

Zpráva o stavu lidských práv v České republice v roce 2001

O b s a h

I. Obecná část	6
1. Úvod	6
2. Institucionální zajištění.....	7
2.1. Rada vlády pro lidská práva	7
2.2. Rada vlády pro národnostní menšiny	9
2.3. Meziřesortní komise/Rada vlády pro záležitosti romské komunity	9
2.4. Rada vlády pro rovné příležitosti žen a mužů	10
3. Mezinárodní dimenze lidských práv	11
3.1. Projednávání zpráv o plnění mezinárodních smluv před jejich kontrolními orgány ...	11
3.1.1. Druhá periodická zpráva ČR o plnění Úmluvy proti mučení, jinému krutému, ponižujícímu nebo nelidskému zacházení nebo trestání	11
3.1.2. Úvodní zpráva ČR o plnění závazků plynoucích z Mezinárodního paktu o občanských a politických právech	12
3.1.3. Úvodní zpráva o plnění Mezinárodního paktu o hospodářských, sociálních a kulturních právech	13
3.1.4. Zpráva o plnění Rámcové úmluvy o právech národnostních menšin	13
3.2. Smluvní základna	13
3.2.1. Změna Úmluvy o odstranění všech forem rasové diskriminace	13
3.2.2. Přijímání nových mezinárodněprávních závazků	14
3.2.3. Stížnosti proti ČR před Evropským soudem pro lidská práva	14
3.2.4. Individuální oznámení proti ČR před Výborem pro lidská práva	14
3.3. Zpráva Evropské komise o pokroku v přibližování k Evropské unii z roku 2001	15
3.4. Programy PHARE	15
3.4.1. Podpora rasové a etnické rovnosti	15
3.4.2. Zlepšení veřejného institucionálního mechanismu pro zavedení, provádění a sledování rovného zacházení s muži a ženami	15
II. Zvláštní část	16
1. Základní práva	16
1.1. Majetková práva	16
1.1.1. Postavení vlastníka a veřejný zájem	16
1.1.2. Restituce majetku	17
1.1.3. Vztah věcných břemen k vlastnickému právu	18
1.2. Ochrana osobních údajů	18
1.2.1. Úřad pro veřejné informační systémy	18
1.2.2. Oprávnění Policie ČR, zpravodajských služeb a Bezpečnostní informační služby k nakládání s údaji ve veřejných informačních systémech	19
1.2.3. Zpřístupnění svazků vzniklých činnostmi bývalé Státní bezpečnosti	20
1.3. Osobnostní práva	20
1.3.1. Ochrana osobnosti při rozhlasovém a televizním vysílání	20
1.3.2. Nadužívání trestněprávní ochrany osobnosti	21
1.4. Svoboda pohybu	22
1.4.1. Provádění tzv. předvstupních kontrol na letišti Praha-Ruzyně	22
1.5. Svoboda vyznání	23
2. Politická práva	23

2.1. Svoboda projevu a svobodné šíření informací	23
2.1.1. Omezitelnost svobody projevu	23
2.1.2. Ochrana zdroje informací	24
2.2. Právo shromažďovací	24
2.3. Účast na veřejném životě	26
2.3.1. Volební právo občanů EU a cizinců	26
2.3.2. Přístup k veřejným funkcím	27
3. Soudní ochrana a soudnictví	27
3.1. Civilní a správní soudní řízení	27
3.1.1. Novela občanského soudního řádu	27
3.1.2. Zrušení části páte OSŘ Ústavním soudem ČR	27
3.1.3. Zrušení některých ustanovení zákona č.148/1998 Sb., o ochraně utajovaných skutečností, ve znění pozdějších předpisů, Ústavním soudem ČR	28
3.1.4. Zrušení § 83 odst. 1 zákona č. 200/1990 Sb., přestupkový zákon, ve znění pozdějších předpisů Ústavním soudem ČR	28
3.1.5. Návrh zákona o správním soudnictví	29
3.2. Trestní soudní řízení	29
3.2.1. Novela trestního řádu a rekodifikace trestního zákona	29
3.2.2. Zrušení § 272 a § 276 věty 4. trestního řádu Ústavním soudem ČR	30
3.3. Právo na právní pomoc	30
3.3.1. Právo na právní pomoc ve správním řízení a v občanském soudním řízení	30
3.3.2. Právní pomoc v trestním řízení a v souvislosti s ním	31
3.3.3. Právní postavení oběti trestného činu	31
3.3.4. Zrušení § 44 odst. 2 trestního řádu Ústavním soudem ČR	32
4. Osoby zbavené osobní svobody a osoby na osobní svobodě omezené	32
4.1. Obecná situace ve vězeňství v roce 2001	32
4.2. Výkon trestu odnětí svobody	33
4.2.1. Plošná povinnost hradit náklady výkonu trestu odnětí svobody odsouzenými	33
4.2.2. Zacházení s odsouzenými k doživotnímu trestu odnětí svobod a s některými odsouzenými, kteří vykonávají trest ve věznici se zvýšenou ostrahou	33
4.2.3. Negativní důsledky hromadného ubytování odsouzených	34
4.3. Výkon vazby	35
4.3.1. Vazba v přípravném řízení a v řízení před soudem	35
4.3.2. Vyhošťovací vazba	36
4.3.3. Vydávací vazba	36
4.4. Zadržení a zajištění orgány policie	37
4.5. Kázeňský trest vězení v armádě	38
4.5.1. Vězeňský řád	38
4.5.2. Inspekce ministra obrany	38
4.6. Práva osob umístěných ve zdravotnických zařízeních	38
4.6.1. Osoby umístěné ve zdravotnických zařízeních pro duševní chorobu	38
4.6.2. Osoby umístěné ve zdravotnických zařízeních pro somatickou chorobu	40
4.7. Kontrola podmínek zadržování osob zbavených svobody nebo osob, jejichž svoboda je omezena	40
4.7.1. Různorodost právní úpravy omezení či zbavení osobní svobody	

a podmínek pro výkon omezení či zbavení osobní svobody	40
4.7.2. Pozice státního zastupitelství při kontrole míst, kde se nacházejí osoby omezené na osobní svobodě nebo osobní svobody zbavené	41
5. Hospodářská, sociální a kulturní práva	42
5.1. Zaměstnání a odměna za práci	42
5.1.1. Zákaz diskriminace v pracovněprávních vztazích	42
5.1.2. Ochrana dětí při práci	42
5.1.3. Dovolená na zotavenou	43
5.1.4. Odměna za práci a minimální mzda	43
5.2. Životní minimum	44
5.3. Sociální dávky - dávky sociální péče	45
5.4. Sociální dávky – dávky státní sociální podpory	45
5.4.1. Institut „společně posuzované osoby“	45
5.4.2. Přídavek na dítě	45
5.4.3. Rodičovský příspěvek	46
5.5. Vdovské a vdovecké důchody	46
5.6. Odborové sdružování	47
5.6.1. Kolektivní vyjednávání	47
5.6.2. Právo na stávku	48
5.7. Bydlení	49
5.7.1. „Bezdomovci“	49
5.7.2. Program výstavby podporovaných bytů	49
5.7.3. Bytová situace osob, u nichž byla ukončena náhradní rodinná výchova	49
5.7.4. Zrušení vyhlášky ministerstva financí č. 176/1993 Sb., o nájemném z bytu a úhradě za plnění poskytovaná s užíváním bytu Ústavním soudem ČR	50
5.7.5. „Holobyty“	51
5.8. Zdravotní péče	51
5.8.1. Zdravotní péče poskytovaná cizincům	51
5.8.2. Právo na zdravotní péči zajištěných a zadržených osob	52
6. Diskriminace	52
6.1. Změny v občanském, trestním a přestupkovém právu	52
6.1.1. Přechod důkazního břemene v občanskoprávním řízení	52
6.1.2. Změna skutkových podstat trestných činů hrubě narušujících občanské soužití	53
6.1.3. Změna přestupkového zákona	53
6.1.4. Zvláštní právní úprava zákazu diskriminace v Armádě ČR	54
6.1.5. Diskriminace ve službách	54
6.2. Ochrana před diskriminací	55
6.2.1. Mechanismy k ochraně rovnosti příležitostí mužů a žen	55
6.2.2. Absence účinného mechanismu kontroly dodržování antidiskriminačních ustanovení právních předpisů	56
6.3. Násilí na ženách	56
6.3.1. Domácí násilí	56
6.3.2. Obchod s lidmi	57
6.4. Ženská příjmení	59
6.5. Trestná činnost motivovaná rasovou nesnášenlivostí	59

7. Práva dětí	61
7.1. Náhradní výchova	61
7.2. Náhradní rodinná péče	62
7.3. Příprava nové právní úpravy ústavní výchovy	63
7.4. Týrání, zneužívání a zanedbávání dětí	65
7.4.1. Prolomení povinnosti mlčenlivosti u podezření z některé z forem násilí na dětech	65
7.4.2. Dopad domácího násilí na děti	65
7.4.3. Komerční sexuální zneužívání dětí	65
7.4.4. Nedostatečné zastoupení poškozených dětí v trestním řízení u soudu	66
7.5. Soudnictví ve věcech mládeže	66
7.6. Opatření ke zkvalitnění práce s dětmi a mládeží	67
7.7. Výživné	67
7.8. Právo dítěte na pravidelný styk s oběma rodiči	68
8. Menšiny	68
8.1. Národnostní menšiny	68
8.2. Gay a lesbická menšina	69
8.2.1. Zákaz diskriminace z důvodu sexuální orientace	69
8.2.2. Návrh zákona o partnerském soužití osob téhož pohlaví	69
9. Cizinci	70
9.1. Cizinecká problematika v obecné rovině	70
9.1.1. Vztah společnosti k cizincům	70
9.1.2. Novelizace cizineckého zákona	71
9.1.3. Opatření k integraci cizinců	71
9.2. Účast cizinců na veřejném životě	72
9.2.1. Dopad nedostatků v zákoně o sdružování na cizince	72
9.2.2. Občanství obce	72
9.3. Cizinci na trhu práce	73
9.3.1. Výzkum zaměstnávání cizinců	73
9.3.2. Výzkum nelegálního zaměstnávání cizinců	73
9.4. Problémy spojené s nezákonnou migrací	74
9.5. Správní vyhoštění	74
10. Uprchlíci a jiné osoby, které potřebují mezinárodní ochranu	75
10.1. Změny právní úpravy	75
10.1.1. Některé aspekty novely azylového zákona	75
10.1.2. Soudní přezkum rozhodnutí v azylovém řízení	76
10.2. Azylová praxe v roce 2001	76
10.3. Integrace azylantů	77
10.4. Jiné osoby, které potřebují mezinárodní ochranu	77
10.4.1. Poskytnutí dočasné ochrany státním občanům Ruské federace	77
11. Výchova k lidským právům	78
11.1. Zpráva o výchově k lidským právům v ČR	78
11.2. Systém vzdělávání pracovníků ve veřejné správě a o veřejné správě	79
III. Závěr	80

I. Obecná část

1. Úvod

1.1. Od roku 1998 vypracovává zmocněnec vlády pro lidská práva každoročně zprávu o stavu lidských práv v České republice (dále jen „ČR“). Zpráva o stavu lidských práv za rok 2001 je tedy v pořadí čtvrtá. Podobně jako předchozí zprávy má aktualizací charakter. Jejím hlavním cílem je popsat aktuální stav lidských práv v ČR zejména ve vztahu k mezinárodním smlouvám o lidských právech, jichž je ČR smluvní stranou. Obsahuje proto i hodnocení kontrolních orgánů těchto smluv, které mohou formálně jako jediné oprávněně posuzovat, zda státy obecně své mezinárodní závazky respektují či nikoli. Ve svém hodnocení jsou nezávislé; vycházejí ze široké škály informací, které získávají nejen od vlád jednotlivých států, ale i od nevládních organizací aktivních v oblasti lidských práv. Jejich hodnocení mohou v některých případech vyznít kriticky. Kontrolní orgány však současně státům doporučují, jak dosáhnout vyšší úrovně stavu lidských práv. Proto je pro získání uceleného obrazu nezbytné zkoumat i to, jak státy tento *de facto* návod kontrolních orgánů realizovaly.

1.2. Oproti předchozímu roku neobsahuje tato zpráva informace o plnění závěrečných doporučení Evropského výboru pro zabránění mučení a nelidskému či ponižujícímu zacházení nebo trestání (dále jen „CPT“)¹. Nebylo by totiž systémové, aby byla trvalou zvláštní součástí zprávy informace o plnění závěrečných doporučení jednoho z mezinárodních kontrolních orgánů, který je kontrolním orgánem *sui generis*. Proto se současně s předložením této zprávy navrhuje, aby zprávu o plnění doporučení CPT předkládal i nadále zmocněnec vlády pro lidská práva, ale jako zprávu samostatnou. Zpráva o plnění doporučení CPT tak doplní již existující a osvědčený model, kdy jsou zprávy o plnění doporučení jednotlivých kontrolních orgánů předkládány buď samostatně, nebo jako součást zpráv o plnění závazků podle jednotlivých mezinárodních smluv.

1.3. Zpráva rovněž neobsahuje informaci o spolupráci s nestátními neziskovými organizacemi (dále jen „NNO“), která byla součástí minulých zpráv. Tyto informace byly v minulosti vždy souhrnnými informacemi o spolupráci s NNO, bez ohledu na to, zda se zabývají lidskými právy. U jednotlivých organizací lze totiž v praxi jen obtížně vést dělicí linii mezi těmi, které se cíleně orientují na lidská práva, a jinými, jejichž činnost se lidských práv tak či onak dotýká, přestože to není deklarovaným cílem organizace. Počínaje rokem 2003 mají všechny poradní orgány vlády vždy do 31. května pravidelně předkládat své výroční zprávy.²

1.4. Osnova zprávy je kompromisem mezi systémovým a obsahovým pojetím lidských práv, která jsou obsažena v celé řadě mezinárodních smluv o lidských právech a v Listině základních práv a svobod č. 2/1993 Sb. (dále jen „Listina“). Přejít na čistě systémové pojetí by byl jistě možný, ale odpovídal by spíše akademickým kritériím než praktickým potřebám. U mnohých částí zprávy je učiněn odkaz na části jiné, takže je zachována i obsahová provázanost jednotlivých práv a problematiky, která se k nim vztahuje.

¹ Usnesením vlády č. 822 ze dne 23. srpna 2000 bylo zmocnění vlády pro lidská práva uloženo zahrnout informace o plnění doporučení CPT do zprávy o stavu lidských práv v ČR za příslušný rok.

² Usnesením vlády č. 537 ze dne 31. května 1999 bylo zmocnění pro lidská práva uloženo zahrnout informace o spolupráci s nimi do zprávy o stavu lidských práv v ČR za příslušný rok. Usnesením vlády č. 175 ze dne 20. února 2002 je uloženo všem předsedům poradních a pracovních orgánů vlády předkládat pravidelně výroční zprávy příslušných poradních a pracovních orgánů vlády vládě do 31. května následujícího roku - počínaje rokem 2003. Zprávu o spolupráci s NNO tak bude předkládat i předseda Rady vlády pro spolupráci s NNO.

2. Institucionální zajištění

2.1. Rada vlády pro lidská práva

Rada vlády pro lidská práva (dále jen „Rada pro lidská práva“) prošla v rámci procesu racionalizace poradních orgánů vlády³ pouze okrajovými změnami. V této souvislosti schválila vláda nový statut Rady pro lidská práva⁴, kterým byly mj. z jednotlivých sekcí vytvořeny výbory. Jednání výborů bude řídit místo tajemníka předseda výboru, zvolený z řad jejich členů. Nově vznikl Výbor pro lidská práva a biomedicínu, jenž se věnuje otázkám práv pacientů, a to mj. i v návaznosti na ratifikaci Úmluvy Rady Evropy o ochraně lidských práv a biomedicíne (ETS 164) a Dodatkového protokolu o zákazu klonování lidských bytostí (ETS 168). Jednotlivé výbory se zabývaly následujícími tématy:

- Výbor pro občanská a politická práva: spolupracoval na připomínkách k návrhu zákona o právu shromažďovacím a k návrhu zákona o správním řízení. V obou případech šlo o spolupráci jak na věcném záměru zákona, tak na paragrafovém znění. Výbor rovněž připravil podnět k zákonu č. 148/1998 Sb., o ochraně utajovaných skutečností, ve znění pozdějších předpisů, jenž směřoval zejména k odstranění nedostatků při věcném odůvodnění rozhodnutí o nevydání osvědčení pro styk s utajovanými skutečnostmi a k personálnímu oddělení orgánu rozhodujícího v 1. stupni a orgánu odvolacího. Dále Výbor připravil rozsáhlý podnět k zákonu č. 40/1993 Sb., o nabývání a pozbývání státního občanství ČR, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o státním občanství“), směřující ke změně aplikační praxe při pozbývání českého státního občanství ze zákona, k odstranění nedostatků v odůvodnění rozhodnutí při zamítnutí žádosti o státní občanství a k možnosti dvojího státního občanství pro ty slovenské státní občany, kteří nabyli slovenské státní občanství udělením po 1. lednu 1994, čímž pozbyli státní občanství české. Výbor se také podílel na přípravě návrhu na realizaci závěrečných doporučení Výboru pro lidská práva, která vzešla z projednání Úvodní zprávy o plnění Mezinárodního paktu o občanských a politických právech (viz kapitola I/3).

- Výbor pro práva dítěte spolupracoval na připomínkách k návrhu věcného záměru zákona o ochraně dětí při práci. Společně s Výborem proti mučení a jinému nelidskému, krutému či ponižujícímu zacházení nebo trestání inicioval z podnětu svých členů provedení průzkumu k získání základních srovnávacích dat a zmapování situace ohledně možného nelidského či ponižujícího zacházení s dětmi v dětských domovech, výchovných ústavech a diagnostických ústavech. V listopadu a prosinci 2000 provedli členové pracovní skupiny těchto Výborů sběr dat ve 42 zařízeních ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy. Na základě výsledků tohoto průzkumu vznikla (formou podnětu Rady pro lidská práva) celá řada doporučení pro ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy, ministerstvo práce a sociálních věcí, ministerstvo spravedlnosti, ministerstvo pro místní rozvoj a ministerstvo zdravotnictví.

- Výbor pro odstranění všech forem rasové diskriminace se podílel připomínkami na Zprávě o možnostech opatření k odstranění diskriminace⁵, na jejímž základě bude vypracována nová právní úprava ochrany před diskriminací. Výbor připravil podnět k problematice působení britských konzulárních úředníků na letišti v Praze-Ruzyni⁶, jež vedlo k poklesu důvěry vůči vládě ze strany představitelů romské komunity a zároveň k poklesu

³ Usnesení vlády č. 14 ze dne 3. ledna 2001, k Rozboru poradních a pracovních orgánů vlády a návrhu na jejich systémové řešení, usnesení vlády č. 422 ze dne 2. května 2001.

⁴ Usnesení vlády č. 1082 ze dne 22. října 2001, ke Statutu Rady vlády ČR pro lidská práva.

⁵ Vláda Zprávu o možnostech opatření k odstranění diskriminace schválila usnesením č. 170 ze dne 20. února 2002.

⁶ Ve smyslu technické přílohy k nótě ke Konzulární úmluvě mezi Československou socialistickou republikou a Spojeným královstvím Velké Británie a Severního Irska ze dne 3. dubna 1975.

důvěry veřejnosti ve věrohodnost britské (případně evropské) protirasistické politiky. V roce 2001 byl dále Radou pro lidská práva a následně i vládou schválen podnět výboru směřující ke změně praxe (prostřednictvím změny vnitřního předpisu ministerstva obrany) při vydávání osvědčení československého politického vězně podle zákona č. 255/1946 Sb., o příslušnících československé armády v zahraničí a o některých jiných účastnících národního boje za osvobození, ve znění pozdějších předpisů. Realizace této iniciativy výboru umožnila alespoň dílčí nápravu křivd vůči dvěma skupinám obětí nacistické perzekuce – osobám ukrývaným a zařazeným do vojenských pracovních táborů na Slovensku.

• Výbor pro odstranění všech forem diskriminace žen dlouhodobě věnoval pozornost nedostatečnému institucionálnímu zabezpečení výkonu politiky rovných příležitostí pro muže a ženy. Vypracoval proto prohlášení Rady pro lidská práva na podporu iniciativy ministra práce a sociálních věcí zřídit Radu vlády pro rovné příležitosti žen a mužů jako poradní orgán vlády v této oblasti. Výbor dále připravil podnět směřující ke zkvalitnění trestního stíhání osob podezřelých z trestné činnosti související s obchodem s lidmi a ke zlepšení ochrany obětí této trestné činnosti. Podnět mimo jiné obsahuje návrh na změnu definice trestného činu obchodu se ženami podle zákona č. 140/1961 Sb., trestní zákon, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „trestní zákon“), a na zajištění aplikace zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území ČR, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „cizinecký zákon“) tak, aby umožňoval legalizaci pobytu obětí obchodu s lidmi po dobu trvání trestního stíhání pachatelů.

• Výbor proti mučení a jinému krutému, nelidskému či ponižujícímu zacházení nebo trestání vypracoval stanovisko ke koncepci Vězeňské služby ČR o výkonu trestu odnětí svobody u doživotně odsouzených osob a osob, u nichž je diagnostikována zvýšená potřeba detence. Výbor předložil Radě pro lidská práva podnět k rozšíření ochranných opatření podle trestního zákona o „ochranném zadržování“ s cílem vyřešit problém výkonu ochranného léčení pachatelů závažné trestné činnosti v zdravotnických zařízeních, která nejsou k tomuto účelu dostatečně vybavena. Výbor dále připravil rozsáhlý podnět o vyhošťovací vazbě, který směřuje k zpřesnění příslušné právní úpravy a ke sjednocení výkladu některých ustanovení trestního zákona a zákona č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „trestní řád“). Vypracoval též podnět ke zřízení mechanismu nezávislé kontroly nad místy, kde jsou zadržovány osoby zbavené svobody nebo osoby, jejichž svoboda je omezena, a podnět ke změně právní úpravy důvodů vazby, zvláště u osob nemocných, těhotných žen a žen s malými dětmi, jakož i ke změně některých podmínek výkonu vazby.

• Výbor pro práva cizinců se zabýval situací osob, které uprchly do ČR v důsledku války v Čečensku, a vypracoval podnět Rady pro lidská práva, jenž vedl k vydání nařízení vlády č. 290/2001 Sb., o poskytování dočasné ochrany občanům Ruské federace. Dále se výbor soustředil na analýzu nedostatků zdravotního pojištění cizinců a vypracoval podnět Rady pro lidská práva týkající se zdravotního pojištění dětí cizinců, které pobývají v ČR na tzv. dlouhodobá víza. Podnět vedl k přípravě zákona. Do podnětu Rady pro lidská práva vládě vyústilo také jednání o situaci nezletilých žadatelů o azyl bez doprovodu a jejich umístování do zařízení pro výkon ústavní výchovy.

• Výbor pro lidská práva a biomedicínu (původně pracovní skupina) se věnoval v návaznosti na podnět Rady pro lidská práva ze dne 6. prosince 2000 k návrhu na změnu zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „OSŘ“), procesnímu postavení osob v řízení o způsobilosti k právním úkonům a o přípustnosti převzetí či držení v ústavu zdravotní péče. Výbor se rovněž podílel na vypracování připomínek ke zdravotnickým zákonům a inicioval vznik průzkumu faktického stavu dodržování lidských práv v lůžkových psychiatrických zařízeních, jenž by měl být realizován v roce 2002.

2.2. Rada vlády pro národnostní menšiny

V roce 2001 se konstituovala nová Rada vlády pro národnostní menšiny. Dne 2. srpna 2001 nabyl účinnosti zákon č. 273/2001 Sb., o právech příslušníků národnostních menšin (dále jen „zákon o právech příslušníků národnostních menšin“). Podle něj vláda zřídila jako svůj poradní a iniciativní orgán pro otázky týkající se národnostních menšin a jejich příslušníků Radu vlády pro národnostní menšiny, v jejímž čele je člen vlády. V návaznosti na zákon o právech příslušníků národnostních menšin vláda schválila nový Statut Rady vlády pro národnostní menšiny⁷. Rada má celkem 29 členů - zástupců jedenácti národnostních menšin, které tradičně a dlouhodobě žijí na území České republiky. Konkrétně jde o zástupce národnostních menšin (bulharské, chorvatské, maďarské, německé, polské, romské, rusínské, ruské, řecké, slovenské a ukrajinské - celkem 18 členů) a orgánů veřejné moci (zástupci ministerstva financí, ministerstva kultury, ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy, ministerstva práce a sociálních věcí, ministerstva vnitra, ministerstva spravedlnosti a ministerstva zahraničních věcí na úrovni náměstků ministrů, dále zástupce Kanceláře prezidenta republiky, zástupce Kanceláře Veřejného ochránce práv a zmocněnec vlády pro lidská práva - celkem 11 členů). Předsedou Rady vlády pro národnostní menšiny je místopředseda vlády a předseda Legislativní rady vlády. Jedním z místopředsedů je zástupce veřejné moci (zmocněnec vlády pro lidská práva), druhý je jmenován z řad zástupců národnostních menšin.

Rada vlády pro národnostní menšiny, která navázala na činnost Rady vlády pro národnost, projednávala podněty k legislativnímu procesu vládního návrhu zákona o právech příslušníků národnostních menšin, připomínky ke stanovisku Poradního výboru k Rámcové úmluvě o právech národnostních menšin (č. 96/1998 Sb.) ohledně ČR, podněty k zásadám poskytování dotací ze státního rozpočtu na aktivity národnostních menšin, zejména pak návrhu nařízení vlády, kterým se stanoví podmínky a způsob poskytování dotací ze státního rozpočtu na aktivity příslušníků národnostních menšin a na podporu integrace romské komunity, k projektům na vydávání periodického tisku národnostních menšin (výběrové dotační řízení), rozhlasového národnostně menšinového vysílání apod.

2.3. Meziresortní komise/Rada vlády pro záležitosti romské komunity

Stejně jako Rada pro lidská práva prošla i Meziresortní komise pro záležitosti romské komunity (dále jen „Meziresortní komise“) procesem racionalizace poradních orgánů vlády. Schválení nového statutu⁸ pro ni znamenalo transformaci na Radu vlády, v jejímž čele je člen vlády, což byl dlouhodobý požadavek zástupců romských komunit. Zmocněnec vlády pro lidská práva je jejím prvním místopředsedou (jako zástupce 14 členů – zástupců veřejné moci), druhým místopředsedou bude určen jeden z 14 romských občanských členů (jeden za každý nový vyšší územní samosprávný celek).

Prostřednictvím místopředsedy vlády a předsedy Legislativní rady vlády byl vládě předložen návrh Opatření k zintenzivnění implementace koncepce politiky vlády vůči příslušníkům romské komunity, napomáhající jejich integraci do společnosti⁹. Ministru

⁷ Usnesení vlády č. 1034 ze dne 10. října 2001, o zřízení Rady vlády pro národnostní menšiny.

⁸ Usnesení vlády č. 1371 ze dne 19. prosince 2001, o Statutu Rady vlády pro záležitosti romské komunity.

⁹ Usnesení vlády č. 1145 ze dne 7. listopadu 2001, k Návrhu opatření k zintenzivnění implementace Koncepce politiky vlády vůči příslušníkům romské komunity, napomáhající jejich integraci do společnosti.

školy, mládeže a tělovýchovy a ministru práce a sociálních věcí uložila vláda řadu úkolů zásadních pro úspěch realizovaných programů směřujících ke zlepšení postavení příslušníků romských komunit, zejména programu podpory romských žáků středních škol a programu terénní sociální práce v romských komunitách postižených sociálním vyloučením.

Vláda rovněž schválila aktualizovanou Koncepci romské integrace¹⁰ a byla informována o postupu státní správy při jejím uskutečňování, a to zejména:

- průběžnou zprávou o rozvojovém programu komunitního bydlení občanů romské národnosti v městě Brně a zlepšení interetnických vztahů ve společnosti;
- přehledem státem poskytovaných finančních prostředků na realizaci Koncepce politiky vlády vůči příslušníkům romské komunity, napomáhající jejich integraci do společnosti;
- zprávou zmocněnce vlády pro lidská práva o programech realizovaných za účasti Rady vlády pro záležitosti romské komunity k uskutečňování romské integrace v letech 2000 a 2001 a
- zprávou o výsledcích výzkumu k problematice holobytů ve vztahu k romské minoritě.

Aktualizovaná Koncepce romské integrace klade důraz na další rozvíjení dosavadních úspěšných programů (viz výše). Nově navrhuje realizaci programu podporovaného bydlení, rozvoj adresných programů k překonání nezaměstnanosti příslušníků romských komunit, na vytvoření motivačního systému pro obce ke vstřícnému řešení bytových problémů Romů a vytvoření programu včasné péče o děti ze sociokulturně znevýhodněného prostředí.

2.4. Rada vlády pro rovné příležitosti žen a mužů

Institucionální zabezpečení výkonu politiky rovných příležitostí pro ženy a muže bylo dlouhodobě hodnoceno negativně, a to na všech úrovních, zejména však na úrovni krajů, okresů a obcí. Na tento nedostatek reagoval programový dokument „Priority a postupy vlády při prosazování rovnosti mužů a žen“¹¹, který v bodu 1.11 ukládá ministrovi práce a sociálních věcí předložit vládě návrh na ustavení „Vládního výboru pro rovné příležitosti mužů a žen“.

Rada vlády pro rovné příležitosti mužů a žen¹² (dále jen „Rada pro rovné příležitosti“) byla zřízena jako poradní orgán vlády, jehož hlavním úkolem bude vytvářet konsensuální návrhy v oblasti tvorby a prosazování rovných příležitostí pro muže a ženy. Rada pro rovné příležitosti bude mít 23 členů, z nichž 15 bude zástupců resortů v převážné míře na funkční úrovni náměstka ministra¹³, dva zástupci sociálních partnerů, pět zástupců občanské a jeden zástupce odborné veřejnosti. S cílem dosáhnout provázanost její činnosti s aktivitami územních samosprávních celků bylo stanoveno, že hejtmani budou mít status stálých hostů s právem zúčastňovat se zasedání a vystupovat s podněty. Nebudou však mít hlasovací právo.

¹⁰ Usnesení vlády č. 87 ze dne 23. ledna 2002, k Informaci o plnění usnesení vlády týkající se integrace romských komunit a aktivního postupu státní správy při uskutečňování opatření přijatých těmito usneseními ke dni 31. prosince 2001.

¹¹ Usnesení vlády č. 456 ze dne 9. května 2001, k Souhrnné zprávě o plnění Priorit a postupů vlády při prosazování rovnosti mužů a žen v roce 2000.

¹² Usnesení vlády č. 1033 ze dne 10. října 2001, o zřízení Rady vlády pro rovné příležitosti žen a mužů.

¹³ Předsedou Rady pro rovné příležitosti bude 1. místopředseda vlády a ministr práce a sociálních věcí a funkci místopředsedy bude zastávat náměstek ministra práce a sociálních věcí pro oblast evropské integrace a mezinárodní vztahy. Členem Rady pro rovné příležitosti bude rovněž zmocněnec vlády pro lidská práva. Rada pro rovné příležitosti by měla zasedat nejméně třikrát ročně.

Podle svého statutu Rada pro rovné příležitosti připravuje návrhy směřující k prosazování a dosažení rovných příležitostí pro muže a ženy. Do její působnosti dále patří projednávat a doporučovat vládě základní koncepční směry postupu vlády a koordinovat základní směry resortních koncepcí v oblasti rovných příležitostí. Rada též stanovuje okruh priorit pro projekty resortů na podporu realizace rovných příležitostí, identifikuje ve společnosti aktuální problémy v této oblasti a hodnotí efektivitu naplňování principu rovnosti mužů a žen.

Jak vyplývá z uvedeného výčtu, Rada pro rovné příležitosti, stejně jako všechny předcházející poradní orgány, nebude mít výkonné rozhodovací pravomoci ani možnost přímo ovlivnit výkon politiky rovných příležitostí pro muže a ženy v jednotlivých resortech. Její zřízení je však třeba chápat jako jeden z prvních kroků na cestě k vytvoření účinného mechanismu pro prosazování rovnosti mužů a žen.

3. Mezinárodní dimenze lidských práv

V popředí zájmu české zahraniční politiky v oblasti lidských práv byla témata, která jsou již několik let stěžejní, zejména problematika práv národnostních menšin (včetně problematiky romské komunity), oblast práv žen a práv dětí a problematika uprchlíků. Zvláštní pozornost pak byla v loňském roce věnována Světové konferenci OSN proti rasismu, rasové diskriminaci, xenofobii a související intoleranci, která se konala ve dnech 31. srpna - 8. září 2001 v jihoafrickém Durbanu¹⁴.

3.1. Projednávání zpráv o plnění mezinárodních smluv před jejich kontrolními orgány

V průběhu roku 2001 ČR projednala před kontrolními orgány následující zprávy o plnění mezinárodních smluv o lidských právech¹⁵:

3.1.1. Druhá periodická zpráva ČR o plnění Úmluvy proti mučení, jinému krutému, ponižujícímu nebo nelidskému zacházení nebo trestání (č. 143/1988 Sb.)

Zpráva byla před Výborem proti mučení (dále jen „CAT“) projednávána ve dnech 7. - 8. května 2001. Pozornost CAT se soustředila na události spojené se zadržováním demonstrantů proti zasedání Mezinárodního měnového fondu a Světové banky v září roku 2000 a na plnění doporučení CPT zajistit, aby na policejních stanicích byly k dispozici formuláře v několika cizích jazycích informující zadržené osoby o jejich právech. CAT se dále zajímal o způsob vyřizování stížností na špatné zacházení ze strany policistů a příslušníků vězeňské služby a o opatření, které ČR přijala v souvislosti s bojem proti rasismu a xenofobii a na podporu romské menšiny.

V závěrech a doporučeních CAT byla pozitivně hodnocena snaha ČR o celkovou reformu právního řádu tak, aby zajišťoval účinnou ochranu základních lidských práv. CAT

¹⁴ Více na: <http://www.unhchr.ch>, [Report of the World Conference against Racism](#), [Durban Declaration and Programme of Action](#)

¹⁵ Zprávy o plnění jednotlivých mezinárodních smluv OSN o lidských právech jsou v češtině přístupny na internetové stránce Úřadu vlády ČR: <http://www.vlada.cz>, v části „Rady, Výbory, Komise – Rada vlády pro lidská práva – Dokumenty Rady vlády pro lidská práva“. V angličtině (popř. francouzštině) jsou tyto zprávy a závěrečná doporučení k nim přístupné na <http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf>.

ocenil především přijetí nových zákonů – cizineckého zákona, zákona č. 325/1999 Sb., o azylu, ve znění pozdějších předpisů, a zákona č. 349/1999, o veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů. Pozitivně bylo hodnoceno též zřízení funkce vládního zmocněnce pro lidská práva a ustavení Rady pro lidská práva. Kritika CAT se soustředila:

- na neexistenci důkladného a nezávislého vyšetření všech případů špatného zacházení se zajištěnými, předvedenými nebo zadrženými,
- na neexistenci nezávislého vyšetřování deliktů spáchaných příslušníky donucovacích orgánů státní moci a
- na právní postavení osob zbavených svobody (právo na právní pomoc od počátku zadržení, přístup k lékaři dle vlastní volby a právo informovat třetí osobu); v této souvislosti CAT doporučil zavést účinný a nezávislý mechanismus dohledu nad vyřizováním stížností vězňů a vnější, občanskou kontrolu vězeňského systému.¹⁶

3.1.2. Úvodní zpráva ČR o plnění závazků plynoucích z Mezinárodního paktu o občanských a politických právech (č. 120/1976 Sb. – dále jen „Pakt“ či „Pakt o občanských a politických právech“)

Zpráva byla projednána ve dnech 11. a 12. července 2001 před Výborem pro lidská práva. Kromě systémových otázek vnitrostátního právního řádu, jako je postavení mezinárodních smluv o lidských právech a ostatních mezinárodních smluv a pravidel mezinárodního práva obyčejového ve vnitrostátním právním řádu ČR, se zájem Výboru soustředil především:

- na provádění rozhodnutí Výboru v případech individuálních oznámení na porušení práv chráněných Paktem, která mohou jednotlivci činit na základě Opčního protokolu k Paktu,
- na potřebu/stav antidiskriminační legislativy, zejména v souvislosti s vysokou mírou nezaměstnanosti v romské populaci a s častým zařazováním romských dětí do zvláštních škol,
- na právní postavení osob omezených a zbavených svobody, tedy hlavně osob zadržených, osob ve vazbě a ve výkonu trestu odnětí svobody. Zde se Výbor věnoval zajištění práva těchto osob na právní pomoc, práva na lékařské ošetření od okamžiku omezení či zbavení svobody a práva na informování třetí osoby. Zajímal se i o nezávislost kontrolního orgánu pro vyšetřování deliktního jednání příslušníků Policie ČR, tedy Inspekce ministra vnitra.

Z tohoto zájmu Výboru vyplynula i doporučení, o jejichž plnění si Výbor vyžádal informaci do 30. června 2002. Informace se týkají:

- zřízení mechanismu k plnění rozhodnutí (názorů) Výboru v individuálních případech;
- prošetřování stížností na činnost příslušníků Policie ČR nezávislým orgánem, což již v případě trestné činnosti řeší novela trestního řádu (č. 265/2001 Sb.), která nově svěřuje pravomoc vyšetřování trestné činnosti Policie ČR státnímu zástupci (§ 161 odst. 3), ale nebyla dosud vyřešena otázka vyšetřování deliktního jednání policistů, které nemá povahu trestného činu;
- způsobu řešení vzdělávání dětí romské menšiny či jiných menšin prostřednictvím jejich zvláštní přípravy a pozitivních opatření¹⁷.

¹⁶ Informace o plnění závěrečných doporučení CAT je zahrnuta ve 3. periodické zprávě, kterou vláda schválila usnesením č. 88 ze dne 23. ledna 2002.

¹⁷ Usnesením vlády č. 1362 ze dne 19. prosince 2001, k návrhu na realizaci závěrečných doporučení Výboru pro lidská práva, bylo ministru spravedlnosti a místopředsedovi vlády a ministru zahraničních věcí do 31. března 2002 uloženo vypracovat vnitrostátní mechanismus implementace rozhodnutí Výboru v individuálních případech, a to v návaznosti na usnesení č. 488 ze dne 14. května 2001, kterým měli uvedení členové vlády vypracovat mechanismus jednotného vyřizování rozhodnutí Výboru v individuálních případech podle Opčního protokolu k paktu (č. 169/1991 Sb.) a stížností k Evropskému soudu pro lidská práva podle

3.1.3. Úvodní zpráva o plnění závazků plynoucích z Mezinárodního paktu o hospodářských, sociálních a kulturních právech (č. 120/1976 Sb. – dále jen „Pakt o hospodářských, sociálních a kulturních právech“)

V květnu 2001 stanovil Výbor pro hospodářská, sociální a kulturní práva, kontrolní orgán tohoto Paktu okruh otázek, jež budou s ČR projednávány. V listopadu 2001 předložila ČR Dodatek k Úvodní zprávě ČR o opatřeních přijatých k plnění závazků z Paktu plynoucích¹⁸.

Dodatek obsahuje odpovědi na otázky, jež se dotýkaly např. provádění Paktu na místní či regionální úrovni, zaměstnávání cizinců a zdravotně postižených, přístupu ke vzdělávání, bydlení včetně řešení situace bezdomovců a zdravotní péče.

3.1.4. Zpráva o plnění Rámcové úmluvy o právech národnostních menšin (č. 96/1998 Sb. – dále jen „Rámcová úmluva“)

Na svém 10. zasedání v dubnu 2001 přijal Poradní výbor zřízený podle čl. 26 Rámcové úmluvy stanovisko k tomu, jak ČR dodržuje závazky plynoucí z Rámcové úmluvy.¹⁹ Poradní výbor ve svém stanovisku ocenil úsilí na podporu národnostních menšin a jejich kultury, snahu ČR dotvořit právní rámec ochrany národnostních menšin a zřizování poradních orgánů vlády ČR k zajišťování implementace menšinové politiky. Kromě pozitivních hodnocení se ve stanovisku objevila i doporučení posílit právní záruky principů obsažených v ústavním pořádku ČR či zesílit v některých oblastech faktickou implementaci existujících principů. Za znepokojující byla označena diskriminace v různých oblastech, již jsou vystaveni převážně Romové.²⁰

3.2. Smluvní základna

3.2.1. Změna Úmluvy o odstranění všech forem rasové diskriminace (č. 95/1974 Sb. - dále jen „Úmluva CERD“)

Vláda vyslovila souhlas se změnou čl. 8 odst. 6 a přijetím nového čl. 8 odst. 7 Úmluvy CERD, který upravuje změnu financování činnosti Výboru proti rasové diskriminaci (dále jen „CERD“) z financování přímého prostřednictvím smluvních stran na financování nepřímé prostřednictvím rozpočtu OSN tvořeného příspěvky členských států. Uvedená změna tak

Evropské úmluvy o lidských právech (č. 209/1992 Sb. a č. 243/1998 Sb.) právě ministerstvem spravedlnosti. Ke stejnému datu má ministr školství mládeže a tělovýchovy předložit návrh řešení problému vzdělávání dětí romské menšiny či jiných menšin, prostřednictvím jejich zvláštní přípravy a pozitivních opatření a ministr vnitra má zpracovat a předložit informaci o vyšetřování deliktního jednání policistů (http://www.vlada.cz/1250/vlada/cinnostvlady_usneseni.htm).

¹⁸ Úvodní zprávu za období od 1. ledna 1993 do 31. prosince 1999 o opatřeních přijatých k plnění závazků podle Paktu o hospodářských, sociálních a kulturních právech ČR předložila sekretariátu OSN v Ženevě v září 2000. Vláda vzala usnesením č. 442 ze dne 3. května 2000 zprávu na vědomí. Zpráva bude projednána ve dnech 30. dubna a 1. května 2002.

¹⁹ Vydání stanoviska předcházelo předložení úvodní zprávy ČR o stavu plnění závazků z Rámcové úmluvy o právech národnostních menšin v roce 1999 a návštěva Poradního výboru v ČR v říjnu 2000.

²⁰ ČR předala Radě Evropy dne 27. srpna 2001 národní komentář ke stanovisku Poradního výboru, který bude projednán Výborem ministrů spolu se stanoviskem Poradního výboru a návrhem závěrů a doporučení v něm obsažených. Po jejich projednání Výbor ministrů zveřejní závěry a doporučení, což lze očekávat na jaře 2002.

kromě posílení nezávislosti CERD směřuje rovněž ke sjednocení způsobu jeho financování s financováním ostatních kontrolních smluvních orgánů OSN.²¹

3.2.2. Přijímání nových mezinárodněprávních závazků

V průběhu roku 2001 se ČR stala smluvní stranou následujících mezinárodních smluv²²:

1. Opčního protokolu k Úmluvě o právech dítěte o zapojování dětí do ozbrojených konfliktů - ratifikační listiny byly uloženy dne 30. listopadu 2001;
2. Úmluvy o ochraně osob a důstojnosti lidské bytosti v souvislosti s aplikací biomedicíny, (ETS 164) a Dodatkového protokolu o zákazu klonování lidských bytostí (ETS 168) - ratifikační listiny byly uloženy dne 22. června 2001;
3. Třetího protokolu ke Všeobecné úmluvě o výsadách a imunitách Rady Evropy (ETS 028) – listiny o přístupu byly uloženy dne 9. února 2001;
4. Evropské úmluvy o právním postavení dětí narozených mimo manželství (ETS 85) - ratifikační listiny byly uloženy dne 7. března 2001;
5. Evropské úmluvy o ochraně osob se zřetelem na automatizované zpracování osobních dat (ETS 108) - ratifikační listiny byly uloženy dne 9. července 2001;
6. Evropské úmluvy o výkonu práv dítěte (ETS 160) - ratifikační listiny byly uloženy dne 7. března 2001.

3.2.3. Stížnosti proti ČR před Evropským soudem pro lidská práva

Před Evropským soudem pro lidská práva byly projednávány následující případy stížností proti České republice:

- Ve dnech 4. a 5. prosince 2001 byl závěrečnou rezolucí Výboru ministrů ukončen dozor nad výkonem rozsudku ve věci Krčmář a spol. proti ČR.
- Dne 18. prosince 2001 byla vyškrtuta z rejstříku věc Kuchař a Štis proti ČR na základě smírného urovnání. ČR vyplatila stěžovatelům 62 939,50 Kč jako spravedlivé zadostiučinění a nahradila náklady řízení.
- Dne 19. prosince 2001 prohlásil soud za nepřipustnou stížnost ve věci Bankovič a spol. proti evropským členským státům NATO.

3.2.4. Individuální oznámení proti ČR před Výborem pro lidská práva

Výbor pro lidská práva projednal a rozhodl v roce 2001 tři oznámení proti ČR, přičemž ve všech případech rozhodl v její neprospěch. Ve všech třech případech (R. Brok proti ČR, K. Walderode proti ČR a M. Blažek, G. Hartman a G. Křížek proti ČR) v zásadě jde o problém podmínky českého státního občanství pro uplatnění restitučního nároku. Tuto

²¹ Usnesení vlády č. 25 ze dne 9. ledna 2002, k návrhu na přijetí změny čl. 8 odst. 6 a nového čl. 8 odst. 7 Mezinárodní úmluvy o odstranění všech forem rasové diskriminace.

²² ČR byla ke dni 31. prosince 2001 smluvní stranou 79 úmluv Rady Evropy a signatářem 17 jejích úmluv. Mezi zeměmi střední a východní Evropy tak byla na prvním místě. Aktuální stav počtu smluvních stran smluv RE obecně, včetně jejich jednotlivých textů a „explanatory reports“, případně textů výhrad a prohlášení, je přístupný na internetové stránce RE: <http://conventions.coe.int/treaty/EN/cadreprincipal.htm>. Usnesením č. 1104 ze dne 29. října 2001 vláda vyslovila souhlas s podpisem a ratifikací Dodatkového protokolu k Evropské sociální chartě, zakládajícího systém kolektivních stížností. Vzhledem k tomu, že základní kontrolní mechanismus Evropské sociální charty ve znění Pozměňovacího protokolu (založený na periodickém podávání zpráv smluvními státy) se stal těžkopádným, byl sjednán protokol zavádějící systém kolektivních stížností kompetentními nevládními organizacemi.

podmínku obsaženou v tzv. restitučních zákonech považuje Výbor pro lidská práva za diskriminační a porušující zásadu rovnosti před zákonem (viz kapitola 3.1.2.).

3.3. Zpráva Evropské komise o pokroku v přibližování k Evropské unii z roku 2001

Pravidelná Zpráva Evropské komise o pokroku v přibližování k Evropské unii (dále jen „EU“) z roku 2001 věnuje v kapitolách o ochraně lidských práv a práv příslušníků menšin opětovně značnou pozornost situaci Romů. Konstatuje, že v uvedeném období podnikla vláda další významné kroky ke zlepšení situace romské menšiny. Připomíná však také přetrvávající problémy (nízká úroveň vzdělání, horší bytové podmínky než u většinové populace atd.) a uzavírá, že *"otázku zlepšování situace Romů je třeba řešit energicky a rezolutně"*. Zpráva pozitivně hodnotí přijetí zákona o právech příslušníků národnostních menšin a uvádí, že přijetím tohoto zákona byl učiněn první krok k transpozici "antidiskriminačního acquis".

Dokument dále věnuje pozornost vězeňství (konstatuje zlepšení podmínek), konfliktu v České televizi, podpoře občanského sektoru (vytvoření Nadačního investičního fondu) a úsilí o odstranění křivd minulosti (převody majetku na Sdružení židovských obcí). Palčivým tématem však podle Evropské komise zůstává obchod se ženami a dětmi: upozorňuje, že je nutné přijmout účinnější opatření zaměřená na ochranu obětí obchodu s lidmi. Kriticky si zpráva všímá i postavení žen. Např. uvádí, že se zhoršil poměr průměrného příjmu mužů a žen a že mezi členy vlády není ani jedna žena.

3.4. Programy PHARE

3.4.1. Podpora rasové a etnické rovnosti

Dne 18. dubna 2001 byla zahájena realizační fáze projektu PHARE 2000 „Podpora rasové a etnické rovnosti“. Tento „twinningový“ projekt ve výši 0.5 mil. euro uskutečňuje Úřad vlády ČR ve spolupráci s oddělením pro rasovou rovnost britského ministerstva vnitra. Jeho cílem je zprostředkovat výměnu zkušeností mezi ČR a členskými zeměmi EU, zejména Velkou Británií, Irskem a Španělskem, ohledně ochrany před různými formami diskriminace. Zahraniční partneři spolupracují na vypracování návrhu implementace Směrnice EU 2000/43/ES o rovném zacházení s osobami bez ohledu na rasu či etnický původ. Právní rozbor této problematiky byl již předložen vládě jako součást materiálu Zpráva o možnostech opatření k odstranění diskriminace²³. Projekt potrvá do poloviny června 2002.

3.4.2. Zlepšení veřejného institucionálního mechanismu pro zavedení, provádění a sledování rovného zacházení s muži a ženami

Další posílení a zdokonalení mechanismu pro institucionální zabezpečení výkonu politiky rovných příležitostí pro muže a ženy se očekává od projektu „Zlepšení veřejného institucionálního mechanismu pro zavedení, provádění a sledování rovného zacházení s muži a ženami“, o který požádalo ministerstvo práce a sociálních věcí v rámci programu PHARE 2001. Projekt byl schválen Evropskou komisí a ve výběrovém řízení bylo z členských zemí EU, které měly zájem prostřednictvím svých expertů tento projekt realizovat, vybráno Švédsko. Jeho výsledkem by měl být návrh na institucionální zabezpečení výkonu politiky

²³ Zpráva byla vypracována na základě usnesení vlády č. 198 ze dne 26. února 2001 (viz kapitola 1.1. a 6.4.) a schválena usnesením č. 170 ze dne 20. února 2002.

rovných příležitostí pro muže a ženy, jenž by byl vhodný pro ČR, aby v době očekávaného přijetí do Evropské unie byla ČR schopna působit v oblasti rovných příležitostí na stejné úrovni jako ostatní členské země. Návrhy by měly směřovat k zajištění účinnějšího prosazování politiky rovných příležitostí a ke zlepšení a prohloubení spolupráce a provázanosti jednotlivých orgánů národního mechanismu. Projekt rovněž předpokládá vyškolení dostatečného počtu²⁴ úředníků veřejné správy ve tvorbě, provádění, vyhodnocování a prosazování politiky rovných příležitostí pro muže a ženy ve všech oblastech a na všech úrovních života společnosti.

II. Zvláštní část

1. Základní práva

1.1. Majetková práva

1.1.1. Postavení vlastníka a veřejný zájem

Moderní společnost nechápe vlastnictví jako "absolutní panství nad věcí", jak bylo vlastnické právo původně definováno. V současném konceptu vlastnického práva má významnou roli pojetí vlastnictví nejen jako vztahu k věci, ale i jako odpovědnosti vlastníka vůči ostatním jednotlivcům. Současné konkrétní právní úpravy, které s vlastnictvím souvisejí, jsou velmi rozsáhlé a ve svém celku přesahují původní jádro konceptu vlastnictví jako základního práva (např. ochrana práv menšinových vlastníků v obchodním právu apod.). Dosavadní zprávy o stavu lidských práv se proto ochranou vlastnictví jakožto zvláštního specifického úseku nezabývaly. Některé události uplynulého roku však ukazují, že je žádoucí širší společenská diskuse o některých základních koncepčních prvcích vlastnictví a jeho dopadů.

Především je to otázka určení hranice mezi ochranou zájmu jednotlivého vlastníka a možností účinně prosazovat celospolečenské zájmy. Praxe poukázala na to, že současná právní úprava vyvlastnění nebo nuceného omezení vlastnického práva není dostatečně propracovaná a jednoznačná. Ministerstvo pro místní rozvoj proto v roce 2001 připravilo ve spolupráci s ministerstvem spravedlnosti věcný záměr zákona o vyvlastnění práv k pozemkům a stavbám.²⁵ Zatímco samotnou myšlenku podrobnější úpravy vyvlastnění lze uvítat, bude nutné v dalších legislativních pracech dbát především na to, aby zákon důsledně hájil práva slabších (tj. individuálních vlastníků) proti zájmům silných subjektů (např. silných obchodních společností). Ekonomická síla určitých subjektů operujících na trhu - zejména velkých tzv. nadnárodních firem - je totiž taková, že mohou snadno své soukromé zájmy prezentovat jako zájmy veřejné, např. zájem na výhodném umístění své provozovny v konkrétní lokalitě jako obecný zájem na zvýšení zaměstnanosti, pozvednutí regionu apod.²⁶

²⁴ Půjde přibližně o 300 pracovníků.

²⁵ Věcný záměr zákona o vyvlastnění práv k pozemkům a stavbám vypracovalo ministerstvo pro místní rozvoj ve spolupráci s ministerstvem spravedlnosti na základě usnesení vlády č. 612 ze dne 20. června 2001.

²⁶ Např. Ústavní soud SRN konstatoval, že ochrana práv „drobného“ vlastníka je shodná s ochranou práv vlastníka ekonomicky velmi silného a že nelze k ochraně práv ekonomicky silnějšího vlastníka využívat institutu veřejného zájmu, protože i ekonomicky silný vlastník, který podniká, je soukromým podnikatelským subjektem nesoucím riziko podnikatelského neúspěchu.

1.1.2. Restituce majetku

Jiným přetrvávajícím problémem je otázka restitucí a nápravy majetkových křivd. Z práva na ochranu majetku nelze dovodit závazek společnosti v minulosti neprávem zabavený majetek restituovat. Pokud se však stát k tomuto kroku odhodlá, je povinen respektovat zásadu nediskriminace a rovného zacházení s osobami, které jsou ve stejné situaci. V roce 2001 přijal Veřejný ochránce práv 537 podnětů, které se týkají restitucí. Lidé si stěžovali zejména na průtahy při restitučních sporech u soudů a na nečinnost úřadů, které mají vydávat majetek bývalým vlastníkům. Část těchto podání však byla vzhledem k platné právní úpravě nedůvodná. Průtahy v soudních řízeních jsou zčásti vysvětlitelné složitostí věci, otevíráním nových dědických řízení apod.

Vedle nespokojenosti s konkrétním projednáním restitučních kauz však je - alespoň v rovině teoretické a etické - je znovu otevírána také otázka vymezení okruhu osob oprávněných k restituci majetku. Výbor pro lidská práva, který je oprávněn projednávat individuální stížnosti, dospěl v několika případech k názoru, že *"účinky zákona č. 87/1991 Sb. porušují ustanovení Mezinárodního paktu o občanských a politických právech, konkrétně ustanovení čl. 26 Paktu - zákaz diskriminace."*²⁷ Výbor pro lidská práva tvrdí, že podmínka českého státního občanství u tzv. oprávněné osoby je v souvislosti s uplatněním restitučních nároků diskriminující. Za porušení zákazu diskriminace označil Výbor pro lidská práva i případy některých osob, které byly českými státními občany (viz kapitola obecné části 3.1.2.). Názory Výboru pro lidská práva na porušení mezinárodněprávních závazků v individuálních případech však nelze brát na lehkou váhu.

*„V této souvislosti je třeba uvést, že v současné době řeší Evropský soud pro lidská práva několik žalob proti ČR na údajné porušení zákazu diskriminace, ke kterému mělo dojít vložení podmínky státního občanství do tzv. restitučních zákonů. Orgány Úmluvy dosud vycházely z toho, že Úmluva nezaručuje právo na soudní ani mimosoudní rehabilitaci, a jelikož diskriminace podle čl. 14 Úmluvy byla dosud možná jen v souvislosti s porušením některého jiného hmotného práva zaručeného Úmluvou, nelze porušení zákazu diskriminace ani dovodit.“*²⁸ *Vzhledem k přijetí Protokolu č. 12 k Úmluvě však není vyloučeno, že sporná podmínka bude napříště kvalifikována jako diskriminační“.*²⁹ Další "otevírání" individuálních možností restituce majetků by jistě mohlo poškodit současné vlastníky a vážně narušit principy právní jistoty. *Vláda a parlament by proto měly co nejpečlivěji a nepředpojatě zvážit možnost jiné formy kompenzace těch, kteří se stali v minulostmi oběťmi majetkového bezpráví a nesplňují podmínku českého státního občanství.*

S restitucemi jako prostředkem nápravy křiv souvisí i náprava některých majetkových křivd způsobených holocaustem, kterou umožnil zákon č. 212/2000 Sb., o zmírnění některých majetkových křivd způsobených holocaustem. Nařízením vlády č. 335/2001 Sb., které vešlo v účinnost dne 1. listopadu 2001, byly do vlastnictví židovských obcí v ČR převedeny některé pozemky a stavby. Symbolická hodnota snahy zmírnit následky holocaustu přitom převyšuje vlastní cenu majetku, který byl židovským obcím předán.

²⁷ Např. názor Výboru pro lidská práva ve věci Šimůnek proti ČR (oznámení č. 516/1992), Adam proti ČR (oznámení č. 586/1994), Walderode proti ČR (oznámení č. 747/1997).

²⁸ Rozhodnutí Evropské komise pro lidská práva ze dne 4. března 1996 ve věci Brežný a Brežný proti Slovenské republice, Pezoldová proti ČR ze dne 11. dubna 1996 Nohejl proti ČR ze dne 13. května 1996 a Jonáš proti ČR z téhož dne.

²⁹ Zpráva za období od 1. června 2000 do 31. května 2001 o stavu vyřizování stížností podaných proti ČR u Evropského soudu pro lidská práva, str. 3 (Zprávu předkládá každoročně ministr spravedlnosti na základě usnesení vlády č. 611 ze dne 16. června 1999).

1.1.3. Vztah věcných břemen k vlastnickému právu

V oblasti majetkových práv se stále častěji objevují problémy s věcnými břemeny³⁰ ve vztahu k právu vlastnickému. Jde o užívání jednoho ze sousedících pozemků, pokud je vstup na jeden z nich možný jen přes pozemek druhý. Vlastník prvního pozemku je omezen v užívání svého vlastnictví existencí vlastnického práva vlastníka druhého pozemku. Pokud je však na pozemku umístěna stavba, a zde její vlastník nemusí být ani vlastníkem pozemku, na němž stavba stojí, může se tento vlastník stavby domáhat ochrany svého vlastnického práva – práva užívat majetek – soudní cestou. Soud totiž může na návrh vlastníka stavby zřídit věcné břemeno v jeho prospěch spočívající v právu cesty přes sousedící pozemek (§ 151o odst. 3). Toto výslovné oprávnění tak není zákonem č. 40/1964 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „občanský zákoník“), dáno každému vlastníkovi nemovitosti, ale pouze vlastníkovi stavby. Pokud se vlastník pozemku, na nějž je možný vstup jen přes pozemek sousedící, nedohodne s jeho vlastníkem o užívání, nebo nenabude práva k pozemku jinak (např. děděním, vydržením), nemá možnost realizovat své vlastnické právo v plné šíři.

Z odůvodnění některých rozhodnutí obecných soudů vyplývá, že se soudy nepovažují za příslušné k rozhodování o zřízení věcného břemene práva cesty k sousedícímu pozemku ani tehdy, pokud nelze zajistit přístup na pozemek jinak, jde-li o realizaci vlastnických práv k pozemku a ne ke stavbě. Z hlediska možnosti ochrany vlastnického práva tak existuje dvojitý standard – pro vlastníky staveb a pro vlastníky pozemků.

Pojmově nekonzistentní právní úpravu by bylo možné překlenout jednotným výkladem soudů (zejména pak Ústavního soudu), ale nelze přehlížet dvojitý standard ochrany vlastnického práva soudy, který neodpovídá principu jednotného obsahu vlastnického práva. *Proto by si problematika věcných břemen zasloužila zvýšenou pozornost i při přípravě nového kodexu práva občanského ministerstvem spravedlnosti.*³¹

1.2. Ochrana osobních údajů

1.2.1. Úřad pro veřejné informační systémy

Úřad pro státní informační systém byl zákonem č. 365/2000 Sb., o informačních systémech veřejné správy (dále jen „zákon o veřejných informačních systémech“), transformován na Úřad pro veřejné informační systémy (dále jen „ÚVIS“). Až do přijetí zákona o veřejných informačních systémech shromažďovala a zpracovávala převažující část resortů informace bez dostatečné právní podpory³².

³⁰ Věcná břemena jsou upravena a vznikají podle zákona č. 40/1964 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „občanský zákoník“) písemnou smlouvou, děděním, rozhodnutím příslušného orgánu nebo přímo ze zákona.

³¹ V návrhu věcného záměru zákona o vyvlastňování, který připravilo na konci roku 2001 ministerstvo pro místní rozvoj ve spolupráci s ministerstvem spravedlnosti, se počítá s omezením vlastnického práva ve veřejném zájmu, kam se řadí i umožnění vstupu na pozemek, pokud na něj nelze vstupovat jinak. V dalším průběhu legislativních prací na občanském zákoníku ministerstvo spravedlnosti prověří možnosti, které dosud nejsou občanským zákoníkem pokryty tak, aby byl přístup k nemovitostem komplexně řešen v jednom právním předpise – občanském zákoníku.

³² Důvodová zpráva k vládnímu návrhu zákona č. 365/2000 Sb., str. 2, Sněmovní tisk č. 457 (http://www.snemovna.cz/forms/sqw_tmp/272a0005.doc).

Všechny orgány veřejné správy tak mohou od 1. července 2001 provozovat pouze takový informační systém, který splňuje podmínky pro udělení oprávnění k jeho provozu (atest). Jsou rovněž povinny zajišťovat ochranu a bezpečnost informací obsažených v těchto informačních systémech, které provozují. V praxi se však objevily případy, kdy správce informačního systému poskytl osobní údaje bez souhlasu osob, jejichž osobní údaje byly v informačním systému shromážděny. Tyto případy spadají do kompetence Úřadu pro ochranu osobních údajů.³³ Smyslem existence sjednoceného standardu veřejných informačních systémů je poskytování údajů mezi orgány veřejné správy pouze stanoveným způsobem (prostřednictvím referenčního rozhraní), jakož i to, aby nedocházelo k nedůvodnému překrývání shromažďovaných údajů různými orgány.³⁴

1.2.2. Oprávnění Policie ČR, zpravodajských služeb a Bezpečnostní informační služby (dále jen „BIS“) k nakládání s údaji ve veřejných informačních systémech

Po 11. září 2001 se dostala do popředí otázka bezpečnosti, která je doprovázena tlakem na posílení pravomoci bezpečnostních složek státu. Senát dne 30. října 2001 vrátil Poslanecké sněmovně návrh novely azylového zákona (viz kapitola 10.1.), který by znamenal fakticky neomezený přístup BIS k osobním údajům, jež v souladu se zákonem č. 101/2000 Sb, o ochraně osobních údajů, ve znění pozdějších předpisů, uchovávají a zpracovávají orgány plnící úkoly veřejné správy. Policie ČR a zpravodajské služby by získaly při plnění svých úkolů neomezený přístup k informacím o telefonních kontaktech sledovaných osob.³⁵ Poslanecká sněmovna schválila novelu azylového zákona bez uvedených oprávnění pro bezpečnostní složky. Vláda nicméně předložila Parlamentu návrh zákona, kterým se mění zákon č. 153/1994 Sb., o zpravodajských službách ČR, ve znění pozdějších předpisů, a který

³³ Zákonem č. 101/2000 Sb., o ochraně osobních údajů, byl zřízen Úřad pro ochranu osobních údajů, kterému jsou svěřeny kompetence ústředního správního úřadu pro oblast ochrany osobních údajů a pro oblast elektronického podpisu. Zákon se vztahuje na veškeré zpracovávání osobních údajů, ať k němu dochází automatizovaně nebo jinými prostředky.

³⁴ Podle poznatků Poradny pro občanství a občanská a lidská práva jsou při nabývání státního občanství ČR prohlášením podle § 18a zákona č. 40/1993 Sb., o nabytí a pozbytí státního občanství ČR, ve znění pozdějších předpisů, před vydáním osvědčení o českém státním občanství správním orgánem běžně zjišťovány údaje, které zákon o státním občanství jako podmínku udělení občanství nepožaduje (plnění daňových povinností, řádné placení zdravotního a sociálního pojištění aj.). Požadování těchto údajů má logické opodstatnění, ale je žádoucí změnit platnou právní úpravu. Zákon neobsahuje ani podmínku neexistence trestu vyhoštění uloženého pravomocným rozhodnutím soudu nebo správního orgánu. V několika případech se na ministerstvo vnitra obrátil soud se žádostí o neudělení českého státního občanství proto, aby mohl být vykonán trest vyhoštění, a považoval udělení českého státního občanství u těchto osob za maření výkonu soudního rozhodnutí. Ministerstvo vnitra v těchto případech sdělovalo, že na případy nabytí českého státního občanství prohlášením nemůže mít uložení trestu vyhoštění žádný vliv. Z hlediska ochrany osobních dat však je sporné i to, zjišťuje-li ministerstvo údaje o trestu vyhoštění od Policie ČR, která je podle zákona č. 283/1991 Sb, o Policii ČR, ve znění pozdějších předpisů, oprávněna zpracovávat citlivé údaje (mezi něž se řadí i informace o trestné činnosti) jen „je-li to s ohledem na povahu trestného činu nezbytné pro plnění úkolů policie v souvislosti s trestním řízením.“ (§ 42g odst. 3).

³⁵ Vládní návrh novely zákona č. 325/1999 Sb., o azylu, návrh na změnu zákona č. 283/1991 Sb., o Policii ČR, ve znění pozdějších předpisů, a zákona č. 153/1994 Sb., o zpravodajských službách ČR, ve znění pozdějších předpisů, v Parlamentním tisku č. 921 neobsahuje (<http://www.snemovna.cz/forms/sqwtmp/272a0008.doc>). Tento návrh na rozšíření pravomocí Policie ČR a zpravodajských služeb včetně BIS byl do novely zákona o azylu zapracován na základě usnesení Výboru pro obranu a bezpečnost Poslanecké sněmovny č. 167 ze dne 7. června 2001 (http://www.snemovna.cz/forms/sqw_tmp/272a000a.doc). Poslanecká sněmovna návrh novely zákona s pozměňovacími návrhy Senátu schválila dne 27. listopadu 2001 (<http://www.snemovna.cz/sqw/historie.sqw?O=3&T=921>).

obsahuje úpravu rozšiřující pravomoci bezpečnostních složek shodně s úpravou, jež byla navržena jako součást azylového zákona.³⁶

1.2.3. Zpřístupnění svazků vzniklých činností bývalé Státní bezpečnosti

Skupina senátorů připravila v roce 2000 návrh zákona o zpřístupnění dokumentů vzniklých činností bývalé státní bezpečnosti a některých bezpečnostních složek komunistického režimu, kterým se mění zákon č. 140/1996 Sb., o zpřístupnění svazků vzniklých činností bývalé Státní bezpečnosti.³⁷ Přestože návrh doznal při projednávání v Poslanecké sněmovně některých pozitivních změn, jeho přijetí vzbuzuje určité obavy z hlediska náležité ochrany osobních údajů, které bude možné zveřejnit i bez souhlasu dotčené osoby.³⁸

1.3. Osobnostní práva

1.3.1. Ochrana osobnosti při rozhlasovém a televizním vysílání

Obdobně jako u zákona č. 46/2000 Sb., o právech a povinnostech při vydávání periodického tisku, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „tiskový zákon“), byly i v zákoně č. 231/2001 Sb., o provozování rozhlasového a televizního vysílání (dále jen „vysílací zákon“), nově zavedeny instituty práva na odpověď a dodatečného sdělení.³⁹

Dodatečné sdělení je oprávnění fyzické i právnické osoby, o níž bylo v rozhlasovém nebo televizním vysílání uveřejněno sdělení o trestním řízení nebo o řízení ve věcech přestupků (správních deliktů), které nebylo ukončeno pravomocným rozhodnutím, požadovat na provozovateli vysílání uveřejnění informace o výsledku tohoto řízení jako dodatečného sdělení. Provozovatel vysílání je povinen žádosti vyhovět pouze tehdy, pokud odvysíláním nespáchá správní delikt nebo trestný čin, nebo pokud sdělená informace byla citací třetí osoby či pravdivou interpretací této citace a jako taková byla i prezentována. Nejde tedy, jak je někdy mylně interpretováno, o právo absolutní.

Právo na odpověď je právo fyzické či právnické osoby obecně požadovat na provozovateli vysílání uveřejnění odpovědi, pokud bylo ve vysílání uveřejněno sdělení obsahující tvrzení, které se dotýká její cti, důstojnosti nebo soukromí v případě fyzické osoby a jména nebo dobré pověsti v případě osoby právnické. Provozovatel vysílání je povinen na žádost této osoby odpověď zveřejnit.

V obou případech, tedy jak u dodatečného sdělení, tak u práva na odpověď, vysílací zákon stanoví lhůty pro jejich uplatnění u provozovatele vysílání, pro jejich následné odvysílání včetně podmínek, kdy je provozovatel vysílání této povinnosti zproštěn. Povinnost

³⁶ Návrh změny zákona o zpravodajských službách ČR vláda schválila usnesením č. 52 ze dne 16. ledna 2002. Poslanecká sněmovna projednává návrh zákona jako sněmovní tisk č. 1231 (<http://www.snemovna.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=3&CT=1231&CT1=0>).

³⁷ Senát tento návrh předložil Poslanecké sněmovně dne 14. srpna 2001. Poslanecká sněmovna návrh změny zákona, o zpřístupnění svazků vzniklých činností bývalé Státní bezpečnosti usnesením č. 2056 dne 8. února 2002 schválila. (Sněmovní tisk 1021: http://www.snemovna.cz/forms/sqw_tmp/576e000a.doc). Návrh změny zákona projednává Senát jako senátní tisk č. 198 (http://www.senat.cz/tmp_sqw/1b190001.DOC).

³⁸ Jde zejména o formulaci § 10 písm. a), která není zcela v souladu se zákonem č. 101/2000 Sb., o ochraně osobních údajů, ve znění pozdějších předpisů.

³⁹ viz též Zpráva o stavu lidských práv v ČR v roce 2000, kapitola 2.2.

provozovatele vysílání zveřejnit dodatečné sdělení nebo odpověď nezaniká smrtí fyzické osoby. Tato práva přecházejí na manžela oprávněné osoby a její děti nebo na rodiče.

1.3.2. Nadužívání trestněprávní ochrany osobnosti

Veřejnost – zejména sdělovací prostředky – věnovala zvýšenou pozornost podávání trestního oznámení pro podezření ze spáchání trestného činu pomluvy podle § 206 trestního zákona. Jedním z důvodů byla i ta skutečnost, že trestní oznámení byla podávána veřejnosti známými osobami, nebo na veřejnosti známé osoby.

<i>rok</i>	<i>stíháno</i>	<i>obžalováno</i>	<i>odsouzeno osob</i> ⁴⁰	<i>odsouzeno trestných činů</i>
1993	71	33	12	14
1994	76	38	23	26
1995	86	45	19	26
1996	56	36	16	17
1997	73	47	15	21
1998	57	13	8	10
1999	92	57	12	18
2000	85	63	18	25
2001	118	70	20	24

K podávání trestních oznámení pro podezření ze spáchání trestného činu pomluvy přispívá i finanční aspekt. Zatímco podání trestního oznámení je bezplatné, podání žaloby na ochranu osobnosti v civilním soudním řízení je zpoplatněno soudním poplatkem. I to je jedním z důvodů, proč je trestní ochrana práv, která je obecně vždy poskytována jako ochrana následná, často využívána jako první, a až v případě neúspěchu tohoto kroku dotčené osoby využívají těch prostředků ochrany práv, které mají podání trestního oznámení předcházet.

Do konce roku 2000 byla výše soudního poplatku u návrhu na zahájení civilního soudního řízení na ochranu osobnosti obsahujícího i náhradu nemajetkové újmy stanovena ve výši 4.000 Kč bez ohledu na konkrétní požadovanou částku. Novelou zákona č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů, č. 255/200 Sb. (dále jen „novela zákona o soudních poplatcích“), je při podání žaloby na ochranu osobnosti požadující peněžní plnění nad 15.000 Kč výše soudního poplatku odvozen od výše navrhovaného peněžního plnění za vzniklou újmu jako 4% z navrhované částky. Novela zákona o soudních poplatcích odstranila nevyváženost, kdy bylo možné získat za relativně nízkou částku i několika milionové částky coby odškodnění majetkové i nemajetkové povahy. Současně však nepřímě otevřela otázku ocenění ochrany osobnosti osob, jejichž finanční poměry zakládají prominutí soudních poplatků, ve srovnání s osobami, které jsou schopny nést náklady v plné šíři od počátku řízení. Osoba v méně příznivé finanční situaci tak bude jen proto, že není schopna zaplatit soudní poplatek ve výši 4% požadované peněžní částky, požadovat jako peněžní odškodnění jen takovou částku, z níž bude schopna a ochotna soudní poplatek zaplatit.

Nadužívání trestněprávní ochrany osobnosti, podobně jako jiné případy nedůvodného podávání trestních oznámení (např. pro podezření z trestného činu šíření poplašné zprávy), má negativní dopad na rozvoj právní kultury v ČR a vyvolává důvodnou kritiku ze strany

⁴⁰ Pokud jde o uložené tresty za trestný čin pomluvy podle § 206 trestního zákona, byl podle poznatků ministerstva spravedlnosti za uvedené období pouze jedné osobě ze sto osmi odsouzených uložen nepodmíněný trest odnětí svobody, přičemž ze statistiky není zřejmé, zda k tomuto trestu soud nevedla recidiva u sbíhajícího se trestného činu.

sdělovacích prostředků i zahraničních pozorovatelů. To platí zejména tehdy, jestliže se ochrany tímto způsobem domáhají známé osobnosti veřejného života nebo dokonce veřejní činitelé.

1.4. Svoboda pohybu

1.4.1. Provádění tzv. předvstupních kontrol na letišti Praha-Ruzyně

V polovině července 2001 přistoupila Velká Británie k tzv. předvstupním kontrolám při odletu cestujících z letiště Praha-Ruzyně⁴¹. Smyslem tohoto kroku bylo snížení počtu žadatelů o azyl z ČR ve Velké Británii. Od samotného počátku budilo opatření britské strany kritické reakce ze strany české i britské veřejnosti proto, že primárně byli z odbavení dopravců *de facto* vyloučeni ti cestující, u nichž došli britští konzulární pracovníci k závěru, že by mohli požádat po příletu do Velké Británie o azyl.

S ohledem na strukturu žadatelů o azyl pocházejících z ČR se toto opatření dotklo hlavně českých státních občanů romského etnika. Předvstupní kontroly vyvolaly kritiku vzhledem k omezení práva na opuštění státu, jehož je osoba státním občanem (právo opustit kteroukoli zemi, i svou vlastní), a případnému podílu ČR na diskriminačním jednání odehrávajícím se na jejím území. Jde o práva garantovaná nejen celou řadou mezinárodních smluv o lidských právech, jichž je ČR smluvní stranou, ale i Listinou.⁴² Na druhé straně je ovšem nutno konstatovat, že je výsostným právem každého státu rozhodnout o tom, koho vpustí na své území. Vláda byla navíc postavena před alternativu zavedení vízového styku, což by mělo na české státní občany, vzájemné kulturní, hospodářské a ostatní obou států negativní dopad.

Situaci se věnovaly na svých zasedáních Rada pro záležitosti romské komunity a Rady pro lidská práva. Oba poradní orgány vlády přijaly usnesení, ve kterém žádaly vládu, aby usilovala při jednáních s britskou stranou o to, aby výše zmíněné opatření bylo časově omezeno na co nejkratší dobu. Opatření bylo od července 2001 několikrát přerušeno, ale britská strana je vždy po několika týdnech obnovila.⁴³ Na problematický charakter tzv. předvstupních kontrol upozornil Veřejný ochránce práv britskou Komisi pro rasovou rovnost, která potvrdila své výhrady k této praxi.

⁴¹ Usnesením č. 131 ze dne 7. února 2001 vláda schválila opatření Velké Británie jako souhlas s návrhem na výměnu interpretačních nót k článku 36 Konzulární úmluvy mezi Československou socialistickou republikou a Spojeným královstvím Velké Británie a Severního Irska č. 135/1976 Sb.

⁴² Činnost britských konzulárních úředníků, resp. místo a způsob výkonu tzv. předvstupní kontroly, neodpovídají technickým požadavkům na výkon konzulární agendy konzulárními pracovníky tak, jak je uvedeno ve Vídeňské úmluvě o konzulárních stycích (stavebně samostatná budova a její označení výsostnými znaky státu, který zde konzulární agendu vykonává). Konzulární úředníci prováděli i kontrolu cestovních dokladů, kterou může v případě českých státních občanů podle zákona č. 329/1999 Sb., o cestovních dokladech provádět pouze Policie ČR (§ 3 odst. 3: „*Výzva k předložení cestovního dokladu a jeho kontrola přísluší Policii České republiky...*“).

⁴³ Usnesením č. 831 ze dne 22. srpna 2001 vláda vyslovila na žádost Velké Británie souhlas s opětovným zavedením předvstupních kontrol, aniž by byla vyřešena otázka, zda opětovné zavedení kontrol znamená opětovně ve vztahu ke kontrolám prováděným v červenci a tedy pouze jedno opakování, nebo jde o souhlas vlády s opětovným prováděním kontrol v budoucnu bez ohledu na počet opakování. Rozsáhlé stanovisko vypracoval i Český helsinský výbor – viz <http://www.helcom.cz>.

1.5. Svoboda vyznání

Parlamentu ČR byl předložen vládní návrh zákona o svobodě náboženské víry a postavení církví a náboženských společností (dále jen „zákon o církvích“).⁴⁴ Podle zákona o církvích je k registraci (získání právní subjektivity) třeba doložit, že se k dané církvi či náboženské společnosti hlásí 300 občanů, což je výrazným snížením oproti dosud požadovaným 10 tisícům (zákon č. 308/1991 Sb.). Toto snížení „registračního limitu“ umožní se zaregistrovat v ČR světovým náboženstvím (např. buddhisté, muslimové) či v zahraničí významným, ale v ČR málo početným konfesím (např. anglikáni). Současně však zákon o církvích obsahuje rozdělení církví a náboženských společností na registrované „prosté“ a registrované s oprávněním k výkonu zvláštních práv. Za ta se považuje především výuka náboženství ve státních školách, výkon duchovenské činnosti v ozbrojených silách a v zařízeních, kde se nacházejí osoby omezené nebo zbavené osobní svobody a konání obřadu při uzavření církevního sňatku. Kromě podmínky délky platnosti registrace a plnění zákonem uložených povinností (§ 11 odst. 1) je podmínkou pro přiznání oprávnění k výkonu stěžejních ze zvláštních práv i získání takového množství podpisů státních občanů ČR či cizinců s povoleným trvalým pobytem hlásících se k církvi, které odpovídá 1 ‰ obyvatel ČR podle posledního sčítání lidu. Původní návrh zákona stanovil tuto hranici na 2 ‰, tj. na 20.000 „členů“ církve.⁴⁵

Zákon o církvích tak pro přiznání zvláštních práv požaduje shodně s předcházejícím zákonem počet 10.000 oprávněných osob hlásících se k církvi s tím, že tento požadavek bude nově podmíněn i délkou předchozí „prosté“ registrace církve a výsledky jejího hospodaření. Tyto církve nezískávají práva církví, která by získaly podle předcházející právní úpravy. Tím vzniká rozlišování na církve s „vyšším“ a „nižším“ statusem. Církve či náboženské společnosti usilující o získání rovného postavení s tradičními církvemi proto tento zákon považují spíše za zpřísnění.

2. Politická práva

2.1. Svoboda projevu a svobodné šíření informací

2.1.1. Omezitelnost svobody projevu

Veřejnost se v roce 2001 v některých sdělovacích prostředcích často setkávala s názorem publicistů, že svoboda slova je absolutní a neomezitelná - s odůvodněním, že Listina a některé mezinárodní smlouvy o lidských právech, jichž je ČR smluvní stranou, zaručují svobodu projevu. Tento názor se přitom opíral o vágní laické výklady nebo o právní systémy anglosaských zemí, jako by normy těchto právních systémů byly nadřazeny právu mezinárodnímu i českému. Omezení svobody slova zákonem v odůvodněných případech však umožňuje jak Listina (čl. 17 odst. 4), tak Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod (č. 209/1992 Sb. – dále jen „EÚLP“ – čl. 10 odst. 2) i Pakt o občanských a politických

⁴⁴ Vláda návrh zákona schválila usnesením č. 383 dne 25. dubna 2001. Ve Sbírce zákonů byl zákon publikován jako zákon č. 3/2002 Sb., o svobodě náboženské víry a postavení církví a náboženských společností. Účinnosti zákon nabyl dne 7. ledna 2002. Poslanecká sněmovna návrh zákona o církvích a náboženských společnostech schválila dne 21. září 2001. Senát jej dne 30. října 2001 zamítl. Poslanecká sněmovna jej dne 27. listopadu 2001 opakovaně schválila. Prezident republiky však zákon nepodepsal a dne 6. prosince 2001 jej Poslanecké sněmovně vrátil. Ta jeho veto přehlasovala dne 18. prosince 2001. (<http://www.snemovna.cz/sqw/historie.sqw?O=3&T=919>).

⁴⁵ http://www.snemovna.cz/forms/sqw_tmp/3276000f.doc

právech (čl. 19 odst. 3), umožňují. Požadavek neomezené svobody projevu je dále v přímém rozporu s Úmluvou o odstranění všech forem rasové diskriminace, která ČR ukládá zakázat zákonem veškeré projevy rasové nenávisti. Často se vyskytující názor, že svoboda projevu je či by měla být absolutní, je tedy nutno spíše považovat za účelovou proklamaci než za právní názor, natož pak za realizovatelný návod k uplatňování práv.

Kritice ze strany sdělovacích prostředků byla občas vystavena i Policie ČR, pokud zahájila trestní řízení pro trestné činy verbálního charakteru. V některých konkrétních případech se však tato kritika jeví jako vcelku oprávněná.⁴⁶

V obecné rovině musejí být tedy požadavky „absolutní svobody slova“ odmítnuty jako odporující českému právnímu řádu i mezinárodnímu právu. Na druhé straně je však nutno věnovat zvýšenou pozornost tomu, aby příslušná ustanovení trestního zákona nebyla nesprávně vykládána.

2.1.2. Ochrana zdroje informací

Vysílací zákon (viz též kapitola 1.3.1.) zavádí institut „ochrana zdroje a obsahu informací“. Jde o oprávnění fyzické nebo právnické osoby, která se podílela na získávání nebo zpracování informací pro uveřejnění nebo uveřejněných v rozhlasovém nebo televizním vysílání, odepřít soudu, jinému státnímu orgánu nebo orgánu veřejné správy poskytnutí informace o původu či obsahu těchto informací. Právo ochrany zdroje informace nebo jejího obsahu však podobně jako svoboda projevu není právem absolutním. Práva ochrany zdroje a obsahu informace se nelze dovolávat tam, kde jeho realizace znamená podezření ze spáchání trestného činu nadřezování podle § 166 trestního zákona, nepřekážení trestného činu podle § 167 trestního zákona a neoznámení trestného činu podle § 168 trestního zákona.

Jak je někdy mylně vykládáno, toto právo nenáleží pouze osobám, které vykonávají novinářskou profesi, ale každé osobě, která se podílela na získání nebo zpracování informace pro uveřejnění této informace v rozhlasovém nebo televizním vysílání.

2.2. Právo shromažďovací

Ministerstvo vnitra vypracovalo, mj. jako reakci na excesy při různých shromážděních včetně zasedání Mezinárodního měnového fondu a Světové banky v roce 2000, návrh rekodifikace právní úpravy o právu shromažďovacím. Návrh zákona obsahuje některá sporná ustanovení:

- Navrhuje se, aby lhůta pro podání oznámení o konání shromáždění byla prodloužena ze současných pěti dnů na dnů sedm s tím, že lhůta má být nově počítána po dnech pracovních. Jde tak *de facto* až o dvojnásobné prodloužení lhůty.
- Zavádí se institut oznámení shromáždění ve zkrácené lhůtě v odůvodněných případech; u tohoto shromáždění je navíc navržen princip povolovací, nikoli ohlašovací⁴⁷.

⁴⁶ Jde např. o mediálně známé případy pravicového radikála Jana Kopala a novináře Tomáše Peciny, kdy Policie ČR zahájila trestní stíhání pro podezření ze spáchání trestného činu schvalování trestného činu (§ 165 trestního zákona), přestože se oba současně pronesenými výroky od teroristického útoku v USA distancovali. Dalším známým případem bylo trestní stíhání faráře Václava Protivínského, který vyjádřil legitimní kritiku minulosti KSČM, pro trestný čin hanobení národa, rasy a přesvědčení (§ 198 odst. 1 písm. b) trestního zákona).

⁴⁷ Pořádání neohlášeného shromáždění je současně návrhem zákona označeno za přestupek, a jako takový je sankcionováno. Proto každé oznámení o konání shromáždění učiněné ve zkrácené lhůtě, které nebude přijato,

- Navrhuje se rovněž výrazně zvýšit pokuty za přestupky proti právu shromažďovacímu, a to ze současných 1.000 Kč až na 10.000 Kč. U některých přestupků by pak mělo být možné uložit pokutu až do výše 15.000 Kč.⁴⁸

Předmětem diskuse byl i personální rozsah práva shromažďovacího. Návrh zákona zavádí dělení práva shromažďovacího na aktivní a pasivní shromažďovací právo, kdy oprávnění shromážďování svolat (aktivní složka) by měly osoby, které jsou přihlášeny k trvalému pobytu v ČR nebo jim byl trvalý pobyt povolen.

Součástí rekodifikace⁴⁹ je změna zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o pozemních komunikacích“), který obsahuje i ustanovení o běžném, zvláštním a zakázaném užívání pozemní komunikace. Zákon o pozemních komunikacích, který mj. přesně definuje vlastníka pozemní komunikace, totiž výslovně definuje účel používání pozemní komunikace⁵⁰ i postup pro její zvláštní užívání⁵¹, kdy za zvláštní užívání pozemní komunikace označuje i shromáždění⁵². V případě, že se má shromáždění konat i na pozemní komunikaci, má tak jeho svolavatel v současné době kromě povinnosti ohlašovací i povinnost požádat o povolení ke zvláštnímu užívání pozemní komunikace. Tím je konání shromáždění na pozemní komunikaci dosud podřízeno principu povolovacímu, a ne principu ohlašovacímu tak, jak jej definuje Pakt o občanských a politických právech v čl. 21⁵³. Změna zákona o pozemních komunikacích by tak měla znamenat vynětí pořádání shromáždění na pozemní komunikaci z povolení jejího vlastníka nebo správce.

je fakticky upozorněním svolavatele pro příslušné orgány na konání neohlášeného shromáždění, tj. upozorněním na spáchání přestupku.

⁴⁸ Pokuta v maximální výši 1.000 Kč byla uzákoněna v roce 1990, kdy se průměrný měsíční příjem nacházel ve velmi těsné blízkosti 2.000 Kč, nyní přesahuje částku 15.000 Kč.

⁴⁹ Ve druhé polovině února 2002 návrh zákona o právu shromažďovacím projednával i Výbor ústavněprávní Poslanecké sněmovny, který přerušil projednávání návrhu zákona, a vyžádal si k němu stanovisko ministerstva vnitra.

⁵⁰ § 19 odst. 1 zákona č. 13/1997 Sb. „V mezích zvláštních předpisů upravujících provoz na pozemních komunikacích a za podmínek stanovených tímto zákonem smí každý užívat pozemní komunikace bezplatně obvyklým způsobem a k účelům, ke kterým jsou určeny (dále jen "obecné užívání"), pokud pro zvláštní případy nestanoví tento zákon nebo zvláštní předpis (odkaz na zákon o místních poplatcích) jinak ...“.

⁵¹ § 25 odst. 1 a 2 zákona č. 13/1997 Sb.: „K užívání dálnic, silnic a místních komunikací jiným než obvyklým způsobem nebo k jiným účelům, než pro které jsou určeny (dále jen "zvláštní užívání"), je třeba povolení příslušného silničního správního úřadu vydaného s předchozím souhlasem vlastníka dotčené pozemní komunikace, a může-li zvláštní užívání ovlivnit bezpečnost nebo plynulost silničního provozu, také s předchozím souhlasem Ministerstva vnitra, jde-li o dálnici a rychlostní silnici, v ostatních případech se souhlasem příslušného orgánu Policie České republiky.

Silniční správní úřad vydá rozhodnutí o povolení zvláštního užívání právnické nebo fyzické osobě na základě písemné žádosti na dobu určitou a v rozhodnutí stanoví podmínky zvláštního užívání. Povolení ke zvláštnímu užívání nezavazuje uživatele povinnosti k náhradám za poškození nebo znečištění dálnice, silnice nebo místní komunikace.“.

⁵² § 25 odst. 6 zákona č. 13/1997 Sb.: „Zvláštním užíváním dálnice, silnice a místní komunikace je ...e) pořádání sportovních, kulturních, náboženských, zábavních a podobných akcí a shromáždění, jestliže by jimi mohla být ohrožena bezpečnost nebo plynulost silničního provozu, ...“.

⁵³ „Uznává se právo na pokojné shromažďování.“ („The right of peaceful assembly shall be recognized.“)

2.3. Účast na veřejném životě

2.3.1. Volební právo občanů EU a cizinců⁵⁴

Nová právní úprava byla přijata pro volby do místních zastupitelstev. Zákon č. 491/2001 Sb., o volbách do zastupitelstev obcí (dále jen „zákon o obecních volbách“) přiznává aktivní i pasivní volební právo cizinci, který je v obci hlášen k trvalému pobytu, pokud je mu toto právo přiznáno mezinárodní smlouvou, jíž je ČR smluvní stranou, a která byla vyhlášena ve Sbírce mezinárodních smluv (§ 4). Takovou smlouvou by byla nepochybně Úmluva Rady Evropy o účasti cizinců na veřejném životě na místní úrovni (ETS 144 - dále jen „Úmluva“).

Protože ČR dosud Úmluvu neratifikovala⁵⁵, prakticky tak budou mít po vstupu ČR do EU volební právo pouze státní občané členských států EU. Toto restriktivní pojetí je nejen v rozporu s cílem vytvořit podmínky pro rychlou a účinnou integraci všech právoplatně usazených cizinců, ale nerespektuje ani usnesení vlády č. 311 ze dne 29. března 2000, kterým bylo uloženo ministrům vnitra, kultury a pro místní rozvoj, aby do 31. prosince 2001 vytvořili mj. podmínky i pro uplatnění práva „*každého právoplatně usazeného cizince, aby mohl volit a být volen ve volbách do místních zastupitelstev, za stejných podmínek jako občané, pokud má zákonné a stále bydliště v tomto státě po dobu nejméně 5 let před volbami*“ (čl. 6 Úmluvy). Pokud tedy neexistuje další dvoustranná nebo i mnohostranná smlouva, je volební právo cizincům – s uvedenou výjimkou - do obecních zastupitelstev *de facto* i nadále odepřeno.

Nejasnosti může zákon o obecních volbách vyvolávat podmíněním volebního práva trvalým pobytem v obci. Do evidence obyvatel se podle zákona č. 133/2000 Sb., o evidenci obyvatel a rodných číslech, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o evidenci obyvatel“), zapisují údaje o cizincích s povolením k pobytu; povolením k pobytu pak cizinecký zákon rozumí povolení k trvalému pobytu na území ČR. K trvalému pobytu v obci tak - při striktním výkladu zákona - může být přihlášen pouze cizinec s povoleným trvalým pobytem na území ČR, nikoli tedy např. cizinec, který žije v ČR na tzv. dlouhodobé vízum, které je vydáváno zejména za účelem zaměstnání, podnikání, sloučení rodiny apod. Pokud by byl aplikován tento výklad zákona, byla by právní úprava volebního práva v rozporu s čl. 19 Smlouvy o založení Evropského společenství, jenž dává právo volit a být volen v obecních volbách každému občanovi Unie „*pobývajícímu*“ v členském státu, jehož není státním občanem.

Je proto nutné přijmout urychleně kroky k nápravě, a to tak, aby volební právo v místních volbách měli všichni právoplatně usazení cizinci, přinejmenším v rozsahu podle Úmluvy. Bylo by proto vhodné, aby ministerstvo vnitra zajistilo zaslání Úmluvy do Parlamentu k vyjádření souhlasu s ratifikací. Skutečnost, že se tak dosud nestalo, se projeví již v obecních volbách, které se budou konat v průběhu roku 2002, tím, že cizinci s povoleným trvalým pobytem se nebudou moci těchto voleb zúčastnit.

⁵⁴ Problematice práv cizinců obecně je věnována kapitola 9.

⁵⁵ Návrh na podpis a ratifikaci s výhradou k části B a C Úmluvy o účasti cizinců na veřejném životě na místní úrovni (ETS 144) schválila vláda usnesením č. 311 dne 29. března 2000. ČR Úmluvu podepsala dne 7. června 2000, návrh na vyslovení souhlasu Parlamentu ČR dosud nebyl ministerstvem vnitra coby gestorem Úmluvy Parlamentu vůbec zaslán, čímž nebyl ze strany ministerstva vnitra dodržen jednací řád vlády (http://www.vlada.cz/1250/vlada/cinnostvlady_jednacicirad.htm, <http://www.snemovna.cz> a <http://conventions.coe.int>). Vláda navíc uložila ministrům vnitra, kultury a pro místní rozvoj, aby do 31. prosince 2001 zabezpečili podmínky pro uplatnění práv uvedených v kapitolách B a C Úmluvy.

2.3.2. Přístup k veřejným funkcím

V souvislosti se situací v České televizi na přelomu roku 2000 a 2001 byla přijata rozsáhlá novela č. 39/2001 Sb. zákona č. 483/1991 Sb., o České televizi, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „zákon o ČT“). Dnem nabytí účinnosti novely zákona o ČT zaniklo členství v Radě České televize (dále jen „Rada ČT“) všech dosavadních členů. Poslanecká sněmovna tak přistoupila k volbě všech členů Rady ČT. Výběr kandidátů pro volbu členů Rady ČT zabezpečoval Volební výbor Poslanecké sněmovny, který kontroloval, zda kandidáti na člena Rady ČT splňují všechny zákonem stanovené podmínky pro kandidaturu jako takovou. Následně Volební výbor doporučil Poslanecké sněmovně 45 kandidátů, z nichž měla sněmovna zvolit patnáct členů Rady ČT. Zákon o ČT sice nezná ani doporučení pro volbu Poslanecké sněmovny, ani „předvolbu“ orgánem Poslanecké sněmovny, nicméně je tento postup v souladu se zákonem č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny, ve znění pozdějších předpisů.

3. Soudní ochrana a soudnictví

3.1. Civilní a správní soudní řízení

3.1.1. Novela občanského soudního řádu

Dnem 1. ledna 2001 nabyla účinnosti rozsáhlá novela OSŘ (č.30/2000 Sb.), jež představuje průlom do principu nezbytnosti tvrzené prokázat – jde o přenos důkazního břemene v případech diskriminace z důvodu pohlaví ve věcech pracovních (dále viz kapitola 6.1.1).

3.1.2. Zrušení části páte OSŘ (§ 244 – § 250s) Ústavním soudem ČR

Ústavní soud zrušil ke dni 31. prosince 2002 svým nálezem část pátou OSŘ – správní soudnictví, z důvodu rozporu s právem na úplné přezkoumání rozhodnutí správních úřadů nezávislým a nestranným tribunálem tak, jak požaduje v čl. 6 odst. 1 EÚLP a čl. 36 odst. 2 Listiny⁵⁶. Ústavní soud v odůvodnění nálezu říká, že „*aktivní legitimaci k podání správní žaloby tedy nemají subjekty, o jejichž právech či povinnostech bylo evidentně jednáno, popřípadě mohly být ve svých právech rozhodnutím orgánu státní správy dotčeny. Přitom nelze vyloučit, že může jít i o práva základní.*“ Ústavní soud výslovně uvedl, že tato neexistence úplného soudního přezkumu se může týkat i práva vlastnického. Ústavní soud dále konstatoval, že stav založený novelou OSŘ v roce 1991 (zákon č. 519/1991 Sb.) „*byl chápán jako dočasné řešení*“, kdy i ústavní zákon č. 1/1993 Sb, Ústava ČR, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „Ústava“) výslovně zřizuje Nejvyšší správní soud, aniž by jeho zřízení současně odložila. Tento problém byl vyřešen přijetím zákona o správním soudnictví. (kapitola 3.1.5.)

⁵⁶ Nález č. 276/2001 Sb.; Ústavní soud již dříve ve svém nálezu č. 1/1997 Sb. ze dne 27. listopadu 1996 (sp. zn. Pl. ÚS 28/95) vyslovil názor, že v právním řádu ČR „*není zřetelně a jasně založeno právo na úplné přezkoumání rozhodnutí správních úřadů nezávislým a nestranným tribunálem*“...

3.1.3. Zrušení některých ustanovení zákona č.148/1998 Sb., o ochraně utajovaných skutečností, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o utajovaných skutečnostech“), Ústavním soudem ČR

Z důvodu neexistence plné a nezávislé soudní přezkoumatelnosti rozhodnutí Národního bezpečnostního úřadu (dále jen „NBÚ“) ve správním řízení o udělení osvědčení pro styk s utajovanými skutečnostmi Ústavní soud ke dni 30. června 2002:

- zrušil tu část zákona o utajovaných skutečnostech, která vylučovala rozhodnutí ze soudního přezkumu⁵⁷;
- zrušil ustanovení zákona o ochraně utajovaných skutečností, podle něhož NBÚ nesděloval důvody proč byla žádost o vydání osvědčení zamítnuta a osvědčení nebylo tudíž vydáno.

Tímto rozhodnutím Ústavního soudu byla rovněž zpřesněna zákonná definice pojmu „bezpečnostní riziko“, o jejímž naplnění až doposud NBÚ rozhodoval na základě svého uvážení.

Rozhodnutí NBÚ tak budou do budoucna plně přezkoumatelná, budou muset obsahovat důvody, které vedly k rozhodnutí o nesplnění podmínek pro vydání osvědčení, a NBÚ pozbude až dosud velmi širokou možnost k posuzování, co je a co není bezpečnostním rizikem podle zákona o utajovaných skutečnostech.⁵⁸ V návaznosti na tento nálezní Ústavního soudu vláda předložila Parlamentu návrh novely zákona o utajovaných skutečnostech, který požadavky stanovené nálezním Ústavního soudu respektuje.⁵⁹ Za zmínku stojí, že i podnět Rady pro lidská práva ke změně zákona o utajovaných skutečnostech ze dne 21. června 2001 směřoval k právě takovým změnám, jaké posléze provedl Ústavní soud ČR.

3.1.4. Zrušení nemožnosti přezkoumání rozhodnutí o uložení pokuty do 2.000 Kč podle zákona č. 200/1990 Sb, o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „přestupkový zákon“), Ústavním soudem ČR

Stejně jako v případě zákona o utajovaných skutečnostech, i v případě nemožnosti přezkoumání rozhodnutí orgánu veřejné správy, který je oprávněn i k ukládání pokut při přestupkovém řízení soudem, shledal Ústavní soud rozpor zákona o přestupcích s čl. 6 odst. 1 EÚLP. Dále Ústavní soud konstatoval rozpor s čl. 36 odst. 1 a 2 Listiny a s čl. 1 a čl. 4 Ústavy⁶⁰. Ústavní soud v tomto případě vycházel z judikatury Evropského soudu pro lidská práva, zejména z rozsudku ve věci Lauko proti Slovenské republice nebo z rozsudku ve věci

⁵⁷ Nálezem č. 322/2001 Sb. bylo zrušeno ustanovení 3. věty § 36 odst. 3: „*Důvody nevydání osvědčení Úřad v oznámení neuvádí*“, § 73 odst. 2 zákona o ochraně utajovaných skutečností: „*Rozhodnutí, opatření a jiné úkony podle tohoto zákona nepodléhají soudnímu přezkumu, s výjimkou rozhodnutí o pokutách.*“ a vypuštěno slovo „*zejména*“ v § 23 odst. 2.

⁵⁸ Stížnosti na rozhodnutí NBÚ byly podány také Kanceláři Veřejného ochránce lidských práv. Šlo o osoby, které nebyly prověřeny pro vyšší stupeň utajení u NBÚ. Stížnosti směřovaly proti neodůvodněnému rozhodnutí a proti tomu, že o jejich odvolání rozhodoval ředitel úřadu. Jedna stížnost směřovala proti řízení o prověření jako takovému.

⁵⁹ Vládní návrh zákona na změnu zákona o utajovaných skutečnostech vláda schválila usnesením č. 1129 ze dne 7. listopadu 2001. Poslanecká sněmovna, která návrh zákona projednávala jako sněmovní tisk 1165 (http://www.snemovna.cz/forms/sqw_tmp/68e4004a.doc) jej však v 1. čtení dne 7. prosince 2001 svým usnesením č. 1925 vlády vrátila (<http://www.snemovna.cz/sqw/historie.sqw?O=3&T=1165>).

⁶⁰ Nálezem č. 52/2001 Sb. Ústavní soud zrušil ke dni 28. února 2002 § 83 odst. 1 přestupkového zákona: „*Soud nepřezkoumává rozhodnutí o přestupku, za nějž nelze uložit pokutu vyšší než 2 000 Kč nebo zákaz činnosti; to neplatí bylo-li vysloveno propadnutí věci nebo zabránění věci, jejíž hodnota přesahuje částku 2.000 Kč.*“.

Kadubec proti Slovenské republice⁶¹. V obou případech byl postup slovenských správních orgánů a soudů založen na právní úpravě totožné s právní úpravou v ČR a Evropský soud pro lidská práva konstatoval porušení EÚLP.

3.1.5. Návrh zákona o správním soudnictví

Hlavním smyslem návrhu zákona o správním soudnictví a řízení před soudy ve správním soudnictví⁶² je především uvést právní řád ČR do souladu s čl. 6 EÚLP, tedy umožnit přezkouvání rozhodnutí správních úřadů v plné jurisdikci soudy, nejen jak tomu bylo doposud, že soudy přezkouvaly pouze zákonnost a nikoli již i skutkové závěry správních orgánů. Potřebnost procesní úpravy, která by nekopírovala úpravu v občanském soudním řádu, vyplývá z veřejnoprávní podstaty věcí, o nichž budou soudy ve správním soudnictví jednat a rozhodovat.

Zákon o správním soudnictví umožní zřízení Nejvyššího správního soudu, čímž se po deseti letech naplní Ústava. Až do konce roku 2002 budou úlohu správních soudů vykonávat soudy obecné společně s Ústavním soudem. Ten rozhodoval o přijatelnosti ústavní stížnosti proti rozhodnutí orgánů veřejné správy tehdy, pokud zde bylo důvodné předpokládat, že se jedná o zásah do práv a svobod obsažených v Listině a mezinárodních smlouvách o lidských právech, jichž je ČR smluvní stranou.

Existence správního soudnictví v čele s Nejvyšším správním soudem zajistí nejen sjednocení rozhodovací praxe, ale i soudní kontrolu výkonu veřejné správy. Ta je v současnosti roztržštěná a Ústavní soud *de facto* nahrazuje roli Nejvyššího správního soudu, přestože Ústava (čl. 87 odst. 2) předpokládá situaci opačnou, totiž že na základě zákonného zmocnění může některé okruhy otázek rozhodovat místo Ústavního soudu právě Nejvyšší správní soud.

3.2. Trestní soudní řízení

3.2.1. Novela trestního řádu a rekodifikace trestního zákona

V polovině roku 2001 Parlament ČR schválil obsáhlý návrh novelizace trestního řádu, publikovaný pod č. 265/2001 Sb., který nabyl účinnosti dnem 1.1.2002 (dále jen „novela trestního řádu“ a „trestní řád“). Základním cílem novely trestního řádu je dosáhnout větší efektivnosti trestního řízení, spočívající v jeho zrychlení, v dosažení vyšší objasňenosti a ve výraznějším zakotvení úlohy soudu v trestním řízení. Posíleno bylo rovněž postavení státního zástupce, který nyní má větší odpovědnost, zejména v rámci dokazování před soudem.

Tři nové významné pravomoci novela trestního řádu přiznala orgánům státního zastupitelství. Institut dovolání⁶³ (§ 265a a násl.) umožňuje nejvyššímu státnímu zástupci i odsouzenému napadnout pravomocné rozhodnutí soudu ve věci samé, kdy nejvyšší státní

⁶¹ Všechny rozsudky Evropského soudu pro lidská práva jsou k dispozici na jeho internetové stránce: <http://www.echr.coe.int>.

⁶² Vládní návrh zákona schválila vláda usnesením č. 947 ze dne 26. září 2001. Poslanecká sněmovna návrh zákona schválila jako sněmovní tisk č. 1080 (http://www.snemovna.cz/forms/sqw_tmp/648e0012.doc) dne 15. února 2002 svým usnesením č. 2015 (<http://www.snemovna.cz/sqw/historie.sqw?O=3&T=1080>).

⁶³ Doplní institut stížnosti pro porušení zákona, čímž český trestní proces navazuje na právní tradici, protože až do roku 1950 náleželo právo napadnout pravomocné rozhodnutí „orgánů činných v trestním řízení“ generálnímu prokurátorovi.

zástupce může podat dovolání i v neprospěch obviněného. Nejvyšší státní zástupce může dále rušit nezákonná rozhodnutí nižších státních zástupců o zastavení trestního stíhání či o postoupení věci (§ 174a) do dvou měsíců od nabytí právní moci těchto rozhodnutí. Významný posun představuje i skutečnost, že novela trestního řádu svěřuje státním zástupcům pravomoc vyšetřovat trestné činy příslušníků Policie ČR (§ 161 odst. 3).

Věcný záměr nového trestního zákona⁶⁴ zcela nově zakotví též trestní odpovědnost právnických osob. Ta bude uplatňována vedle odpovědnosti osob fyzických. Změněna bude celková koncepce ukládání sankcí a jejich hierarchie, s cílem chápat trest odnětí svobody jako krajní prostředek a klást důraz na individuální přístup k řešení trestních věcí předpokládající širokou možnost využití alternativních sankcí.

3.2.2. Zrušení § 272 a § 276 věty 4. trestního řádu Ústavním soudem ČR

Ke dni 31. prosince 2001 zrušil Ústavní soud právo ministra spravedlnosti podat stížnost pro porušení zákona v neprospěch obviněného coby mimořádného opravného prostředku proti pravomocnému rozhodnutí v trestním řízení.⁶⁵ Ústavní soud poukázal zejména na to, že jde o prostředek, jímž disponuje vůči moci soudní (a dotčené osobě) moc výkonná, aniž by tito měli podobnou možnost, čímž dochází k zásahu do principu rovnosti zbraní obsažené v právu na spravedlivý proces podle čl. 6 odst. 1 EÚLP, čl. 37 odst. 3 a čl. 40 Listiny.

3.3. Právo na právní pomoc

Právo na právní pomoc v řízení před soudy, jinými státními orgány či orgány veřejné správy je podle Listiny zaručeno každému od počátku řízení (čl. 37 odst. 2). S výjimkou nutné obhajoby v trestním řízení tak nadále není zajištěna kvalifikovaná právní pomoc v závislosti na možnostech jednotlivce tuto službu uhradit.

3.3.1. Právo na právní pomoc ve správním řízení a v občanském soudním řízení

Nezměněna zůstala právní úprava obsažená v zákoně č. 71/1967 Sb., o správním řízení, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), který upravuje řízení před správními orgány. Novela OSŘ posílila možnost účastníka řízení, který byl osvobozen od placení soudních poplatků, aby mu byl na žádost soudem ustanoven na ochranu jeho zájmů zástupce, na nárok mít ustanoveného zástupce na náklady státu. Současně novela OSŘ ukládá soudu povinnost účastníka řízení o tomto právu poučit.

⁶⁴ Vláda schválila návrh věcného záměru nového trestního zákona usnesením č. 319 ze dne 9. dubna 2001, k návrhu věcného záměru trestního zákona (kodifikace trestního práva hmotného). Nový trestní zákon má být vypracován a předložen vládě ke schválení do konce roku 2002.

⁶⁵ Nálezem č. 424/2001 Sb. ze dne 31. října 2001 Ústavní soud v českém právním řádu výrazně omezil institut, který do něj byl začleněn v době sovětizace práva zákonem č. 87/1950 Sb. Stížností pro porušení zákona v neprospěch obviněného, podanou ministrem spravedlnosti, již nelze dosáhnout zrušení napadeného rozhodnutí, ale v zásadě jen akademického výroku Nejvyššího soudu ČR, že byl zákon porušen. Novela trestního řádu zavádí od 1. ledna 2002 jako univerzální mimořádný opravný prostředek dovolání (nově k oprávnění nejvyššího státního zástupce – viz kapitola 3.2.1.).

3.3.2 Právní pomoc v trestním řízení a v souvislosti s ním

Novela trestního řádu nově upravuje možnost obžalovaného požádat z důvodů jeho majetkových poměrů soud o ustavení obhájce na náklady státu i v těch případech, kdy nejde o obhajobu nutnou (33 odst. 2). Nově má právo na právní pomoc zmocněnce za sníženou odměnu nebo bezplatně při splnění podobných podmínek i poškozený (§ 51 a). I po novele trestního řádu však přetrvávají problémy s realizací nutné obhajoby v případech, kdy soud rozhoduje o umístění odsouzeného do vyhošťovací vazby. Odsouzení ve vyhošťovací vazbě, kteří již trest odnětí svobody vykonali, obvykle nemají obhájce, i když jejich možnost hájit se je zbavením svobody ztížena stejně jako u obviněných. Tato skutečnost je závažná zejména proto, že vyhošťovací vazba představuje zbavení svobody nad rámec pravomocně uloženého trestu, a vyhošťování cizinci ne vždy ovládají český jazyk, čímž je jejich situace ztížena i jazykovou bariérou (viz též kapitola 4.3.2). Ministerstvo spravedlnosti podalo v roce 2001 podnět k zahájení řízení u Nejvyššího soudu na jednotný výklad ustanovení práva na obhajobu a jeho zajištění v případě rozhodování o vzetí do vyhošťovací vazby. Řízení nebylo dosud skončeno.

Osoba zadržená má podle trestního řádu právo zvolit si obhájce a radit se s ním již v průběhu zadržení (§ 76 odst. 6). Obdobnou právní úpravu však neobsahuje zákon č. 283/1991 Sb., o Policii ČR, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o policii“) ve vztahu k osobám zajištěným nebo předvedeným za účelem podání vysvětlení podle tohoto zákona. Tato situace vede k rozdílnému právnímu režimu osob omezených na osobní svobodě či osobní svobody zbavených. Z pohledu poskytnutí kvalifikované právní pomoci má v okamžiku zbavení svobody osoba, jejíž jednání může být společensky méně nebezpečné, nižší standard práv než osoba, jejíž jednání může být společensky nebezpečné více.

Ani novela trestního řádu tak neodstraňuje nedostatečné zajištění práva na právní pomoc, protože i nadále o přidělení advokáta za sníženou úhradu jeho právních služeb nebo zdarma rozhoduje Česká advokátní komora (dále jen „ČAK“) jako organizace profesní samosprávy podle zákona č. 85/1996 Sb., o advokacii, ve znění pozdějších předpisů. Právo na tzv. bezplatnou právní pomoc je tak v případě trestního řízení závislé na úvaze soudu, v ostatních případech pak na posouzení orgánů profesní samosprávy. Bylo by proto vhodné sjednotit právní režim poskytování tzv. bezplatné právní pomoci⁶⁶.

3.3.3. Právní postavení oběti trestného činu⁶⁷

Novela trestního řádu změnila i zákon č. 209/1997 Sb., o peněžité pomoci obětem trestné činnosti, ve znění pozdějších předpisů. Byla výrazně zvýšena horní hranice pomoci, a to ze 60.000 Kč na 150.000 Kč. Významně se změnilo i počítání lhůty pro možnost podání žádosti o pomoc: jednoroční lhůta již nebude běžet ode dne spáchání trestného činu, ale od okamžiku, kdy se oběť o škodě dozví.

⁶⁶ Podle poznatků České advokátní komory jde každoročně o přibližně 1200 případů, kdy ČAK rozhodne, že jí přidělený advokát poskytne právní službu za sníženou úhradu nebo zdarma. Tento stav je nadále neudržitelný i z toho důvodu, že poskytování právních služeb advokátem je službou soukromé osoby, která si svou profesí vydělává na živobytí.

⁶⁷ Novela trestního řádu rovněž přispěje ke změně postavení oběti, která je vůči pachateli osobou blízkou, neboť nebude (zjednodušeně řečeno) u některých trestných činů požadován souhlas s trestním stíháním. Protože se ve svém důsledku jedná o opatření, které by mělo výrazně přispět ke zlepšení situace žen (ty tvoří přes 90% obětí trestné činnosti označované jako domácí násilí), je o této změně trestního řádu pojednáno v kapitole 6.5.1.

3.3.4. Zrušení § 44 odst. 2 trestního řádu Ústavním soudem ČR

Ústavní soud ČR zrušil nálezem č. 77/2001 Sb. ke dni 23. února 2001 § 44 odst. 2 trestního zákona⁶⁸ jako ustanovení, které zakládá nerovnost poškozeného v trestním řízení v závislosti na tom, zda probíhá trestní řízení před okresním nebo krajským soudem. Konstatoval, že „rozdílnost postavení poškozeného v řízení před uvedenými soudy – v tomto směru - nepovažuje Ústavní soud za odůvodněnou a smysluplnou, neboť stejně jako v řízení před krajským soudem může také v řízení před soudem okresním dojít např. k tomu, že se v něm projednávají otázky státního tajemství, jedná se o závažnou, složitou a rozsáhlou trestní věc, kde rozhodování o náhradě škody může přesahovat rámec účelu trestního stíhání ... apod. Především z tohoto důvodu dospěl Ústavní soud k závěru, že napadené ustanovení je protiústavní, neboť ve svých důsledcích vyvolává neodůvodněnou nerovnost účastníků řízení při uplatňování jejich práv v řízení před okresním a krajským soudem. Tím porušuje čl. 1 a čl. 3 odst. 1 Listiny ve spojení s čl. 36 odst. 1 Listiny.“.

4. Osoby zbavené osobní svobody a osoby na osobní svobodě omezené

4.1. Obecná situace ve vězeňství v roce 2001

Významným pozitivním posunem je soustavné snižování počtu vězněných osob od roku 2000, kdy přeplněnost věznic a vazebních věznic dosahovala alarmujících 117,2%. V návaznosti na tento příznivý vývoj, který by měl pokračovat i v budoucnosti, připravuje Generální ředitelství Vězeňské služby ČR (dále jen „GŘ VS“) novou profilaci vězeňských zařízení, rozšíření počtu specializovaných oddělení a zlepšení podmínek pro další rozšiřování zacházení s vybranými kategoriemi odsouzených či opatření k dodržování regionálního principu místa výkonu trestu. Snížení počtu vězeňské populace by mělo mít také výrazný vliv na uplatňování programů zacházení, volnočasové aktivity, individuální práci s odsouzenými a obecně na zlepšení podmínek zadržování ve výkonu trestu⁶⁹.

Následující tabulka obsahuje údaje počtu vězněných osob a naplněnosti ubytovacích kapacit k 31. prosinci 2001.

	Obvinění	Odsouzení	Celkem
M	4 341	14 190	18 531
Z	242	547	789
Celkem	4 583	14 737	19 320
Ubyt. kapacita	5 980	14 142	20 122
Naplněnost	76%	104%	96%

⁶⁸ § 44 odst. 2 trestního řádu: „V řízení o trestných činech náležejících do příslušnosti krajského soudu (§ 17 odst. 1) rozhodne o účasti poškozeného soud podle povahy projednávané věci.“ Novela trestního řádu pak obsahuje nové ustanovení § 44 odst. 2., který se však vztahuje ke zmocněnci poškozených v případě jejich mimořádně vysokého počtu, který by omezil rychlost trestního řízení..

⁶⁹ Významným problémem však nadále zůstává nedostatečný rozpočet VS ČR, což se projevuje především ve špatném materiálním zabezpečení a technickém stavu většiny věznic a nepřiměřeně nízkém finančním ohodnocení náročné práce zaměstnanců VS ČR.

4.2. Výkon trestu odnětí svobody

Nebyly odstraněny skutečnosti kritizované ve Zprávě o stavu lidských práv v ČR v roce 2000, a to především povinnost odsouzených hradit náklady výkonu trestu i v případě, že z objektivních důvodů nemohou být zaměstnáni, a extrémní izolace doživotně odsouzených.⁷⁰ Nadále nejsou vytvořeny podmínky pro výkon trestu odnětí svobody matek s dětmi. Problematická je také skutečnost, že do práce ve vězeňství se v současné době vrací někteří pracovníci, kteří odešli hned po roce 1989 bez absolvování prověrek. Právní úprava výkonu trestu odnětí svobody obsažená v zákoně č. 169/1999 Sb., o výkonu trestu odnětí svobody, ve znění pozdějších předpisů (dále je „zákon o výkonu trestu odnětí svobody“), nebyla v roce 2001 výrazněji změněna⁷¹.

4.2.1. Plošná povinnost hradit náklady výkonu trestu odnětí svobody odsouzenými

Plošná povinnost hradit náklady výkonu trestu pro všechny odsouzené byla zavedena zákonem o výkonu trestu odnětí svobody v roce 2000. Vztahuje se i na odsouzené, kteří přesto, že by pracovat chtěli, nejsou zaměstnáni z důvodu nedostatku pracovních příležitostí. Za těchto okolností jim dluh vůči státu během pobytu ve věznici narůstá, ačkoli nemohou získat prostředky na jeho zaplacení. Po propuštění z věznice tak mohou dlužné částky dosáhnout značné výše, což vzhledem k jejich problémům při uplatnění se na trhu práce, může být významnou překážkou jejich opětovné integrace do společnosti. Zpětné vymáhání nákladů navíc není příliš efektivní.

Na tento problém upozornila Rada pro lidská práva ve svém podnětu ke změně zákona o výkonu trestu odnětí svobody ze dne 28. března 2001.⁷² Vláda vzala podnět na vědomí usnesením č. 545 ze dne 6. června 2001, kterým uložila ministru spravedlnosti, aby vládě předložil rozbor podnětu Rady pro lidská práva s návrhem na jeho věcné a časové řešení. Ministerstvo spravedlnosti sdělilo, že přinejmenším v roce 2002 s novelizací tohoto zákona nepočítá. *Zmocněnec vlády pro lidská práva však nadále považuje novelizaci zákona za žádoucí.*

4.2.2. Zacházení s odsouzenými k doživotnímu trestu odnětí svobody a s některými odsouzenými, kteří vykonávají trest ve věznici se zvýšenou ostrahou

S cílem sjednotit způsob výkonu trestu odnětí svobody u odsouzených k doživotnímu trestu a dalších odsouzených, u nichž je diagnostikována potřeba zvýšené detence, vydalo GŘ VS metodický list č. 13/2001 (dále jen „Metodický list“).⁷³ Metodický list se vztahuje na dvě skupiny odsouzených, a to:

- na odsouzené, kteří vykonávají doživotní trest (zde metodický list vnitřně člení odsouzené na tři diferenční skupiny, kde v první je nejmírnější a ve třetí nepřísnější režim) a
- na odsouzené, kteří vykonávají trest ve věznici se zvýšenou ostrahou (jsou zařazeni do čtvrté diferenční skupiny).

Nový metodický list však nezmírňuje izolovanost doživotně odsouzených. U všech kategorií odsouzených, na které se vztahuje, stanovuje, že vycházky se konají odděleně od ostatních

⁷⁰ Nedostatky uváděné ve Zprávě o stavu lidských práv v ČR v roce 2000 vycházejí z platné právní úpravy obsažené v zákoně č. 169/1999 Sb., o výkonu trestu odnětí svobody, ve znění pozdějších předpisů.

⁷¹ Malou změnu přinesl nový zákon o církvích a náboženských společnostech (č. 3/2002 Sb.).

⁷² Podnět se týkal mj. též možnosti odsouzených disponovat neodebratelným minimem prostředků, prodloužení zákonem garantované doby návštěv, uzákonění minimálního rozsahu ubytovací plochy a volnějšího přístupu odsouzených v režimu dohledu a dozoru k telefonu (se zachovanou možností odposlechu).

⁷³ Metodický list č. 13/2001 vydal ředitel odboru výkonu vazby a trestu GŘ VS ČR.

diferenciačních skupin a návštěvy jsou s výjimkou první diferenciační skupiny u doživotně odsouzených zpravidla bezkontaktní.⁷⁴

Metodický list formuluje požadavek zařazovat mezi personál zabezpečující výkon trestu doživotně odsouzených a odsouzených zařazených do čtvrté diferenciační skupiny ve věznicích se zvýšenou ostrahou zaměstnance s vysokou profesionální úrovní a přiměřenou praxí. Obsahuje též závazek zpracovat pro každého takového zaměstnance individuální plán vzdělávání zaměřený na komunikační dovednosti a jiné aspekty zacházení s odsouzenými na dlouhé a doživotní tresty.⁷⁵

Vzhledem k důvodům vzniku a celkovému zaměření metodického listu je nutno zdůraznit, že neexistují bezpečnostní opatření, která by zcela vyloučila možnost útěků, a že jakákoli bezpečnostní opatření mohou takovou možnost pouze omezit. V této souvislosti dochází v některých věznicích k plošnému užívání donucovacích prostředků – poutání – u všech doživotně odsouzených bez konkrétních důvodů k takovému opatření. Podle zkušeností odborníků pracujících s vězni však platí při ostraze nepřímá úměra: čím více izolace, tím méně kontroly.

I při zacházení s odsouzenými podrobenými nejprísnejšímu režimu je třeba pamatovat na to, že hlavním cílem zacházení s vězni by měla být jejich převýchova a náprava tak, jak uvádí v čl. 10 Pakt o občanských a politických právech.

4.2.3. Negativní důsledky hromadného ubytování odsouzených

Hromadné ubytování odsouzených představuje významný problém. Násilí, kterému jsou obvykle vystaveni někteří odsouzení ze strany psychicky či fyzicky silnějších spoluvězňů, lze jen těžko předcházet v podmínkách, kde není možné odsouzené při problémech od sebe oddělit. Naopak někdy musí být i přes odpor umístěni mezi vězně, kterých se oprávněně bojí kvůli hrozbám či přímé zkušenosti s psychickým, fyzickým či sexuálním násilím. Následkem je pak pocit absolutní bezmoci či rezignace, který je často vede k spáchání přestupku či trestného činu s cílem dostat se pryč z tohoto prostředí. V některých případech vedla tato situace k pokusům o sebevraždu.

Vhodným řešením by bylo postupně a systematicky upravovat ubytování odsouzených tak, aby mohli být ubytováni po jednom nebo po dvou s možností různých režimových opatření, směřujících k eliminaci násilí mezi vězni.

⁷⁴ Extrémní izolaci doživotně odsouzených od ostatních odsouzených s dlouhými tresty kritizoval ve své zprávě z poslední návštěvy v ČR v únoru 1997 i CPT. Tato závěrečná doporučení jsou dostupná v angličtině na internetové stránce CPT: www.cpt.coe.int/en/reports/inf1999-07en.pdf a v češtině na sekretariátu Rady pro lidská práva (Úřad vlády ČR). V listopadu 2001 oznámila předsedkyně CPT, že Výbor hodlá v průběhu roku 2002 ČR opět navštívit.

⁷⁵ Vhodným doplněním těchto pozitivně hodnocených opatření metodického listu by bylo vytvoření tzv. „intervenčního týmu“ složeného z psychologů, duchovních a jiných odborníků, který by byl k dispozici těmto zaměstnancům a pomáhal jim snášet a vyrovnat se s následky psychicky náročných situací.

4.3. Výkon vazby

4.3.1. Vazba v přípravném řízení a v řízení před soudem

Významný vliv na podmínky výkonu vazby a především na počet obviněných ve vazbě by měla mít rozsáhlá novela trestního řádu. Zavádí nové vazební lhůty a omezuje okruh osob, které lze do vazby vzít.⁷⁶

Novela trestního řádu stanoví, že za splnění dalších podmínek podle § 67 lze do vazby vzít pouze obviněného, u něhož s ohledem na jeho osobu, povahu a závažnost trestného činu, pro který je stíhán, nelze účelu vazby dosáhnout jiným opatřením. Zákon explicitně vylučuje možnost vzetí do vazby u osob stíhaných pro úmyslný trestný čin, pokud horní hranice trestní sazby nepřevyšuje dvě léta nebo pro trestný čin spáchaný z nedbalosti, nepřekročí-li horní hranice trestní sazby tři léta (§ 68 odst. 2)⁷⁷.

Významnou změnou je především nová úprava trvání vazby (§ 71 a § 72). Zavádí pravidelné přezkoumávání, zda trvají důvody vazby, a to jak v přípravném řízení, tak v řízení před soudem. Přezkoumávání se v zásadě uskutečňuje každé tři měsíce. Novela trestního řádu explicitně uvádí, že koluzní vazba (§ 67 písm. b) může trvat nejdéle tři měsíce s výjimkou případů, kdy obviněný již působil na svědky nebo spoluobviněné či jinak mařil objasňování skutečností závažných pro trestní stíhání.

Délka trvání vazby je odstupňována podle závažnosti trestného činu, pro který je obviněný stíhán. Celková délka vazby v trestním řízení nesmí přesáhnout

- a) jeden rok, je-li vedeno trestní stíhání pro trestný čin, o kterém je příslušný konat samosoudce – tj. s trestní sazbou, jejíž horní hranice nepřevyšuje pět let (§ 314a);
- b) dva roky, je-li vedeno trestní stíhání pro trestný čin, o kterém je příslušný v prvním stupni konat řízení senát okresního nebo krajského soudu (§ 16 a § 17), a zároveň nejde o zvlášť závažný úmyslný trestný čin nebo trestný čin, za který lze uložit výjimečný trest;
- c) tři roky, pokud se trestní stíhání vede pro zvlášť závažný úmyslný trestný čin (§ 41 odst. 2) a
- d) čtyři roky, pokud se trestní stíhání vede pro trestný čin, za který lze uložit výjimečný trest (§ 29).

Jedna třetina z celkové doby vazby přitom připadá na přípravné řízení a dvě třetiny na řízení před soudem.

Úpravu obsaženou v novele trestního řádu lze považovat za významný pokrok. Její praktický efekt bude nicméně záležet na přístupu soudů, neboť maximální přípustná doba trvání vazby v jednotlivých kategoriích zůstává poměrně dlouhá.

⁷⁶ Právní úprava výkonu vazby obsažená v zákonu č. 293/1993 Sb., o výkonu vazby, ve znění pozdějších předpisů, nebyla v roce 2001 změněna. Předmětem kritiky zákona o výkonu vazby ze strany některých nestátních neziskových organizací je nadále chybějící úprava výkonu vazby těhotných žen a matek s malými dětmi, nemožnost obviněných v koluzní vazbě mluvit s advokátem v jiné věci bez souhlasu orgánů činných v trestním řízení a chybějící ustanovení, které by těmto orgánům ukládalo povinnost zdůvodnit vyloučení osoby blízké z okruhu osob, které mohou obviněného v koluzní vazbě navštívit.

⁷⁷ Tato omezení se však neužijí, jestliže obviněný uprchl nebo se skrýval, opakovaně se nedostavil na předvolání a nepodařilo se jej předvést ani jinak zajistit jeho účast při úkonu trestního řízení; jestliže je neznámé totožnosti a dostupnými prostředky se ji nepodařilo zjistit; pokud již působil na svědky či spoluobviněné nebo jinak mařil objasňování skutečností závažných pro trestní stíhání; anebo pokud pokračoval v trestné činnosti, pro niž je stíhán (ust. § 68 odst. 3 trestního řádu).

4.3.2. Vyhošťovací vazba

Ustanovení trestního řádu ani po jeho novele neobsahují úpravu maximální délky trvání vyhošťovací vazby.⁷⁸ Přestože trestní řád výslovně uvádí, že na řízení o vyhošťovací vazbě se přiměřeně užijí ustanovení o vazbě v přípravném řízení nebo řízení před soudem (§ 67 a násl.), je jejich aplikace na vyhošťovací vazbu, zejména pokud jde o její maximální délku, značně problematická.

Celková doba vazby v trestním řízení nesmí přesáhnout stanovené časové úseky (§ 71 odst. 8). Problém s aplikací tohoto ustanovení i na vyhošťovací vazbu však spočívá především v nejednotném výkladu institutu vazby. Podle některých názorů je vazba v přípravném řízení a řízení před soudem (dále jen „vazba podle § 67“) a vyhošťovací vazba institut shodný, a proto se jejich délka pro určení maximální doby trvání vazby počítá. Podle jiných názorů jsou to samostatné instituty a maximální lhůty tedy platí pro oba druhy vazby samostatně.

Dalším problematickým aspektem vztahování ustanovení o vazbě v přípravném a soudním řízení na vazbu vyhošťovací je i ustanovení nutné obhajoby a právo být před rozhodnutím o vzetí do vazby vyslechnut soudcem (viz kapitola 3.3.2.).

Novela trestního řádu současně zavedla upuštění (§ 350h trestního řádu) od výkonu trestu vyhoštění nebo jeho zbytku, jestliže po vyhlášení rozsudku, kterým byl tento trest uložen, nastaly skutečnosti, pro které jej nelze uložit (§ 57 odst. 3 trestního zákona). Toto ustanovení by mělo přispět k řešení problému vyhošťování žadatelů o udělení azylu pro případy, že jim bude udělen azyl, případně přiznána překážka vycestování.

Zákon č. 293/1993 Sb, o výkonu vazby, ve znění pozdějších předpisů, neobsahuje zvláštní ustanovení o výkonu vyhošťovací vazby a v ust. § 2 pouze nepřímě odkazuje na to, že jeho ustanovení se vztahují i na tento druh vazby. Vzhledem k tomu, že osoby ve vyhošťovací vazbě se nacházejí ve zcela odlišném právním postavení než osoby ve vazbě podle ust. § 67 trestního řádu, by měl zákon zvlášť upravit podmínky a režim vyhošťovací vazby tak, aby odpovídala svému účelu.

4.3.3. Vydávací vazba

Novela trestního řádu se dotkla i ustanovení § 381 o vydávací vazbě. Do vydávací vazby lze vzít osobu, o jejíž vydání jde, pokud zjištěné skutečnosti odůvodňují obavu, že by mohla uprchnout. Nově se ustanovuje povinnost soudu vyslechnout tuto osobu před rozhodnutím o vzetí do vazby.

Novela trestního řádu stanovuje povinnost propustit osobu z vydávací vazby, jestliže předběžné šetření⁷⁹ bylo zahájeno bez žádosti cizího státu o vydání a tato žádost nebyla ČR doručena do 40 dnů ode dne vzetí do vazby. Problémy v praxi však způsobuje otázka, kdy se žádost o vydání považuje za doručenou. Žádost může být zaslána zastupitelskému úřadu ČR v cizím státě, odtud ministerstvu spravedlnosti a to ji zasílá příslušnému státnímu zástupci. Ze

⁷⁸ Možnost vzít odsouzeného k trestu vyhoštění do vyhošťovací vazby je upravena v § 350c a násl. trestního řádu.

⁷⁹ Předběžné šetření provádí státní zástupce, pokud mu byla doručena žádost cizího státu o vydání anebo se dozvěděl o trestném činu, pro který by cizí stát mohl žádat o vydání. Jeho účelem je zjistit, zda jsou dány podmínky pro vydání (čin je trestný podle práva obou států, vydání pro tento trestný čin je přípustné, osoba, která má být vydána není český státní občan, atd.).

zákona však nevyplývá, doručení kterému z těchto orgánů začíná plynout čtyřicetidenní lhůta, jejímž marným uplynutím je dán důvod pro propuštění vydávané osoby z vazby. V praxi se tak může stát, že tato lhůta nebude ve všech případech dodržena.

Obecným mezinárodním pravidlem, které uznává i ČR, je princip nevydávání vlastních státních občanů. Žádným obecně závazným právním předpisem však není omezeno vydání cizinců v závislosti na jejich osobním statusu. Současná právní úprava nerozlišuje, zda jde o cizince, který na území ČR pobývá v režimu cizineckého zákona, nebo zda jde o cizince, jemuž byl udělen azyl, tj. byl uznán uprchlíkem podle Úmluvy OSN o právním postavení uprchlíků (č. 208/1993 Sb.).⁸⁰ V praxi tak může nastat situace, že ČR bude požádána o vydání cizince státem, kde byl tento cizinec pronásledován ve smyslu Úmluvy o právním postavení uprchlíků, a byl mu v jiném státě azyl udělen.⁸¹ *Bude proto vhodné sjednotit prostřednictvím obecně závazného právního předpisu osobní rozsah institutu vydávací vazby a v závislosti na tom i vydání samotného.*

4.4. Zadržení a zajištění orgány policie

S cílem předcházet možnému špatnému zacházení s osobami zbavenými svobody specializované mezinárodní orgány⁸² požadují, aby jednotlivé státy ve svých právních řádech zakotvily tři základní práva pro osoby zbavené svobody:

- 1) právo na právní pomoc od počátku zbavení svobody (viz kapitola 3.3.2.)
- 2) právo být po zbavení svobody vyšetřen lékařem dle vlastní volby (viz kapitola 5.8.2)
- 3) právo informovat o své situaci blízkou nebo jinou vybranou osobu na svobodě.

Právo zadrženého nebo zajištěného informovat o své situaci blízkou nebo jinou vybranou osobu v této podobě zákonem zaručeno není. Zákon o policii pouze stanoví povinnost policisty na žádost zajištěné osoby vyrozumět o této skutečnosti osobu uvedenou v zákoně (§ 12 odst. 3) nebo jinou určenou osobu.

Uvedené nedostatky v zákonné úpravě základních práv osob zbavených svobody jsou závažné také proto, že doposud nebyl vytvořen žádný mechanismus pro preventivní a systematickou kontrolu úrovně zacházení s osobami umístěnými v policejních celách.

⁸⁰ Zde je současně nezbytné rozlišovat, jestli byl cizinci azyl udělen v ČR nebo jiným státem, který je smluvní stranou Úmluvy o právním postavení uprchlíků. Pokud jde o cizince, kterému udělil azyl jiný stát, znamenalo by vydání tohoto azylanta popření schopnosti orgánů jiného státu, které jsou příslušné k rozhodování o udělení azylu posuzovat individuální případy cizinců, kteří v tomto státě žádají o azyl. V mnohých případech mají navíc tyto azylanté i cestovní doklady vydané podle vzoru uvedeného v Úmluvě o právním postavení uprchlíků, což by znamenalo nerespektování jejich uprchlického statusu ze strany ČR.

Obdobně je tato otázka komplikovaná v případech extradičního řízení vedeného vůči osobám, kterým byla přiznána překážka vycestování podle cizineckého nebo azylového zákona. Podle obou zákonů o přiznání překážky vycestování rozhoduje ministerstvo vnitra, avšak o přípustnosti vydání rozhodují soudy, které se v této věci necítí být rozhodnutími ministerstva vnitra vázány.

⁸¹ Nejde jen o mediálně známý případ M. Solicha, který byl uznán uprchlíkem v Turecku a jako takový se usadil v Norsku, ale též např. o S. Sahina, jemuž byl udělen azyl v SRN a po legálním vstupu na území ČR strávil v roce 2000 více než půl roku ve vydávací vazbě, než soud rozhodl, že jeho vydání do Turecka by znamenalo jeho ohrožení na životě, což by ze strany ČR představovalo nejen porušení Evropské úmluvy o vydávání (č. 549/1992 Sb.), ale i porušení EÚLP (čl. 3).

⁸² Evropský výbor pro zabránění mučení a nelidskému či ponižujícímu zacházení nebo trestání, zřízený Evropskou úmluvou o zabránění mučení a nelidskému či ponižujícímu zacházení nebo trestání (CPT), a Výbor proti mučení, zřízený Úmluvou OSN proti mučení a jinému krutému, nelidskému či ponižujícímu zacházení nebo trestání (CAT).

S ohledem na důsledné dodržování práv osob zbavených svobody a minimalizaci možností špatného zacházení by vytvoření takového mechanismu bylo bezesporu žádoucí.

4.5. Kázeňský trest vězení v armádě

4.5.1. Vězeňský řád

Podmínky výkonu trestu vězení jsou upraveny ve Vězeňském řádu, který je přílohou Základního řádu ozbrojených sil ČR, jehož poslední úprava byla provedena v roce 2001⁸³. Nový Vězeňský řád zpřesňuje podmínky, za kterých se tento trest vykonává, avšak stále je úprava platná pro vojáky značně restriktivnější než zákonná úprava výkonu vazby či trestu odnětí svobody.

Vzhledem k tomu, že o kázeňském trestu vězení, tedy o omezení osobní svobody, nerozhoduje v armádě nezávislý soud, je důležité, aby byly jasně stanoveny alespoň podmínky jeho výkonu, které jsou obsaženy ve výše zmíněném Vězeňském řádu. Kontrolu dodržování těchto podmínek na vnitroresortní úrovni zajišťuje Inspekce ministra obrany.

4.5.2. Inspekce ministra obrany

Dodržování lidských práv v armádě sledují a zároveň zajišťují především velitelské orgány všech stupňů. Zvláštní postavení v resortních kontrolních mechanismech má Inspekce ministra obrany (dále jen „Inspekce“), která má v působnosti oblast ochrany lidských práv. Toto zvláštní postavení je vyjádřeno i zřízením funkce hlavního inspektora ochrany lidských práv v resortu obrany, který je současně zástupcem vrchního ředitele Inspekce.

S cílem prověřovat dodržování právních a služebních předpisů při výkonu kázeňského trestu vězení provádí Inspekce namátkové kontroly ve vojenských věznicích. Při kontrolách, které pracovníci Inspekce v roce 2001 provedli, byly zjištěny nedostatky týkající se nesouladu vnitřních směrnic se zákonem, nedostatečné evidence doby omezení osobní svobody vojáků a doby nařízené pracovní činnosti, krácení doby vycházky a odebírání osobních dokladů potrestaným. Nedostatky byly zjištěny i v materiálně technickém vybavení cel. Podle informací ministerstva obrany byly tyto nedostatky neprodleně odstraněny.

4.6. Práva osob umístěných ve zdravotnických zařízeních

4.6.1. Osoby umístěné ve zdravotnických zařízeních pro duševní chorobu

Právům osob, které jsou umístěny ve zdravotnickém zařízení z důvodu duševní choroby, začíná být věnována větší pozornost teprve v posledních letech. Příčinou je zřejmě skutečnost, že této skupině osob brání v účinném působení na veřejnost jednak sama duševní choroba, jednak stigma s ní spojené. Rovněž nevládní organizace zaměřené na ochranu práv

⁸³ Ustanovení o vojenských kázeňských trestech obsahuje zákon č. 220/1999 Sb., o průběhu základní nebo náhradní služby a vojenských cvičení a o některých právních poměrech vojáků v záloze. Nejtvrdším vojenským kázeňským trestem je trest vězení v délce maximálně 14 dní. O trestu rozhoduje služební orgán od velitele praporu výše. Tento postup, jenž není v souladu s čl. 5 a 6 EÚLP, byl důvodem, pro který ČR sukcedovala i do výhrady učiněné při uložení ratifikačních listin bývalým Československem.

duševně nemocných jsou v ČR ve srovnání se zahraničím⁸⁴ málo rozvinuté; prakticky neexistují organizace, jež by se specializovaly na dohled nad podmínkami v psychiatrických zařízeních či poskytovaly těmto osobám právní pomoc.

V praxi se duševně nemocní často setkávají s tím, že se k nim už v soudních řízeních o umístění do ústavu přistupuje jako k nerovnoprávným. Je to dáno zejména přetrvávajícím paternalismem, který přitom často vychází z *bona fide* humanistického přesvědčení. Svůj podíl na této situaci však má i skutečnost, že se legislativa upravující práva těchto osob od roku 1989 vůbec nezměnila, což kontrastuje s vývojem v oblasti práv jiných oslabených skupin (odsouzení, zdravotně postižení apod.). Rada pro lidská práva proto navrhla ve svém podnětu z 6. prosince 2000 posílení procesních práv těchto osob novelizací příslušných ustanovení OSŘ (§ 186 až § 193), která upravují řízení o přípustnosti převzetí či držení v ústavu zdravotnické péče a řízení o způsobilosti k právním úkonům⁸⁵. Základem navrhované úpravy je výslovně stanovená povinnost osobu informovat o jednotlivých krocích v řízení a o jejích právech, včetně práva nechat se zastupovat právním zástupcem. Ministr spravedlnosti dosud novelizaci OSŘ nenavrl; o její podobě (dílčí novelizace v roce 2002 nebo začlenění do rekodifikace procesního práva občanského v roce 2003) se však nadále jedná.

Problematickým aspektem umístování duševně nemocných ve zdravotnických zařízeních je i asistence Policie ČR při zajištění a převozu duševně nemocného do ústavu. Lékaři často shledávají asistenci nedostatečnou, protože je zaručena jen tehdy, jestliže osoba výslovně ohrožuje sebe nebo své okolí. Naproti tomu obhájci práv pacientů upozorňují na případy, kdy se Policie ČR dopustila nepřiměřeného použití síly nebo asistovala u převozu do ústavu osoby, jež sebe ani své okolí neohrožovala. Ústavní soud v roce 2001 rozhodoval o jednom případě, kdy byla za policejní asistence nedobrovolně převezena do ústavu osoba, u níž k tomu objektivně nebyl důvod.⁸⁶

Výše zmíněné problémy související se samotným převzetím či držením v psychiatrickém zařízení se ovšem jeví jako dílčí ve srovnání s daleko větším – a z velké části dosud nezmapovaným – problémem práv pacientů již hospitalizovaných, tj. podmínek, za nichž hospitalizace probíhá. K první systematictější orientaci směřuje průzkum navržený příslušným výborem Rady pro lidská práva, Výborem pro lidská práva a biomedicínu, jenž bude realizován v roce 2002. Dosavadní kasuistické informace svědčí o tom, že úroveň zacházení s pacienty, respektování jejich lidské důstojnosti, jejich informování o léčbě, kontroly nad omezeními osobní svobody či zásahy do osobní integrity a mechanismů pro vyřizování stížností je v jednotlivých zařízeních, ba dokonce i na jednotlivých odděleních téhož zařízení, často diametrálně rozdílná. Zatímco nejlepší zařízení aktivně usilují o humanizaci psychiatrické péče podle vzoru vyspělých států EU, jinde se situace od roku 1989 změnila pouze nepatrně. Pacientská sdružení si nadále stěžují na to, že uživatelé péče mnohde nejsou považováni za partnery, zachází se s nimi jako s dětmi, nejsou řádně informováni, jejich soukromí není respektováno a jejich svoboda je omezována spíše podle potřeb personálu než jejich vlastních. Tyto stížnosti se přitom netýkají jen pacientů nedobrovolně hospitalizovaných, ale i těch, kdo se přicházejí léčit dobrovolně. I na odděleních pro dobrovolně hospitalizované pacienty se totiž v některých zařízeních uplatňuje výrazně restriktivní režim, a pokud pacient projeví zájem zdravotnické zařízení opustit, je informován

⁸⁴ Nejen ve srovnání se státy EU, ale např. též s Maďarskem.

⁸⁵ Právní úprava řízení o způsobilosti k právním úkonům se jeví jako problematictější než úprava řízení o přípustnosti převzetí či držení v ústavu zdravotnické péče.

⁸⁶ Nález Ústavního soudu sp. zn. IV ÚS 636/2000 ze dne 18. května 2001 byl v tisku nesprávně interpretován jako zákaz nedobrovolných hospitalizací.

o možnosti přechodu na nedobrovolnou hospitalizaci (a tedy další restrikce osobní svobody). Tím se hospitalizace stává *de facto* vynucenou, aniž přitom o přípustnosti jakéhokoli omezení osobní svobody rozhodl soud.

Podle dosavadního stavu poznání v této oblasti nejsou základním problémem výše uvedené dílčí nedostatky práva procesního, ale prakticky úplná absence hmotněprávních ustanovení týkajících se práv duševně nemocných, nedobrovolně i dobrovolně hospitalizovaných a osob zbavených způsobilosti k právním úkonům či v této způsobilosti omezených. Ve vyspělých evropských zemích jsou tato práva většinou upravena velmi podrobně, ať už ve speciálním předpisu o duševním zdraví, anebo v základním předpisu občanského práva hmotného⁸⁷.

Jako krátkodobý cíl v ochraně práv duševně nemocných se tedy jeví dílčí novelizace existujících ustanovení práva procesního, zatímco střednědobým až dlouhodobým cílem musí být buď vytvoření speciálního zákona o duševním zdraví, nebo komplexní úprava v připravované rekodifikaci občanského zákoníku.

4.6.2. Osoby umístěné ve zdravotnických zařízeních pro somatickou chorobu

Osoby v této kategorii nelze obecně považovat za zbavené svobody nebo omezené na osobní svobodě, neboť jsou hospitalizovány dobrovolně (s výjimkou některých případů infekčních chorob) a mohou též zdravotnické zařízení i proti vůli lékaře opustit. V praxi však může být i postavení těchto osob, zejména jsou-li staré a bezmocné, značně oslabené proti ošetřujícímu personálu nebo zdravým rodinným příslušníkům. Z lůžkových zařízení typu léčen dlouhodobě nemocných jsou známy případy podobného necitlivého zacházení, na jaké si stěžují uživatelé psychiatrické péče (infantilizace, nerespektování soukromí, neodůvodněné zákazy telefonování apod.). Podobně jako u psychiatrických lůžkových zařízení jsou mnohde součástí problému i nevyhovující materiální podmínky.

4.7. Kontrola podmínek zadržování osob zbavených svobody nebo osob, jejichž svoboda je omezena

4.7.1 Různorodost právní úpravy omezení či zbavení osobní svobody a podmínek pro výkon omezení či zbavení osobní svobody

Z hlediska dodržování lidských práv obecně a zejména zákazu mučení a jiného krutého, nelidského či ponižujícího zacházení nebo trestání je za zbavení nebo omezení osobní svobody třeba považovat každou situaci, kdy na základě úředního rozhodnutí osoba nemůže volně využívat své právo na svobodu pohybu. V takové situaci se nacházejí osoby zadržované ve věznicích, vazebních věznicích, policejních celách, stejně však i osoby umístěné v dětských domovech, diagnostických a výchovných ústavech či ústavech sociální péče, zdravotních a dalších zařízeních. Právě v těchto místech se totiž výrazně projevuje nerovnost postavení zadržovaných ve vztahu k osobám, které mají omezení jejich svobody zabezpečovat nebo k jiným pracovníkům těchto institucí. Aby tato nerovnost nemohla být zneužívána, je nezbytné jasně stanovit podmínky zadržování a práva a povinnosti jak zadržených, tak i personálu takových institucí. Vzhledem k tomu, že jde o faktické zbavení

⁸⁷ Podrobnější a z dnešního hlediska „pokrokovější“ hmotněprávní úprava, zejména ve věcech opatrovnických, existovala již v právu rakouském, odkud ji roku 1918 převzala Československá republika.

nebo omezení osobní svobody, by taková úprava měla být obsažena v zákoně. Na ni by měl logicky navazovat i systém kontroly stanovených podmínek, práv a povinností.

Přestože podle právního řádu k faktickému omezení nebo zbavení svobody dochází v mnoha různých případech, zákonem jsou podmínky zadržování a práva a povinnosti zadržovaných osob i personálu zařízení, kde jsou tyto osoby drženy, upraveny pouze v několika případech.⁸⁸ V mnohých dalších situacích však obdobná právní úprava chybí.⁸⁹ Kontrolní mechanismy působí téměř výlučně v rámci resortů kontrolovaných subjektů. Systém vnitroresortní kontroly je bezesporu přínosný, avšak nelze jej považovat za dostatečný. Uvnitř jednotlivých resortů lze totiž jen těžko vyloučit snahy případné nedostatky skrývat nebo bagatelizovat. Podle dosavadních poznatků funguje vnitroresortní kontrola nejlépe v resortu obrany.

Na nedostatek nezávislé kontroly podmínek zadržování osob zbavených svobody nebo osob, jejichž svoboda je omezena, zejména ve vězeňských zařízeních poukazoval CPT ve zprávě z návštěvy v ČR, která se uskutečnila v únoru 1997. Obdobná kritika, rozšířená o policejní zařízení, je obsažena v závěrech a doporučeních CAT z projednání 2. periodické zprávy ČR o plnění závazků vyplývajících z Úmluvy proti mučení a jinému krutému, nelidskému či ponižujícímu zacházení nebo trestání.

4.7.2. Úloha státního zastupitelství při kontrole míst, kde se nacházejí osoby omezené na osobní svobodě nebo osobní svobody zbavené

Novelou zákona č. 283/1993 Sb., o státním zastupitelství, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „zákon o státním zastupitelství“) byl zaveden dozor státního zastupitelství nad dodržováním právních předpisů v místech, kde se vykonává vazba, trest odnětí svobody, ochranné léčení, ochranná nebo ústavní výchova a v jiných místech, kde je podle zákonného oprávnění omezována osobní svoboda. Tento dozor vykonává státní zastupitelství v rozsahu a za podmínek stanovených zvláštním zákonem. Zvláštní zákon však existuje pouze ve třech případech. Ustanovení o rozsahu a podmínkách dozorové činnosti státních zástupců jsou obsažena v zákoně o výkonu vazby, v zákoně o výkonu trestu odnětí svobody a v nově přijatém zákoně o výkonu ústavní výchovy nebo ochranné výchovy ve školských zařízeních a o preventivně výchovné péči ve školských zařízeních. Žádná další zákonná úprava obsahující obdobná ustanovení, která by se vztahovala k dalším zařízením, kde je podle zákonného oprávnění omezována osobní svoboda, neexistuje. Přestože je tedy působnost státních zástupců definována poměrně široce, v praxi vykonávají dozorovou činnost pouze ve věznicích, vazebních věznicích a v zařízeních pro výkon ochranné nebo ústavní výchovy.

Pravomoc státního zastupitelství v této oblasti se vztahuje pouze na dozor nad dodržováním právních předpisů v místech, kde je podle zákonného oprávnění omezována osobní svoboda. Kontrola nebo dozor, který by přesahoval toto zákonné oprávnění a soustřeďoval se i na sledování důstojnosti podmínek zadržování v těchto místech a důstojného zacházení se zadrženými osobami, jak to vyplývá z mezinárodních smluv o lidských právech, do pravomoci státních zástupců nepatří.

⁸⁸ Tak je tomu u výkonu vazby (zákon č. 293/1993 Sb.), výkonu trestu odnětí svobody (zákon č. 169/1999 Sb.), zadržování v zařízeních pro zajištění cizinců (zákon č. 326/1999 Sb.), výkonu ochranné a ústavní výchovy.

⁸⁹ Taková úprava chybí mimo jiné v případech zadržování v policejních celách, v přijímacích střediscích uprchlických zařízení, v ústavech sociální péče, při výkonu ústavní ochranné léčby, při nedobrovolném držení v ústavu zdravotnické péče nebo při výkonu kázeňského trestu vězení ve vojenských útvarových věznicích.

Na této situaci nic zásadně nemění ani skutečnost, že působnost veřejného ochránce práv se vztahuje na vězeňskou službu, zařízení, v nichž se vykonává vazba, trest odnětí svobody, ochranná nebo ústavní výchova a ochranné léčení. Veřejný ochránce práv se těmito otázkami zabývá především na základě konkrétních stížností. Koncepce zákona o veřejném ochránci práv a zejména kapacita jeho kanceláře mu nedovolují zajistit komplexní a systematickou dohledovou činnost.

Vzhledem k výše popsané nedostatečnosti mechanismů kontroly nad místy, kde je podle zákonného oprávnění omezována osobní svoboda, se jako vhodné řešení jeví zřízení nezávislého mechanismu kontroly s působností na všechna taková místa a s pravomocí dohlížet ne jenom na dodržování právních předpisů, ale také na důstojnost podmínek zadržování a zacházení se zadrženými osobami. Tento dohled by měl být systematický a koncepční, přičemž samotná možnost jeho výkonu by měla mít výrazný preventivní účinek. Zároveň je třeba přijmout taková legislativní opatření, která stanoví rozsah a podmínky pro dozorovou činnost státního zastupitelství tam, kde ještě taková zákonná úprava neexistuje.

5. Hospodářská, sociální a kulturní práva

5.1. Zaměstnání a odměna za práci

5.1.1. Zákaz diskriminace v pracovněprávních vztazích

Hlavním cílem novely (č. 155/2000 Sb.) zákona č. 65/1965 Sb., zákoník práce, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákoník práce“), bylo zajistit soulad českého pracovního práva s právem evropským. Mezi klíčová ustanovení patří zásada rovného zacházení pro muže i ženy, pokud jde o pracovní podmínky včetně odměňování, odbornou přípravu a příležitosti dosáhnout funkčního nebo jiného postupu v zaměstnání. Novela zákoníku práce též výslovně zakazuje diskriminaci z dalších důvodů (viz kapitola 3.1. a 8.2.1.).

5.1.2. Ochrana dětí při práci

V roce 2001 Česká republika ratifikovala úmluvu Mezinárodní organizace práce o zákazu a okamžitém odstranění nejhorších forem dětské práce (č. 182).⁹⁰ V úmluvě jsou vymezeny nejhorší formy dětské práce - všechny formy otroctví a praktik podobných otroctví; užívání, získávání nebo nabízení dětí k prostituci, k výrobě pornografie nebo pro pornografická představení; užívání, získávání nebo nabízení dětí k nezákonným činnostem, zejména k výrobě a obchodování s drogami tak, jak jsou definovány v příslušných mezinárodních smlouvách; práce, která svou povahou nebo okolnostmi, za kterých je vykonávána, je schopna poškodit zdraví, ohrozit bezpečnost nebo morálku dětí.

Úmluva zavazuje státy k přijetí okamžitých a účinných opatření k zajištění zákazu a odstranění nejhorších forem dětské práce. Dále smluvním státům ukládá povinnost vytvořit tzv. akční program, který by měl obsahovat opatření směřující k odstranění těchto nejhorších forem dětské práce.

⁹⁰ Parlament ČR vyjádřil s Úmluvou souhlas dne 28. března 2001. Ratifikační listiny byly uloženy dne 19. června 2001. Úmluva vstoupí pro ČR v platnost dne 19. června 2002. Ve Sbírce mezinárodních smluv nebyla Úmluva dosud vyhlášena.

V právním řádu ČR dosud není vymezena a legislativně upravena otázka práce dětí mladších 15 let.⁹¹ Přestože děti do 15 let nesmějí pracovat, jsou běžně zaměstnávány např. v rodinných podnicích, v umělecké nebo sportovní oblasti, pomáhají při roznášce tiskovin, atd. S cílem upravit tento nežádoucí stav byl v minulém roce vypracován návrh věcného záměru zákona o ochraně dětí při práci. Tento návrh zcela zakazuje práci dětí do 13 let. Výjimku tvoří pouze zaměstnávání dětí v umělecké a sportovní činnosti. Nový zákon by tak umožnil, aby tzv. lehké práce mohly vykonávat děti starší 13 let, přičemž by byly stanoveny přesné podmínky, za nichž mohou být tyto práce vykonávány. Výkon práce dětmi bude možný buď na základě ohlášení nebo povolení, jež bude vydávat úřad práce. Ten bude rovněž oprávněn společně s orgány sociálně-právní ochrany dítěte, inspektoráty bezpečnosti práce a orgány ochrany veřejného zdraví kontrolovat výkon práce a udělovat sankce.

5.1.3. Dovolená na zotavenou

Zákoník práce upravuje možnost převodu příslušné části dovolené na zotavenou při změně zaměstnání v průběhu téhož kalendářního roku (§ 110a). Umožňuje, aby se – požádá-li o to zaměstnanec nejpozději před skončením pracovního poměru – zaměstnavatelé dohodli o převodu odpovídající části dovolené k druhému zaměstnavateli a s tím související úhradě vyplacené náhrady mzdy za dovolenou. Zákoník práce ani jiný obecně závazný právní předpis však ani původnímu, ani následujícímu zaměstnavateli neukládá, aby takové jednání v případě žádosti zaměstnance vůbec zahájil. V praxi se v poslední době rozmáhá postup, kdy zaměstnanci je nařízeno vyčerpání části nároku na dovolenou před skončením pracovního poměru bez ohledu na jeho osobní a rodinné potřeby, a to i v případech, v nichž by dohoda zaměstnavatelů o převodu příslušné části dovolené neměla dopad na jejich potřeby. Důvodem je obava zaměstnavatelů z odlišné výše příjmů daného zaměstnance u těchto zaměstnavatelů, tj. že náhrada mzdy za dovolenou bude vypočítávána z odlišného základu.

Byla by proto žádoucí úprava právních předpisů, která by vytvořila mechanismus pro reálné uplatňování uvedených práv zaměstnanců, zaručených zákoníkem práce, který by přitom bral ohled na potřeby a oprávněné zájmy zaměstnavatelů.

5.1.4. Odměna za práci a minimální mzda

Zákoník práce, zákon č. 1/1992 Sb. o mzdě, odměně za pracovní pohotovost a o průměrném výdělku, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 143/1992 Sb., o platu a odměně za pracovní pohotovost v rozpočtových a v některých dalších organizacích a orgánech, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o mzdě a „zákon o platu“) stanovují, že mzda/plat nesmí být nižší než minimální mzda. Vyšší minimální mzdy stanoví vláda nařízením.

období	minimální mzda/měsíc	minimální mzda/hodina
od 1. 1. 2000	4000	22,30
od 1. 7. 2000	4500	25
od 1. 1. 2001	5000	30
od 1. 1. 2002	5700	33,90

⁹¹ Podle Úmluvy č. 138 Mezinárodní organizace práce o nejnižším věku, kdy je přípustné zaměstnání nebude nejnižší věk, kdy je přípustné zaměstnání nebo práce nižší než věk, kdy končí povinná školní docházka, a v žádném případě než 15 let. ČR není smluvní stranou této úmluvy.

Zvýšení minimální mzdy/platu vůči částce životního minima pro samostatně žijící dospělé osoby je obsaženo v Národním plánu zaměstnanosti⁹². Cílem je zvýhodnit osoby ekonomicky aktivní před osobami ekonomicky neaktivními, resp. zvýšit váhu pracovních příjmů ve vztahu k příjmům sociálním. Od 1. července 2000 se podařilo dosáhnout mírného převýšení (o 0,4%) čisté minimální mzdy nad životním minimem, od 1. ledna 2001 toto převýšení vzrostlo výrazněji – na zhruba 11 %. Třebaže jde o vzestup poměrně strmý, stále však toto převýšení nelze považovat za dostatečně motivující. V praxi jde o částku 424,- Kč.⁹³

Přes uvedené zvýšení zůstává počet příjemců minimální mzdy a minimálního mzdového tarifu pro první tarifní stupeň poměrně omezený a rozsahem relativně stabilní. Z údajů ministerstva práce a sociálních věcí vyplývá, že hodinovou mzdu do 30 Kč/hod, tj. maximálně 5000 Kč za měsíc, pobíralo ve druhém čtvrtletí roku 2001 zhruba 0,4 % zaměstnaných osob a mzdu do úrovně 34 Kč/hod, tj. zhruba do úrovně 5700 Kč za měsíc pobíralo cca 1,3 % zaměstnanců⁹⁴. Nejčastější výskyt odměňování minimální mzdou zůstává i nadále z odvětvového pohledu ve službách pro podnikání a ve veřejných sociálních a osobních službách. Četnější výskyt nízkých mezd/platů je i nadále v menších organizacích.

5.2. Životní minimum

Částky životního minima se zvyšují s ohledem na vývoj spotřebitelských cen.⁹⁵ V roce 2001 tak šlo o valorizaci životního minima po naplnění podmínky podle zákona č. 463/1991 Sb., o životním minimu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o životním minimu“), kterou je dosažení alespoň 5% růstu úhrnného indexu spotřebitelských cen od poslední valorizace. Novelou zákona o životním minimu (č. 271/2001 Sb.) se změnila valorizační podmínka.⁹⁶

Sociální dávky související s úrovní životního minima, určené k dočasnému zajištění základních životních potřeb (k ochraně před hmotnou nouzí), jsou nadále u početnějších domácností ve vztahu k obecně nízkým příjmům ze zaměstnání v ČR (i po zvýšení minimální mzdy) demotivující.

⁹² NPZ byl schválen usnesením vlády č. 418 ze dne 5. května 1999 a Národní akční plán zaměstnanosti usnesením vlády č. 165 ze dne 19. února 2001. Shodně s NPZ a v intencích směrnic EU jsou opatření opět členěna do čtyř pilířů. V jednotlivých pilířích jsou vedle opatření ministerstva práce a sociálních věcí uvedena i opatření a programy dalších resortů, které významně přispívají k řešení situace na trhu práce a stávají se tím součástí politiky zaměstnanosti. V Pilíři 1 NPZ jsou zahrnuta opatření vedoucí ke zvýšení zaměstnatelnosti pracovní síly. Součástí zvýšení zaměstnatelnosti je i zvýšení motivace pracovní síly ke vstupu do zaměstnání a k setrvání v zaměstnání a zlepšení jejího postavení na trhu práce vůči zahraniční síle. Jedním z opatření je i postupně zvyšovat váhu pracovních příjmů ve vztahu k sociálním příjmům, především u osob s očekávaným nízkým příjmem a zvýhodnit osoby ekonomicky aktivní před osobami neaktivními. V souladu s tímto záměrem je zvýšení minimální mzdy, aby se co nejdříve dostala nad úroveň životního minima samostatně žijící dospělé osoby.

⁹³ Životní minimum ve sledovaném období bylo 3.770 Kč, minimální čistá mzda činila 4.194 Kč

⁹⁴ Ve stejném období roku 2000 to bylo 0,5 % zaměstnaných osob s hodinovou mzdou do 25 Kč, tj. maximálně 4.500 Kč za měsíc a 1,7 % zaměstnaných osob s hodinovou mzdou do 30 Kč, tj. maximálně 5.000 Kč za měsíc.

⁹⁵ V roce 2001 byly částky životního minima zvýšeny nařízením vlády č. 333/2001 Sb. ke dni 1. října 2001.

⁹⁶ Další valorizace budou uskutečňovány vždy k 1. lednu kalendářního roku (poprvé od 1. ledna 2003) pokud vývoj spotřebitelských cen překročí valorizační podmínku nárůstu spotřebitelských cen. Avšak při mimořádně vysokém nárůstu spotřebitelských cen bude možné částky životního minima zvýšit také mimo termín pravidelné valorizace.

Názor o nevyhovujícím poměru mezi částkami životního minima a nízkými příjmy u početnějších domácností je obecně sdílen. Podle některých názorů je v pozadí problému demotivující výše částky životního minima, podle jiných názorů působí jako demotivační faktor malé převýšení minimálních mezd nad těmito dávkami (viz kapitola 5.1.4.). Jde o významný rozdíl, neboť anticipuje odlišnost, ne-li protichůdnost směru řešení problému.

5.3. Sociální dávky - dávky sociální péče

Parlamentu ČR byl předložen vládní návrh zákona, kterým se upravuje zákon č. 482/1991 Sb., o sociální potřebnosti, ve znění pozdějších předpisů s cílem zvýšit motivaci k práci poživatelů dávek sociální péče závislých na sociální potřebnosti. Novela má rovněž upravit rámcová pravidla pro posuzování sociální potřebnosti.⁹⁷ Doposud jsou dávky sociální péče podmíněny trvalým pobytem oprávněné osoby na území ČR. Dávka sociální péče může být poskytnuta v nezbytném rozsahu nezletilým osobám, které nemají trvalý pobyt na území ČR, formou věcné nebo peněžité dávky sociální péče, popř. služby sociální péče, jestliže jim hrozí vážná újma na zdraví nebo je ohrožena jejich řádná výchova. Dávka sociální péče může být poskytnuta i zletilým osobám, které nesplňují podmínku trvalého pobytu, na základě odstranění tvrdosti zákona. Výjimky z podmínky trvalého pobytu pro účely služeb sociální péče povoluje krajský úřad.

5.4 Sociální dávky – dávky státní sociální podpory

5.4.1. Institut „společně posuzované osoby“

Zpráva o stavu lidských práv za rok 1999 upozornila na problém podmínky trvalého pobytu oprávněné osoby a osob společně posuzovaných pro nárok na dávky státní sociální podpory podle zákona č. 117/1995 Sb., o státní sociální podpoře, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o státní sociální podpoře“). V roce 2000 byl zákon o státní sociální podpoře novelizován v souvislosti s novým cizineckým zákonem a od 1. dubna 2000 se za trvalý pobyt pro účely zákona o státní sociální podpoře v případě cizinců považuje pobyt po uplynutí 365 dnů ode dne přihlášení se k pobytu. S účinností od 1. ledna 2001 je pak pravomoc k prominutí podmínky trvalého pobytu svěřena krajským úřadům v přenesené působnosti.

Obecná podmínka uplynutí 365 dnů ode dne hlášení se nezkoumá u těch dětí cizinců, které se narodily na území ČR a jsou hlášeny k pobytu na území ČR, a to do jednoho roku jejich věku. Tím se posílila péče o děti cizinců narozené na území ČR, která byla dosud v rámci státní sociální podpory řešena prominutím podmínky trvalého pobytu.

5.4.2. Přídavek na dítě

Návrh novelizace zákona o státní sociální podpoře, který byl předložen Parlamentu, si klade za cíl *„definovat přídavek na dítě jako dávku státní sociální podpory, která náleží každému dítěti bez ohledu na příjem v rodině“* současně s principem *„solidarity sociálně*

⁹⁷ Vláda návrh zákona na změnu zákona č. 482/1992 Sb. schválila usnesením č. 953 ze dne 26. září 2001. Poslanecká sněmovna jej projednává jako sněmovní tisk č. 1065 (http://www.snemovna.cz/forms/sqw_tmp/72ae001d.doc).

silnějších se sociálně slabšími”.⁹⁸ Podle návrhu bude rozdíl ve výši přídatku na dítě v rodinách s příjmem pod 1,1násobku životního minima a s příjmem nad 3,0násobku životního minima v závislosti na věku dítěte činit od 69 do 99 Kč na měsíc v roce 2003, tedy v prvním roce, kdy bude nový systém zaveden.

5.4.3. Rodičovský příspěvek

Novela zákona o státní sociální podpoře (č. 271/2001 Sb.), která nabyla účinnosti dne 30. září 2001, umožnila rodiči pečujícímu o malé dítě podílet se na zvýšení životní úrovně rodiny. Dosud zákon nepřiznával rodičovský příspěvek rodiči, který vykonával výdělečnou činnost a jeho čistý příjem z této činnosti přesahoval částku na osobní potřeby podle zákona o životním minimu. Novela tuto hranici zvýšila na 1,5násobek částky na osobní potřeby. *Nevyřešen zůstal nepoměr mezi výší rodičovského příspěvku rodiči, který pečuje o dítě, a minimální mzdou, popř. průměrným příjmem.*

5.5. Vdovské a vdovecké důchody

Podmínky nároku na důchod jsou závislé na tom, za účinnosti kterých právních předpisů na důchod vznikl nárok (např. zákon 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 100/1988, o sociálním zabezpečení, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 121/1975 Sb., o důchodovém zabezpečení a starší předpisy). Při změně právních předpisů se dosavadní nároky zachovávají. Vdovský důchod je tradičním důchodem již celá desetiletí, zatímco vdovecký důchod byl zaveden od 1. srpna 1991. Podmínky nároku na vdovské a vdovecké důchody se v průběhu let měnily, takže nyní existuje několik skupin poživatelů vdovských a vdoveckých důchodů, jejichž nároky jsou sice v zásadě vyrovnané, ale v jednotlivostech se liší.

Jednou z těchto skupin jsou i ženy, jejichž vdovské důchody vznikly před 1. lednem 1996 sice ve vyšší procentní výměře (60%), ale se souběžovým maximem vdovského důchodu s jiným příjmem. Některé z těchto žen považují za správné odstranit souběžové maximum s poukazem na to, že u vdoveckých důchodů přiznaných po 1. lednu 1996 omezení souběžovým maximem neexistuje. V této souvislosti je však potřebné upozornit na skutečnost, že vdovecké důchody přiznané před 1. lednem 1996 byly stejně jako vdovské omezeny souběžovým maximem a vdovské důchody přiznané po 1. lednu 1996 stejně tak jako vdovecké souběžovým maximem omezeny nejsou.

Další skupinou občanů, kteří se cítí být znevýhodnění právní úpravou vdovských a vdoveckých důchodů, jsou občané svobodní a rozvedení. Tato skupina občanů žádá zrušení vdovských a vdoveckých důchodů jako nerovnost mezi občany. Typickým představitelem této skupiny je rozvedená žena, která vychovala 2-3 děti, má za sebou cca 30 odpracovaných let a poukazuje na vdovy se stejným osudem, které však mají ke svému starobnímu důchodu doživotně další příjem navíc. Za diskriminaci považují tyto ženy zejména skutečnost, že vdovy pobírají vdovský důchod i v době, kdy již nepečují o děti.

⁹⁸ Vláda návrh zákona schválila usnesením č. 921 ze dne 17. září 2001. Poslanecká sněmovna jej schválila usnesením č. 2033 ze dne 6. února 2002 jako sněmovní tisk č. 1055. Senát návrh změny zákona zamítl usnesením č. 294 ze dne 14. března 2002. (http://www.snemovna.cz/forms/sqw_tmp/5f61001f.doc a <http://www.snemovna.cz/sqw/historie.sqw?O=3&T=1055>).

V právním řádu platí zásada zachování nabytých nároků a zákaz retroaktivity. Zpětným rušením podmínek pro vznik nároků (např. snížení procentní výměry důchodů, zrušení souběhového maxima apod.) by se do právního řádu zaváděla z hlediska právní jistoty nepřipustná zpětná účinnost pozdější právní úpravy. Jednou ze základních zásad demokratických právních systémů je totiž zákaz retroaktivity, tedy nemožnost upravovat dřívější poměry pozdější právní úpravou. *Otázka další existence a podoby vdovských a vdoveckých důchodů musí být řešena v rámci důchodové reformy. Již nyní je však zřejmé, že se pravděpodobně nepodaří nalézt takové řešení, které by všechny výše uvedené skupiny občanů uznaly za spravedlivé.*

5.6. Odborové sdružování

5.6.1. Kolektivní vyjednávání

Mnohé mezinárodní smlouvy, zejména úmluvy Mezinárodní organizace práce č. 87 o svobodě sdružování a ochraně práva odborově se organizovat (č. 489/1990 Sb.) a č. 98 o provádění zásad práva organizovat se a kolektivně vyjednávat (č. 470/1990 Sb. m. s.), Evropská sociální charta a Úmluva č. 135 o ochraně zástupců pracovníků v podniku a úlevách, které jim mají být poskytnuty (č. 108/2001 Sb. m. s.) zaručují tzv. koaliční svobodu. Koaliční svobodou se rozumí zejména sdružení buď zaměstnanců nebo zaměstnavatelů, jehož cílem a účelem je formulování, prosazování, obhajování i podporování jejich zájmů při utváření a stanovení pracovních, sociálních nebo hospodářských podmínek. Z koaliční svobody se dovozuje nejen právo svobodně zakládat odbory nebo organizace zaměstnavatelů a svobodně vyvíjet jejich činnost, a to bez zásahu státu, ale též právo na svobodné kolektivní vyjednávání sociálních partnerů, jakož i právo na použití prostředků pracovního boje, včetně práva na stávkou.

Přes dlouhodobý a trvalý požadavek Českomoravské komory odborových vztahů (dále jen „ČMKOS“) ČR ani v roce 2001 nezahájila ratifikační proces Úmluvy Mezinárodní organizace práce o podpoře kolektivního vyjednávání (č. 154). Důvodem je skutečnost, že v případě ratifikace by bylo zapotřebí rozšířit zákonný okruh subjektů oprávněných ke kolektivnímu vyjednávání a uzavírání kolektivních smluv i na několik různých nesdružených zaměstnavatelů.⁹⁹ Úmluva o podpoře kolektivního vyjednávání totiž umožňuje chápat předmět kolektivního vyjednávání jako jakoukoli pracovněprávní záležitost, zatímco zákon č. 2/1991 Sb., o kolektivním vyjednávání, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o kolektivním vyjednávání“), označuje za důvod kolektivního vyjednávání jen vyjednávání o uzavření kolektivní smlouvy. Na rozšíření kolektivního vyjednávání však dosud existují rozdílné věcné názory MPSV a ČMKOS.¹⁰⁰

Pokud bude ČR Úmluvu o podpoře kolektivního vyjednávání ratifikovat, bude současně nezbytné připravit další opatření a právní předpisy na podporu kolektivního vyjednávání v širším smyslu.

⁹⁹ To však v současnosti česká právní úprava neumožňuje. Podle zákona o kolektivním vyjednávání mohou kolektivní smlouvy uzavřít příslušné odborové orgány a zaměstnavatelé, popřípadě jejich organizace.

¹⁰⁰ Ministerstvo práce a sociálních věcí, do jehož působnosti tato oblast náleží, v podkladech pro tuto zprávu uvedlo, že do budoucna nevylučuje možnost uvolnění; předpokládá však, že vždy budou existovat ustanovení pracovněprávních předpisů, která nebudou v rámci kolektivního vyjednávání změníitelná.

Přestože legislativní rámec v ČR, kromě shora uvedených výjimek, poskytuje dostatečný prostor pro činnost odborů, v konkrétní praxi se odbory podle vyjádření ČMKOS setkávají nejen s porušováním práv jednotlivých odborářů, ale i s postupy zaměstnavatelů namířenými proti samotnému právu odborově se organizovat.¹⁰¹

V roce 2001 došlo k porušení odborových práv ve dvou firmách, které jsou nadnárodními společnostmi. Ve firmě Siemens Automobilová technika, s.r.o., Stříbro, došlo ke střetu mezi odborovou organizací a vedením kvůli sporu o účast odborového zástupce pro bezpečnost a ochranu zdraví při práci na jednání o hygienických přestávkách v práci.¹⁰² Druhý případ se týkal firmy Bosch Diesel, s.r.o., Jihlava.¹⁰³

Pokud jde o odborové sdružování v podnicích se zahraniční majetkovou účastí, Národní kontaktní místo OECD (dále „NKM“) projednalo na třech mimořádných zasedáních na návrh ČMKOS spory mezi zaměstnavateli a zaměstnanci ve společnostech Siemens automobilové systémy s.r.o. Stříbro a Bosch Diesel s.r.o., Jihlava. V prvním případě byl spor vyřešen ještě před zahájením mimořádného zasedání NKM. Na mimořádném zasedání v říjnu 2001 projednalo NKM situaci ve firmě Bosch Diesel s.r.o. za přítomnosti zástupce zaměstnavatele. Z jednání vyplynulo, že spor mezi představiteli ČMKOS a OS KOVO a firmou Bosch Diesel s.r.o. Jihlava trvá. Firma při jednání prohlásila, že bude spolupracovat s jakoukoli organizací zaměstnanců, která vznikne. Vzhledem k tomu, že firma není zapojena do žádného zaměstnavatelského svazu, NKM jí doporučilo zvážit spolupráci či přímo zapojení do příslušného odvětvového zaměstnavatelského svazu. NKM bude vývoj situace nadále sledovat.

5.6.2. Právo na stávku

Jediná stávka, která je zvlášť upravena zákonem¹⁰⁴, je stávka ve sporu o uzavření kolektivní smlouvy. Stávka jako nástroj k prosazování jiných hospodářských a sociálních práv, obsažených jak v Listině, tak v Paktu o hospodářských, sociálních a kulturních právech, nemá zvláštní právní úpravu. Z toho se někdy nesprávně dovozuje, že jiná stávka než za uzavření kolektivní smlouvy je nezákonná. Ministerstvo práce a sociálních věcí se již v roce 1997 pokusilo tento problém řešit návrhem obecného zákona o stávce. Sociální partneři však tento návrh odmítli a nadále odmítají.

¹⁰¹ Podle tohoto vyjádření opakovaně dochází k přímému (ústnímu) i nepřímému nátlaku na zaměstnance v odvětví obchodu. Nátlak je směřován proti vzniku odborové organizace i proti jejím členům, pokud organizace existuje. Problém se vyskytuje u malých zaměstnavatelů, ale rovněž u velkých obchodních řetězců Billa, Penny market a Plus discount, které vlastní vlastníci se zahraničním kapitálem. Zpravidla jde o šikanózní „kontrolu“ plnění pracovních povinností členů odborů, o ústní nátlak spočívající v přesvědčování, že členství v odborech není součástí firemní filozofie apod.

¹⁰² V průběhu tohoto sporu sdělil ředitel firmy elektronickou poštou předsedovi odborové organizace, že „nemůže nic požadovat, pouze zcela uctivě prosit a pokud nezvolí jiný tón, ocitne se i se svou kanceláří velmi rychle mimo pozemek firmy“.

¹⁰³ Zde byla mimo podnik svolána schůze zaměstnanců, na níž mělo dojít k založení odborové organizace. Zaměstnavatel prostřednictvím nižších článků řízení zorganizoval petiční akci proti vzniku odborů a rovněž hromadný odvoz zaměstnanců na schůzi, kde měli vyjádřit svůj nesouhlas se vznikem odborové organizace. Na schůzi došlo k výtržnostem, na nichž se ovšem zaměstnavatel přímo nepodílel, a odborová organizace založena nebyla.

¹⁰⁴ Zákon č. 2/1991 Sb., o kolektivním vyjednávání, ve znění pozdějších předpisů

5.7. Bydlení

5.7.1. „Bezdomovci“

Mezi bezdomovci jsou lidé, kteří opustili své bydliště z vlastního rozhodnutí, nebo pod tlakem okolností, jakož i mladí dospělí, kterým byla z důvodu věku ukončena ústavní výchova (viz kapitola 5.7.3.). Velká část bezdomovců je závislá na pomoci charitativních organizací, jež pro ně zřizují azylové domy. Dlouhodobě je toto řešení nepostačující, neboť osoby, které úspěšně projdou resocializačním procesem, nemají v současné situaci na trhu s byty fakticky možnost zajistit si byt jen skromné, nicméně samostatné bydlení. Existuje jen málo projektů, které nabízejí bezdomovcům nejen pomoc, ale i možnost vydělat alespoň tolik prostředků, aby mohli začít obnovovat zpřetrhané sociální vazby (na prvním místě projekt občanského sdružení Nový prostor).

5.7.2. Program výstavby podporovaných bytů

Donedávna neexistovala opatření, která by umožnila účinně pomáhat těmto skupinám obyvatelstva. V současné době by tento nedostatek mohl napomoci řešit program podporovaného bydlení, který připravilo ministerstvo pro místní rozvoj.¹⁰⁵ Program počítá jednak s výstavbou tzv. bytů na půl cesty pro osoby, kterým je třeba poskytovat v této souvislosti ještě další sociální pomoc, a jednak s výstavbou tzv. vstupních bytů, což by měly být malometrážní jednoduché byty, např. i v méně atraktivních lokalitách. Tím by měl být i osobám bez zázemí umožněn vstup na trh s byty. Program je tak zaměřen především na mladé dospělé po skončení pobytu v dětském domově (výchovném ústavu) či pěstounské péči po dovršení 18 resp. 19 let¹⁰⁶ i na část romských komunit. Kromě hlavního cíle programu, jímž je rozšíření nabídky obecních nájemních bytů odpovídajících svými vlastnostmi potřebám osob se specifickými potřebami, jde také o prevenci sociálního vyloučení, zlepšení společenského obecního povědomí o zranitelných osobách a odbourání předsudků. Proto při řešení sociálních komponent programu probíhá spolupráce ministerstva pro místní rozvoj jako garanta podpory této výstavby s ministerstvem práce a sociálních věcí, v jehož gesci je poskytování sociálních služeb těmto cílovým skupinám.

*Na realizaci programu výstavby podporovaných bytů však ve státním rozpočtu na rok 2002 nejsou vyčleněny finanční prostředky. To je třeba považovat za významný nedostatek, který deklarované úsilí státu o společenskou integraci lidí ohrožených sociálním vyloučením poměrně znevěrohodňuje. Je nutno usilovat o to, aby ve státním rozpočtu na rok 2003 již finanční prostředky na tento program vyčleněny byly.*¹⁰⁷

5.7.3. Bytová situace osob, u nichž byla ukončena náhradní rodinná výchova

Zpráva za rok 2000 (viz 5.3.8.) upozorňuje na přetrvávající problém situace mladých dospělých po skončení pobytu v dětském domově (výchovném ústavu) či pěstounské péči. Tito mladí dospělí se v naprosté většině případů nemají kam vracet a potřebují další sociální a poradenskou pomoc v procesu své integrace do běžného života. Tuto potřebu v současné době do určité míry pokrývají tzv. domy na půl cesty, zřizované nevládními organizacemi. Je jich však málo a s nedostačující kapacitou. Formou pomoci k vyřešení problému by měl být

¹⁰⁵ Jde o resortní program ministerstva pro místní rozvoj, který vyhláší ministr.

¹⁰⁶ Podle odhadů ministerstva práce a sociálních věcí jde zhruba o 450 mladých dospělých ročně.

¹⁰⁷ Zajištění financování programu podporovaného bydlení označuje za jeden z klíčových cílů pro nejbližší období i vládou schválená aktualizovaná verze Koncepce romské integrace.

zmíněný dotační program podporovaných bytů, který zahrnuje i povinnost poskytování sociálních služeb v takové míře, aby budoucí nájemníci těchto bytů získali potřebné dovednosti pro úspěšný samostatný život.¹⁰⁸

5.7.4. Zrušení vyhlášky ministerstva financí č. 176/1993 Sb., o nájemném z bytu a úhradě za plnění poskytovaná s užíváním bytu Ústavním soudem ČR

Ústavní soud shledal porušování práva na pokojné užívání majetku (čl.1 dodatkového protokolu k EÚLP), principu zákonného omezení práv a rovnosti vlastnictví a jeho ochrany (čl. 4 a čl. 11 Listiny).¹⁰⁹ S problematikou regulace nájemného přímo souvisí i nález Ústavního soudu č. 167/2000 Sb., v němž Ústavní soud konstatoval, že „*Státní (veřejná) regulace, vycházející ze zohlednění důležitých faktorů, musí při stanovování ceny zohlednit i možnost tvorby zisku.*“.

Ministerstvo financí a ministerstvo pro místní rozvoj připravilo návrh nového zákona o nájemném¹¹⁰, který měl zahájit proces uvolňování cen dosud regulovaného nájemného na principu dohody nájemníka s majitelem bytu. Uvedený návrh zákona však byl Poslaneckou sněmovnou v dubnu 2001 zamítnut.¹¹¹ Z toho důvodu vydalo ministerstvo financí, do jehož věcné působnosti nájemné z bytů náleží, dne 5. prosince 2001 cenový výměr č. 01/2002, kterým se vydává seznam zboží a služeb s regulovanými cenami¹¹², který upravuje postup při výpočtu maximálního a věcně usměrňovaného nájemného a cen služeb poskytovaných v souvislosti s užíváním bytu. Po věcné stránce jde o prolongaci stávajícího systému regulace nájemného z bytu.¹¹³

¹⁰⁸ Nájemní smlouvu k bytu na půl cesty lze uzavřít pouze s poskytovatelem sociálních služeb. Nájemce tohoto bytu uzavírá podnájemní smlouvu podle § 719 občanského zákoníku pouze s oprávněnou osobou. Tou je pro účely programu osoba vyžadující zvláštní potřeby v oblasti bydlení.

¹⁰⁹ Nález Ústavního soudu č. 231/2000 Sb., ze dne 21. června 2000: „... proto, že kategorii vlastníků ve skutečnosti „dotýkajících“ nájemné - a do této kategorie dnes již v řadě případů spadají i obce vlastníci i nájemní domy - je, na rozdíl od ostatních vlastníků, obsah i výkon řady základních oprávnění vlastníka, která tvoří obsah vlastnického práva, nezduvodnitelně zpochybněn a odepřen. Jakkoli není pochyb o tom, že také tyto diskriminované kategorie vlastníků jsou povinny, pokud jde o otázku zvyšování nájemného, se podříditi určitým omezením, může se tak stát jen při splnění podmínek vyplývajících z čl. 4 odst. 3, 4 Listiny. Podle odstavce 3 uvedeného článku zákonná omezení základních práv a svobod musí platit stejně pro všechny případy, které splňují stanovené podmínky, zatímco podle odstavce 4 tohoto článku při používání ustanovení o mezích základních práv a svobod musí být šetřeno jejich podstaty a smyslu. Tak tomu však v projednávané věci není ... neboť určité kategorie vlastníků jsou nuceny se podrobit podstatným omezením jejich vlastnického práva, zatímco jiné nikoli, a k tomuto omezení dochází napadenou vyhláškou způsobem, jenž má sotva co společného se šetřením podstaty vlastnického práva. ... Podle názoru Ústavního soudu princip přiměřené (spravedlivé) rovnováhy vyžaduje, aby při respektování požadavků obsažených v čl. 11 Paktu (o hospodářských sociálních a kulturních právech – pozn. předkladatele) byl vzat zřetel na proces destrukce vlastnického práva, zejména pokud se týče vlastníků nájemních domů, diskriminovaných v poměru k ostatním vlastníků, kupř. tzv. rodinných domků tím, že je jim odepřeno požívat plody a užitky svého vlastnictví, neboť ve skutečnosti ...jsou část nájemného nuceni hradit ze svého. Jinými slovy, v důsledku dosavadní právní úpravy existují dnes v naší společnosti sociální skupiny či subjekty, které hradí ze svého to, co v zájmu naplnění již konstatovaného čl. 11 Paktu má zajišťovat stát.“

¹¹⁰ Vláška návrh zákona o nájemném z bytu a úhradě služeb poskytovaných s užíváním bytu schválila usnesením č. 210 ze dne 7. března 2001.

¹¹¹ Poslanecká sněmovna návrh zákona coby sněmovní tisk č. 883 (http://www.snemovna.cz/forms/sqw_tmp/71510015.doc) zamítla v 1. čtení dne 4. dubna 2001 usnesením č. 1509 (<http://www.snemovna.cz/sqw/historie.sqw?O=3&T=883>).

¹¹² Cenový věstník 18/2001.

¹¹³ Situace je nadále neudržitelná i s ohledem na respektování vlastnického práva vlastníků domů a bytů, kteří nejsou obcemi (veřejnoprávními subjekty). V těch případech, kdy vlastníci domů a bytů v nich mnohdy

Přijetí nového zákona o nájemném je tedy velmi potřebné, neboť by měl být vedle bytové výstavby jedním z hlavních předpokladů pro vytvoření fungujícího trhu s byty. Tento zákon nemůže vyřešit všechny problémy ve sféře bydlení, zejména ne problematiku sociálního bydlení.

5.7.5. „Holobyty“

Pod obecným, avšak právně nedefinovaným pojmem „holobyty“ se skrývá bydlení velmi rozmanitého charakteru, od regulérních bytů nižšího standardu až po zařízení s restriktivním režimem a nevyhovujícími materiálními podmínkami (viz Zpráva o stavu lidských práv v ČR v roce 2000). Problémem je i rostoucí koncentrace romských obyvatel v „holobytech“, neboť hrozí, že se z nich stane *de facto* segregovaný typ bydlení „pro Romy“, podobně jako se z navenek neutrálních zvláštních škol staly do značné míry školy romské.

V průběhu roku 2001 zadalo ministerstvo pro místní rozvoj ve spolupráci s Meziresortní komisí pro záležitosti romské komunity provedení "Výzkumu holobytů ve vztahu k romské komunitě". Výzkum potvrdil, že proces vytěsňování romských obyvatel je přímým důsledkem bytové politiky mnoha obcí, což se zdaleka netýká jen několika mediálně známých lokalit.¹¹⁴ Mnohé obce se rovněž pokoušejí problematiku nájemníků zcela vypudit a řešit tak své problémy na úkor obcí jiných.

5.8. Zdravotní péče

5.8.1. Zdravotní péče poskytovaná cizincům¹¹⁵

Vážné problémy se vyskytují při zajištění zdravotní péče pro cizince. Nevyhovující je současná právní úprava zdravotního pojištění, která staví do svízelné pozice jak některé cizince, tak poskytovatele zdravotnických služeb, zejména nemocnice. Z podnětu Rady vlády pro lidská práva poukazující na nedostatky v úpravě zdravotního pojištění dětí cizinců, které pobývají v ČR na základě tzv. dlouhodobého víza (nad 90 dnů) vláda pověřila ministra zdravotnictví, aby připravil zákon, který odstraní stav, kdy některé tyto děti, a to zejména děti vážně nemocné, nemají přístup ke zdravotnímu pojištění.¹¹⁶ V případě dětí je navíc současný stav neslučitelný s požadavky plynoucími z Úmluvy o právech dítěte (č. 104/1991 Sb.).

S obdobnými problémy jako děti se však potýkají i jiné skupiny cizinců, např. rodič v domácnosti, který pečuje o malé dítě. V případě českého státního občana s trvalým pobytem či cizince s trvalým pobytem je tento rodič pečující o jedno dítě do sedmi let věku, resp. dvě děti do patnácti let věku, zahrnut do všeobecného zdravotního pojištění podle zákona č. 48/1997 Sb., o veřejném zdravotním pojištění, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon

potřebují bydlet zejména proto, že jim jejich současné bydlení nevyhovuje, jsou povinni současným nájemníkům na své náklady zajistit adekvátní náhradní byt.

¹¹⁴ Výzkum není veřejně přístupný.

¹¹⁵ Problematiku cizinců je obecně věnována kapitola 9.

¹¹⁶ Vláda podnět Rady pro lidská práva schválila usnesením č. 546 ze dne 6. června 2001. Věcný záměr zákona vláda schválila svým usnesením ze dne 21. listopadu 2001 č. 1210 k návrhu věcného záměru zákona o zajištění zdravotní péče pro děti cizinců, které pobývají na území ČR na základě dlouhodobého víza (nad 90 dnů). Již přípravné práce na zákoně však ukazují, že důsledkem zvoleného řešení - cestou zvláštního zákona - může být příliš vysoké „povinné smluvní“ pojištění.

o veřejném zdravotním pojištění“), a pojistné za něj hradí stát. Cizinec pobývajícím v ČR na tzv. dlouhodobé vízum za účelem sloučení rodiny tak je odkázán na komerční pojištění, na něž však není právní nárok. Pojišťovny přitom pochopitelně nepojistí právě „rizikové“ jednotlivce.

Poskytování zdravotní péče cizincům by proto mělo být důsledně analyzováno z hlediska odůvodněnosti a spravedlnosti rozdílů v postavení pojištěnců podle zákona o veřejném zdravotním pojištění a určitých konkrétních skupin cizinců (např. podle pobytového statutu, délky pobytu). Návazně by měla být přijata opatření k systémové nápravě, tj. zahrnutí některých skupin cizinců do systému všeobecného zdravotního pojištění. Spíše než řešení zvláštním zákonem se jeví jako logické začlenění do zákona o veřejném zdravotním pojištění.¹¹⁷

5.8.2. Právo na zdravotní péči zajištěných a zadržených osob

Podle zákona o policii je policista povinen zajistit lékařské ošetření osobě, která má být umístěna v policejní cele a je zraněna nebo upozorní-li na svou závažnější chorobu anebo je důvodné podezření, že tato osoba takovou chorobou trpí. Současně je policista povinen si vyžádat vyjádření lékaře, zda osoba může být v cele umístěna (§ 28 odst. 3). Lékařská péče se poskytuje i osobě umístěné v cele, pokud tato osoba onemocní, ublíží si na zdraví nebo se pokusí o sebevraždu. V takovém případě policista, který vykonává ostrahu cely, učiní potřebná opatření směřující k záchraně jejího života a zdraví, zejména jí poskytne první pomoc a přivolá lékaře, od něhož vyžádá stanovisko k dalšímu setrvání osoby v cele, nebo o jejím umístění ve zdravotnickém zařízení (§ 32). Ani jedno ze zmíněných ustanovení však nezaručuje těmto osobám právo nechat se vyšetřit lékařem dle vlastní volby.

Podle § 9 odst. 2 zákona č. 20/1966 Sb., o péči o zdraví lidu, ve znění pozdějších předpisů, je však právo na svobodnou volbu lékaře omezeno pouze u osob ve vazbě a ve výkonu trestu odnětí svobody. Skutečnost, že toto právo není zajištěným a zadrženým osobám zaručeno, byla již opakovaně předmětem kritiky CPT. V roce 2001 vyjádřil při projednávání úvodní zprávy ČR o plnění Paktu o občanských a politických právech obdobnou kritiku též Výbor pro lidská práva.

6. Diskriminace

6.1. Změny v občanském, trestním a přestupkovém právu

6.1.1. Přechod důkazního břemene v občanskoprávním řízení

Řada právních předpisů obsahuje ustanovení zakazující jakékoli jednání, které by mohlo vést k diskriminaci nebo mít diskriminační povahu. Ve většině případů jsou však tato ustanovení deklaratorní a oběť diskriminačního jednání má jen velmi malou míru ochrany. Změnu pro postavení oběti diskriminačního jednání v občanskoprávním řízení znamenalo přijetí novely OSŘ (č. 30/2000 Sb.), která přinesla přechod důkazního břemene. Oběť diskriminačního jednání tak již nemusí v řízení před soudem prokazovat, že byla diskriminována, ale naopak osoba diskriminující musí prokázat, že se takového jednání

¹¹⁷ Např. zařazení cizinců pobývajících na dlouhodobá víza do systému všeobecného zdravotního pojištění po určité délce pobytu. Alternativou může být zavedení systému zástupného pojištění, kdy je z pojistky např. pracujícího manžela hrazeno i ošetření dětí a závislého manžela.

nedopustila. Tato procesní výhoda je však dána pouze oběti diskriminace z důvodu pohlaví, ke které došlo v pracovněprávních vztazích. To znamená, že např. zaměstnanec, který by byl diskriminován z důvodu své rasy, musí tuto skutečnost i nadále prokazovat.

Během roku 2001 byla připravena další novela OSŘ¹¹⁸, jejíž přijetí by znamenalo přenesení důkazního břemene z oběti diskriminačního jednání na původce takového jednání, pokud k diskriminaci došlo v pracovněprávních vztazích, a to z důvodu rasového nebo etnického původu, náboženství, víry, světového názoru, zdravotního postižení, věku anebo sexuální orientace. Dle navrhované novely by diskriminaci nemusela prokazovat také oběť diskriminačního jednání, pokud k diskriminaci došlo z důvodů rasového nebo etnického původu oběti při poskytování zdravotní a sociální péče, při přístupu ke vzdělání a odborné přípravě, v přístupu k veřejným zakázkám, členství v organizacích zaměstnanců nebo zaměstnavatelů a členství v profesních a zájmových sdruženích a při prodeji zboží v obchodě nebo při poskytování služeb.

Připravovaná změna upravující přechod důkazního břemene je však i nadále nedostačující. K přechodu důkazního břemene v občanskoprávním řízení by došlo v případech diskriminace v pracovněprávních vztazích z řady důvodů, ale u diskriminace v jiných než pracovněprávních vztazích by podle návrhu nastal přechod důkazního břemene pouze tehdy, pokud by šlo o diskriminaci z důvodu rasového nebo etnického původu. *Návrh tak neodráží skutečnost, že k diskriminaci v jiných než pracovněprávních vztazích může dojít též např. z důvodu náboženství, světového názoru, invalidity, věku nebo sexuální orientace. Oběť diskriminačního jednání by tak musela tuto skutečnost i nadále prokazovat.*

6.1.2. Změna skutkových podstat trestných činů hrubě narušujících občanské soužití

V roce 2001 byl vypracován návrh novely trestního zákona¹¹⁹, ve kterém se skutkové podstaty trestných činů násilí proti skupině obyvatelů a proti jednotlivci, hanobení národa, rasy a přesvědčení a trestného činu podněcování k nenávisti vůči skupině osob nebo k omezení práv a svobod, ublížení na zdraví a vraždy rozšiřují tak, aby poskytovaly trestněprávní ochranu též před závažnými útoky motivovanými nenávistí k určité etnické skupině. Návrh také stanoví přísnější postih trestného činu podněcování k nenávisti vůči skupině osob nebo k omezování jejich práv a svobod, pokud byl spáchán hromadnými sdělovacími prostředky včetně veřejně přístupné počítačové sítě nebo pokud se pachatel účastní aktivně činnosti skupin organizací nebo sdružení, která hlásají diskriminaci, násilí nebo rasovou, etnickou nebo náboženskou nesvobodu (§ 198a odst. 3). Dle návrhu by tak mohl být pachateli uložen trest odnětí svobody na šest měsíců až tři roky.

6.1.3. Změna přestupkového zákona

Vzhledem k tomu, že ne každé diskriminační jednání dosahuje intenzity trestného činu, byl zákonem o právech příslušníků národnostních menšin (viz kapitola 2.2. obecné části) novelizován i přestupkový zákon. Skutková podstata přestupku proti občanskému soužití byla

¹¹⁸ Vláda schválila novelu OSŘ usnesením č. 748 ze dne 25. června 2001. Poslanecká sněmovna jej projednávala jako sněmovní tisk č. 1025 a ve 3. čtení návrh novely OSŘ svým usnesením č. 1780 ze dne 25. října 2001 vrátila k dopracování. (<http://www.snemovna.cz/sqw/historie.sqw?O=3&T=1025>).

¹¹⁹ Vláda návrh zákona schválila usnesením č. 579 ze dne 13. června 2001, Poslanecká sněmovna jej projednávala jako sněmovní tisk č. 972 a schválila usnesením č. 2061 ze dne 8. února 2002 (<http://www.snemovna.cz/sqw/historie.sqw?O=3&T=972>). Senát novelu trestního zákona projednává jako senátní tisk č. 200.

rozšířena o jednání způsobující újmu z důvodů diskriminace¹²⁰. Za tento přestupek lze uložit ve správním řízení pokutu do výše 5.000 Kč. Oběť diskriminačního jednání však může být účastníkem tohoto řízení pouze tehdy, pokud je projednávána majetková škoda, která jí byla tímto přestupkem způsobena. Diskriminačním jednáním je však daleko častěji způsobena újma nemajetková, např. újma na cti či důstojnosti.

6.1.4. Zvláštní právní úprava zákazu diskriminace v Armádě ČR/ v ozbrojených silách

Stejně jako řada dalších právních předpisů upravujících pracovní nebo služební poměr obsahuje od 1. ledna 2001 také zákon č. 221/1999 Sb., o vojácích z povolání, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o vojácích z povolání“), antidiskriminační klauzuli. Zákon o vojácích z povolání zakazuje jakoukoli diskriminaci z důvodu rasy, barvy pleti, pohlaví, sexuální orientace, jazyka, víry a náboženství, etnického nebo sociálního původu, majetku, rodu, manželského a rodinného stavu nebo povinností k rodině. Je zakázáno i takové jednání služebních orgánů, které diskriminuje nikoliv přímo, ale až ve svých důsledcích. Na rozdíl od zákoníku práce však zákon vojákům z povolání nepřiznává výslovně možnost domoci se odškodnění např. i peněžním zadostiučiněním. V roce 2001 byla připravena změna¹²¹ tohoto zákona, podle níž by byla nově zakázána diskriminace z důvodu národnosti, těhotenství nebo mateřství anebo proto, že vojákyně kojí. Rovněž byl připraven věcný záměr novely zákona č. 220/1999 Sb., o průběhu základní nebo náhradní služby a vojenských cvičení a o některých právních poměrech vojáků v záloze, jejíž součástí by měla být i antidiskriminační klauzule.¹²²

Od 1. prosince 2001 je účinný nový Základní řád ozbrojených sil ČR - vojenský předpis nejvyšší právní síly. Podle čl. 18 tohoto řádu může voják stížnost o závažném porušení lidských práv a svobod, tedy i o rasové diskriminaci, předat přímo Hlavnímu inspektorovi ochrany lidských práv v resortu ministerstva obrany a obejít tím standardní a v ostatních případech závazný služební postup.

Novela zákoníku práce (viz kapitola 5.1.1.) přinesla změnu také v ochraně před diskriminací ve služebních poměrech příslušníků Policie ČR a příslušníků Bezpečnostní informační služby. Na tyto služební poměry se obdobně použijí ta ustanovení zákoníku práce, jež slouží k ochraně před diskriminací z celé řady důvodů. K ochraně před diskriminací při přijímání do služebního poměru se použijí příslušná ustanovení zákona o zaměstnanosti.

6.1.5. Diskriminace ve službách

Jak bylo uvedeno už v předcházejících zprávách, ochrana spotřebitele před projevy rasové diskriminace je v současné době nedostatečná. Zákon č. 634/1992 Sb., o ochraně spotřebitele, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o ochraně spotřebitele“), pouze

¹²⁰ § 49 odst. 1 písm. e) přestupkového zákona: „Přestupku se dopustí ten, kdo působí jinému újmu pro jeho příslušnost k národnostní menšině nebo pro jeho etnický původ, pro jeho rasu, barvu pleti, pohlaví, sexuální orientaci, jazyk, víru nebo náboženství, pro jeho politické nebo jiné smýšlení, členství nebo činnost v politických stranách nebo politických hnutích, odborových organizacích nebo jiných sdruženích, pro jeho sociální původ, majetek, rod, zdravotní stav anebo pro jeho stav manželský nebo rodinný.“

¹²¹ Vláda návrh novely zákona schválila usnesením č. 56 ze dne 16. ledna 2002. Poslanecká sněmovna jej projednávala jako sněmovní tisk č. 1233 a usnesením č. 2093 ze dne 14. února 2002 vrátila k dopracování (<http://www.snemovna.cz/sqw/historie.sqw?O=3&T=1233>, http://www.vlada.cz/1250/vlada/cinnostvlady_usneseni.htm).

¹²² Vláda schválila věcný záměr novely zákona usnesením č. 1246 ze dne 26. listopadu 2001 (http://www.vlada.cz/1250/vlada/cinnostvlady_usneseni.htm).

deklaratorně stanoví, že prodávající se nesmí při prodeji výrobků a poskytování služeb chovat v rozporu s dobrými mravy, zejména nesmí žádným způsobem spotřebitele diskriminovat. Dozor nad dodržováním zákazu diskriminace přísluší České obchodní inspekci (dále jen „ČOI“). V případě rasové diskriminace ve službách jde převážně o diskriminaci vůči příslušníkům romské komunity. ČOI přitom zaměstnává v současné době pouze dvě inspektorky náležející k romskému etniku. Přestože mají kontrolní akce bezprostřední charakter, lze v řadě případů jen obtížně namodelovat danou situaci. V roce 2001 bylo učiněno šestnáct podání na rasovou diskriminaci, jako oprávněná byla potvrzena dvě podání. Vedle toho bylo za účasti romských inspektorek případně dalších romských aktivistů uskutečněno 639 kontrol, při nichž byly též sledovány projevy rasové diskriminace.

Podnět diskriminované osoby přitom není důvodem pro zahájení správního řízení, ale pouze podnětem k provedení kontroly ČOI. Správní řízení je tak s poskytovatelem služby zahájeno pouze tehdy, pokud je diskriminace zjištěna i při vlastní kontrole inspektory ČOI. I v zahájeném přestupkovém řízení však není diskriminovaná osoba účastníkem řízení, pokud jí nevznikla majetková škoda.¹²³

6.2. Ochrana před diskriminací

6.2.1. Mechanismy k ochraně rovnosti příležitostí mužů a žen

V minulých letech se podařilo dosáhnout poměrně výrazného pokroku ve vytvoření legislativních podmínek pro prosazování rovnosti mužů a žen. Žádná legislativa však automaticky nezaručí skutečné uplatňování rovných příležitostí v praktickém životě, kde problémy stále přetrvávají. Příčinu lze vidět ve stále hluboce zakořeněných stereotypních představách o rozdělení rolí mužů a žen, v podceňování významu tohoto problému ve společnosti a v nízké úrovni znalosti problematiky rovnosti mužů a žen i u vysokých státních úředníků s rozhodovacími pravomocemi a vlivem na tvorbu koncepcí a strategií.

Stávající institucionální zabezpečení tvoří oddělení rovných příležitostí začleněné do odboru pro evropskou integraci a mezinárodní spolupráci ministerstva práce a sociálních věcí, meziresortní komise pro rovné příležitosti mužů a žen, výbor pro odstranění všech forem diskriminace žen Rady pro lidská práva a Rada pro rovné příležitosti žen a mužů. Personální zajištění uvedeného oddělení ministerstva, které současně zabezpečuje i agendu meziresortní komise a sekretariátu Rady pro rovné příležitosti žen a mužů, představuje pět pracovních míst. Pro zajišťování agendy výboru je určena polovina běžného pracovního úvazku. Ani jeden z těchto orgánů nemá dostatečné pravomoci k tomu, aby mohl účinně prosazovat opatření pro zajištění rovných příležitostí pro muže a ženy, a není vybaven speciálními finančními zdroji na prosazování této politiky. (viz kapitola 2.4. a 3.4.2. obecné části)

Vytvoření nezávislého orgánu, jehož úkolem má být kontrola nad prováděním zásady rovného zacházení s muži a ženami, požaduje i navrhovaná novelizace Směrnice EU č. 76/207/EHS o realizaci zásad rovného zacházení s muži a ženami, pokud jde o přístup k zaměstnání, odborné přípravě a k funkčnímu postupu v zaměstnání a o pracovní podmínky. Tato nezávislá instituce by měla přijímat stížnosti na diskriminaci z důvodu pohlaví, prošetřovat a projednávat stížnosti, zahajovat šetření a průzkumy a zveřejňovat zprávy k problematice diskriminace z důvodu pohlaví.

¹²³ § 79 písm. b) přestupkového zákona „V řízení o přestupku jsou účastníky řízení poškozený, pokud jde o projednávání náhrady majetkové škody způsobené přestupkem.“.

6.2.2. Absence účinného mechanismu kontroly dodržování antidiskriminačních ustanovení právních předpisů

Dalším dlouhodobě kritizovaným nedostatkem je absence účinného mechanismu kontroly dodržování antidiskriminačních ustanovení právních předpisů. Zřídit obdobnou instituci, jako tomu je v případě Směrnice EU č. 76/207/EHS, totiž ukládá členským státům EU i Směrnice EU č. 2000/43/ES, kterou se zavádí zásada rovného zacházení s osobami bez ohledu na jejich rasu nebo etnický původ. S ohledem na předpokládaný vstup ČR do EU je tedy nezbytné učinit konkrétní kroky k vytvoření instituce na ochranu před diskriminací.

Jako vhodné řešení se jeví zřídit tuto instituci jednotným antidiskriminačním zákonem, který by poskytoval ochranu před diskriminací z různých důvodů.¹²⁴ Pokud jsou totiž ustanovení o zákazu diskriminace roztroušena v mnoha právních předpisech a ochranu před diskriminací zajišťuje několik různých orgánů (např. podle druhu diskriminace), nelze zajistit jednotnou úroveň této ochrany, což má již nyní negativní vliv na právní jistotu v dané oblasti. Ve prospěch takového řešení mluví i skutečnost, že v praxi se často vyskytují případy vícenásobné diskriminace (např. současně z důvodu pohlaví, příslušnosti k etnické skupině a věku) či případy, kdy oběť diskriminace neví, z jakého důvodu byla diskriminována. Za těchto okolností by ochrana před diskriminací obsažená v různých předpisech či upravená rozdílně podle důvodu diskriminace nebo jiných kritérií byla obětí těžko přístupná a tudíž málo účinná.

6.3. Násilí na ženách

6.3.1. Domácí násilí

Přestože v oblasti prevence a potlačování násilí na ženách byly v uplynulém roce zaznamenány dílčí úspěchy, celková situace se výrazně nezměnila. Značná tolerance vůči tomuto druhu násilí panuje zejména v soukromých vztazích (případy tzv. domácího násilí) a ve sférách, které nejsou z hlediska právní úpravy jednoznačně vymezeny, jako je například prostituce či sexuální průmysl (případy obchodování s lidmi).

Skutečností, která znesnadňovala a v mnoha případech i znemožňovala účinný trestní postih pachatelů domácího násilí, bylo až do nabytí účinnosti novely trestního řádu ustanovení § 163a. Trestní stíhání pro trestné činy, jež se v souvislosti s domácím násilím vyskytují nejčastěji¹²⁵ totiž podléhalo podle tohoto ustanovení trestního řádu souhlasu poškozené osoby. Oběť ohrožovaná násilným partnerem, se kterým ve většině případů sdílí i společnou domácnost, takový souhlas pochopitelně často nedává anebo již daný souhlas pod nátlakem bere zpět. Novela trestního řádu tuto situaci řeší tak, že v ustanovení § 163a uvádí situace, kdy souhlas poškozeného s trestním stíháním není potřebný. Jednou z nich je i situace, kdy je z okolností zřejmé, že souhlas nebyl dán nebo byl vzat zpět v tísní vyvolané výhrůžkami, nátlakem, závislostí nebo podřízeností. Novela trestního řádu též omezuje časový úsek,

¹²⁴ K tomuto modernímu trendu se přiklonila většina států, která přijímala nebo přijímá antidiskriminační legislativu v posledních letech (Irsko, Maďarsko, aj.) Slovenskému parlamentu má být v 1. polovině tohoto roku předložen vládní návrh jednotného antidiskriminačního zákona společně s návrhem zákona o institucionálním zabezpečení.

¹²⁵ Jde především o následující trestné činy: násilí proti skupině obyvatelů a proti jednotlivci (§ 197a), ublížení na zdraví (§§ 221, 223, 224), omezování osobní svobody (§ 231 odst. 1), vydírání (§ 235 odst. 1), znásilnění (§ 241 odst. 1).

v němž poškozený může dát souhlas s trestním stíháním, na 30 dnů a výslovně stanovuje, že po marném uplynutí této lhůty již souhlas dát nelze. I nadále ovšem samozřejmě závisí trestní stíhání pachatele tzv. domácího násilí na tom, že se o něm orgány činné v trestním řízení vůbec dozvědí.

Zásadním problémem v této oblasti však nadále zůstává otázka nedostatečné ochrany obětí domácího násilí. Pokud není násilný partner vzat do vazby anebo nenastoupí výkon trestu odnětí svobody, není možné jej v souladu se zákony donutit, aby opustil společný byt. Sdílení domácnosti s násilným partnerem tak vystavuje oběť neustálému stresu a riziku srovnatelnému s psychickým týráním. Pokud jsou v rodině přítomny i děti, které jsou v mnoha případech svědky násilí mezi rodiči, má taková situace výrazně negativní vliv na jejich další vývoj. Pachatel násilí tak v praxi není tím, kdo snáší následky svého nepřijatelného chování.

Zavedení právní úpravy, která by umožnila přinutit násilného partnera, aby opustil společný byt, se zdá být jediným řešením této neúnosné situace. Obdobná opatření již byla přijata ve Spolkové republice Německo a v Rakousku.

Často je kritizován i nedostatek azylových domů a úroveň odborné péče poskytované v těchto zařízeních. Nelze zpochybnit, že za dané situace mají azylové domy nezastupitelnou roli při ochraně obětí, avšak stále představují pouze snahu řešit následek. Jako dlouhodobé a do budoucna efektivnější řešení se jeví zkvalitnit právní úpravu, případně zavést jiná opatření, která umožní předcházet domácímu násilí a potlačovat jeho projevy již v počátečních stádiích tak, aby k nutnosti opustit domov a hledat útočiště v azylových domech vůbec nemuselo docházet.

6.3.2. Obchod s lidmi

Pravidelná zpráva Evropské komise o pokroku ČR v jednáních o přístupu k EU již druhý rok po sobě zmiňuje problém obchodování s lidmi.¹²⁶ V porovnání s předchozími lety, kdy byla ČR především zemí původu a tranzitu, se v současné době stále více stává i zemí cílovou. Tento vývoj ukazuje, že problém trestné činnosti spojené s obchodem s lidmi není zatím v ČR na ústupu. Nestátní neziskové organizace, které se tímto problémem zabývají, kritizují především nedostatečnou sociální a právní ochranu obětí této trestné činnosti.

Problematická je také definice trestného činu obchodování se ženami podle trestního zákona, jež neodpovídá definici podle Protokolu o prevenci, potlačování a trestání obchodování s lidmi, zejména ženami a dětmi k Úmluvě OSN o boji proti mezinárodní organizované trestné činnosti (dále jen „Protokol“ a „Úmluva“). Platná definice trestného činu obchodování se ženami podle trestního zákona¹²⁷ má totiž z hlediska těchto moderních dokumentů mezinárodního práva hned několik závažných nedostatků. Především za trestné

¹²⁶ V roce 2000 byl ve Spojených státech amerických přijat Zákon o ochraně obětí násilí a obchodu s lidmi, který Ministerstvu zahraničí USA ukládá povinnost vydávat každoročně zprávu o situaci v oblasti boje proti obchodu s lidmi. V této zprávě byla ČR zařazena spolu s Brazílií, Čínou, Mexikem, Polskem a celou řadou rozvojových zemí mezi státy, které zatím zcela nenaplní minimální standardy stanovené tímto zákonem, nicméně vyvíjí značné úsilí při řešení tohoto problému. Toto hodnocení je pozitivním posunem oproti roku 1999, kdy zprávu o obchodu s lidmi vypracovávala CIA a ČR v ní byla spolu s Ruskem, Čínou, Vietnamem, Mexikem a Thajskem uvedena mezi státy, z nichž pochází největší množství žen poskytujících sexuální služby v USA.

¹²⁷ § 246 odst. 1 zák. č. 140/1961 Sb., trestní zákon, ve znění pozdějších předpisů – „Kdo do ciziny zláká, najme nebo dopraví ženu v úmyslu, aby ji tam bylo užito k pohlavnímu styku s jiným, bude potrestán odnětím svobody na jeden rok až pět let“.

považuje pouze obchodování, jehož obětí je žena, a to jenom v případě, že byla zlákána, najata nebo dopravena z ČR do ciziny. Definice tedy trestněprávně nepostihuje obchodování s muži ani obchodování na území ČR anebo z ciziny do ČR. Znaky skutkové podstaty jsou splněny pouze tehdy, pokud se obchodování uskutečnilo za účelem pohlavního styku. Donucení, přestože se považuje za jeden ze základních prvků, který obchodování s lidmi definuje, není znakem skutkové podstaty.

Některé ze zmíněných nedostatků může odstranit Parlamentem ČR schválená novela trestního zákona¹²⁸. Podle ní se již definice vztahuje na lidi bez rozdílu pohlaví a na obchodování jak ve směru z ČR do ciziny, tak i opačným směrem. Zavádí též nové kvalifikované skutkové podstaty tohoto trestného činu s vyššími sazbami, avšak donucení je jejich znakem pouze nepřímo, a to pokud je jednáním, které spadá pod definici obchodování s lidmi, způsobena těžká újma na zdraví, smrt nebo zvlášť závažný následek. Dalších výše zmíněných nedostatků se návrh novely nedotýká.

Ve snaze přispět k lepší ochraně obětí trestné činnosti související s obchodováním s lidmi a odstranit některé nedostatky právní úpravy přijala Rada pro lidská práva podnět pro vládu týkající se opatření směřujících ke zkvalitnění možnosti trestního stíhání osob podezřelých z páčání trestné činnosti související s obchodem s lidmi a ke zlepšení postavení obětí této trestné činnosti.¹²⁹ Podnět obsahuje návrh na změnu definice trestného činu obchodování se ženami tak, aby byla v souladu s definicí podle Protokolu k Úmluvě. V souladu s mezinárodními dokumenty¹³⁰ se v podnětu dále navrhuje umožnit obětem obchodování s lidmi legalizaci pobytu na území ČR po dobu trestního řízení proti pachatelům v rámci institutu strpění podle cizineckého zákona. Toto opatření má velký význam pro zajištění účinného stíhání pachatelů této trestné činnosti, při které jsou oběti často jedinými svědky a proto jsou jejich výpovědi v trestním řízení nepostradatelné. Podnět také obsahuje návrh zajistit obětem této trestné činnosti přístup na trh práce, popřípadě nárok na sociální zajištění po dobu trestního řízení proti pachatelům. Oběti, které se vracejí z prostředí nucené prostituce, jsou často ve velmi špatném fyzickém a psychickém stavu, obávají se návratu do země původu, nevlastní doklady totožnosti a jsou zcela bez finančních prostředků. V řadě případů jsou i společensky diskriminovány. Jejich sociální podpora je tedy nezbytná, protože jim umožňuje návrat k běžnému způsobu života a zároveň slouží jako prevence před možností opětovně sklouznout do struktur obchodníků s lidmi.

Obchod s lidmi je závažným porušováním lidských práv a proto mezinárodní organizace vyvíjejí snahu o vytvoření efektivních strategií směřujících k jeho eliminaci. Předpokladem jejich účinnosti je však úzká mezinárodní spolupráce a přibližování relevantních právních úprav a standardů pro poskytování pomoci obětem. Opatření navrhovaná v podnětu by měla být jedním z prvních kroků k naplnění těchto cílů na vnitrostátní úrovni.

¹²⁸ Po schválení Poslaneckou sněmovnou jako tisk č. 927 novelu trestního zákona (http://www.snemovna.cz/forms/sqw_tmp/5a110051.doc) schválil i Senát jako senátní tisk č. 200.

¹²⁹ Podnět k obchodu s lidmi, který vypracoval Výbor pro odstranění všech forem diskriminace žen, schválila Rada pro lidská práva 29. listopadu 2001. Vláda jej schválila usnesením č. 117 ze dne 28. ledna 2002.

¹³⁰ Např. zmíněný Protokol k Úmluvě; Ministerská deklarace o evropských pravidlech pro účinná opatření směřující k prevenci a boji proti obchodu se ženami za účelem sexuálního vykořisťování, přijatá na Ministerské konferenci EU v Haagu v roce 1997, Doporučení Výboru ministrů členským státům RE o opatřeních proti obchodu s lidmi spojenému se sexuálním vykořisťováním z roku 2000, Rozhodnutí č. 1 Ministerské rady OBSE ze dne 28. listopadu 2000 o posílení úsilí OBSE v boji proti obchodování s lidmi.

6.4. Ženská příjmení

Jak bylo uvedeno ve Zprávě o stavu lidských práv v roce 2000, současná úprava ve věcech jmen a příjmení je předmětem důvodné kritiky. Cizinky, které se provdají za českého státního občana, a české státní občanky, které se provdají za cizince a chtějí používat příjmení manžela, tato úprava nutí, aby svá příjmení přechylovaly. Cizinky jsou na tom dokonce hůře než české státní občanky, protože ty se mohou pragmaticky prohlásit za příslušnice národnostních menšin a tak byrokratické lpění na pravidlech české mluvnice obejít.¹³¹

6.5. Trestná činnost motivovaná rasovou nesnášenlivostí

V roce 2001 bylo soudy ČR pravomocně odsouzeno celkem 150 osob pro trestné činy motivované rasovou nesnášenlivostí.¹³² Celkem 19 odsouzeným uložily soudy nepodmíněné tresty odnětí svobody, 115 odsouzeným trest odnětí svobody s podmíněným odkladem, 14 odsouzeným byl uložen trest obecně prospěšných prací a sedmi jako trest hlavní nebo vedlejší trest peněžitý.

celkem odsouzených	z toho mladistvých	z toho recidivisté	muži/ženy
150	25	19	130/20

skutková podstata trestného činu	počet odsouzených
§260, §261 tr.z.	19
§196	34
§198 a §198a	36
§221	6
§222	9
§202	7
§238	5
§155	2
§247	3

Kvantitativně vzato je sice tato trestná činnost relativně malá, ale její dopady na společnost jsou nezanedbatelné. Každý jednotlivý trestný čin tohoto typu může mít - a často má - dalekosáhlé negativní důsledky, protože vyvolává pocit ohrožení, a to zejména u romské komunity, jejíž příslušníci se nejčastěji stávají obětí této trestné činnosti. Navíc zkušenosti ze zahraničí nasvědčují tomu, že tyto trestné činy mají poměrně značnou latenci, neboť napadení je mnohdy nehlásí.

Na rozdíl od předchozího roku byly zaznamenány dva zvláště závažné případy. V Ostravě-Porubě byli napadeni tři Romové skupinou pachatelů za použití nože a plynové pistole. Jeden z poškozených utrpěl těžké, život ohrožující zranění.¹³³ Ve druhém případě byl

¹³¹ Zákon č. 301/2000 Sb., o matrikách, jménu a příjmení umožňuje, aby matriční úřad na žádost nositelky uvedl v dokladech příjmení, které neodpovídá pravidlům české mluvnice, avšak pouze za předpokladu, že to ukládá mezinárodní smlouva - např. Rámcová úmluva o ochraně příslušníků národnostních menšin (č. 96/1998 Sb.)

¹³² Tento počet představuje 0,25 % z celkového počtu 60.180 pravomocně odsouzených osob V roce 1999 bylo odsouzeno za tyto trestné činy 166 osob, tj. 0,26% z celkového počtu 62 594 odsouzených. V roce 2000 bylo odsouzeno celkem 148 osob, tj. 0,24% z celkového počtu 63 211 odsouzených.

¹³³ Vyšetřovatel zahájil šetření trestného činu ublížení na zdraví ve stádiu pokusu podle § 8 odst. 1 k § 222 odst. 1 a 2 písm b) trestního zákona a trestného činu výtržnictví podle § 202 odst. 1 trestního zákona. Dne 3. července 2001 bylo vyšetřovatelem Městského úřadu vyšetřování Policie ČR v Ostravě podle § 160 odst. 1

ve Svitavách napaden příslušník romské menšiny, který dne 21. července 2001 svému zranění podlehl.¹³⁴ V roce 2001 byly zaznamenány též dva případy, kdy se trestné činnosti motivované rasovou nesnášenlivostí dopustili příslušníci Policie ČR.¹³⁵ Za zmínku stojí i sporadický výskyt trestných činů motivovaných rasovou nesnášenlivostí v Armádě ČR.¹³⁶

Trestná činnost motivovaná rasovou nesnášenlivostí se do značné míry překrývá s tzv. trestnou činností s extremistickým podtextem; ne však zcela, neboť pojem extremismus je vymezen jinak – spíše politologicky než právně. Mezi extremistické jsou tudíž zařazovány vedle trestných činů činy motivované rasovou nesnášenlivostí i trestné činy spáchané demonstranty extrémní politické orientace, pravicové i levicové. A naopak mezi extremistické nejsou, nebo přinejmenším by neměly být, zařazovány paušálně všechny trestné činy motivované rasovou nesnášenlivostí, jichž se (už vzhledem k výskytu rasových předsudků v populaci) může dopustit i jedinec, který není politickým extremistou. Podle oficiálních kriminalistických statistik bylo v roce 2001 v ČR evidováno 452 trestných činů s extremistickým podtextem, což představuje oproti roku 2000 nárůst o 88 trestných činů, tedy o 24,2 %.¹³⁷

trestního řádu pachatelům sděleno obvinění z trestných činů ublížení na zdraví podle § 222 odst. 1 a 2 písm. b) trestního zákona a výtržnictví podle § 202 odst. 1 trestního zákona, spáchaných formou spolupachatelství. Dne 5. července 2001 sdělil vyšetřovatel dalším osobám obvinění z trestných činů ublížení na zdraví dle § 222 odst. 1, 2 písm. b) a výtržnictví dle § 202 odst. 1 trestního zákona, spáchaných formou spolupachatelství. U jednoho z obviněných byla kvalifikace posléze změněna na trestný čin pokusu vraždy podle § 8 odst. 1 k § 219 odst. 1 a 2 písm. g) trestního zákona. Všichni obvinění byli vzati do vazby.

¹³⁴ Dne 21. července 2001 bylo 23-letému V. P. sděleno obvinění, dne 22. července 2001 byl vzat do vazby. Dne 19. prosince 2001 vyšetřovatel Krajského úřadu vyšetřování v Hradci Králové případ ukončil podáním návrhu na podání obžaloby. Dne 29. března 2002 byl V. P. odsouzen k trestu odnětí svobody na 13 let.

¹³⁵ Jeden policista byl obviněn ze spáchání trestných činů podpory a propagace hnutí směřujících k potlačení práv a svobod občanů (§ 261 trestního zákona) a výtržnictví dle ustanovení § 202 odst. 1 trestního zákona, spáchaných ve spolupachatelství dle ustanovení § 9 odst. 2 trestního zákona (provolávání „Sieg Heil“ v baru a fyzické napadení osoby před barem se spolupachateli). Dne 3. prosince 2001 podal státní zástupce obžalobu. V případě fyzického napadení člena romské komunity příslušníky Policie ČR bylo pěti policistům sděleno obvinění z tr. činu zneužití pravomoci veřejného činitele dle § 9/2 k § 158 odst. 1 písm. a) trestního zákona. Čtyřem z nich bylo dále sděleno obvinění z trestného činu násilí proti skupině obyvatelů a proti jednotlivci dle § 9/2 k § 196 odst. 2 trestního zákona; případ je dosud v šetření.

¹³⁶ Ve všech případech bylo jednání obviněných kvalifikováno jako podezření z trestného činu podpory a propagace hnutí směřujících k potlačení práv a svobod občanů podle § 260 a § 261 trestního zákona (v jednom případě v jednočinném souběhu s trestnými činy hanobení národa, rasy a přesvědčení podle § 198 trestního zákona). Protiprávního jednání se obvinění dopustili v jednom případě provoláváním fašistických a rasistických hesel a veřejným používáním nacistického pozdravu, ve dvou případech promítáním videokazet a reprodukcí magnetofonových kazet s rasistickými a nacistickými texty v objektu kasáren a v jednom případě fyzickým napadením, vyhrožováním zabitím a rasistickými urážkami vojáka snědé pleti. Ve dvou případech byly Vojenskou policií u pachatelů zjištěny materiály propagující nacismus a rasismus. Podezřelými ze spáchání rasově motivovaných trestných činů bylo celkem pět vojáků v základní službě (jeden voják se obdobného skutku dopustil dvakrát)

¹³⁷ Za spáchání trestných činů s extremistickým podtextem bylo stíháno 506 osob, a to především za podporu a propagaci hnutí směřujících k potlačení práv a svobod člověka – 269 osob (52,8%), za hanobení národa, rasy a přesvědčení – 86 osob (17%), násilí proti skupině obyvatelů a proti jednotlivci – 59 osob (11,7%). Za úmyslné ublížení na zdraví bylo stíháno 19 osob (3,8%). Objasněnost trestné činnosti s extremistickým podtextem činila 89,8% (406 případů). Nejvíce těchto trestných činů bylo zaznamenáno v kraji Severomoravském (128, tj. 28,3%), v hlavním městě Praze (79, tj. 17,5%) a v krajích Středočeském (65, tj. 14,4%) a Severočeském (61, tj. 13,5%). Naopak nejnižší počet těchto trestných činů byl zaregistrován v Jihočeském kraji (16, tj. 3,5%). Z celkového počtu zjištěných trestných činů na území ČR činily v roce 2001 trestné činy s extremistickým podtextem 0,1%.

Vývoj situace v oblasti extremismu je popisován v periodických vládních zprávách (pod názvem Zpráva o problematice extremismu na území ČR). Tyto zprávy rovněž podávají detailní informaci o aktivitách státních orgánů v boji proti extremismu.¹³⁸ Výčet těchto aktivit podobně jako diskuse o sjednocování výkladu jednotlivých klíčových pojmů přesahuje zadání této zprávy.

7. Práva dětí

7.1. Náhradní výchova

V ČR žije podobně jako v jiných evropských zemích přibližně 1% dětí, které nemohou vyrůstat ve své vlastní, biologické rodině. Pouze 2 % dětí z této skupiny jsou úplní sirotci, ti však nejčastěji vyrůstají u někoho z příbuzných. Většina opuštěných dětí tedy vlastní rodinu (nebo alespoň jednoho z rodičů) má, ale ta se o něj z nejrůznějších důvodů nemůže, nechce nebo neumí starat. Na rozdíl od opuštěných dětí žijících mimo rodinu ve vyspělých evropských zemích však nemají tyto děti stejnou naději, že budou vyrůstat v "normálním rodinném prostředí", protože nejrozšířenější formou péče o opuštěné děti je v ČR péče ústavní. V současné době je krizová situace dítěte, které nemůže zůstat ve svém dosavadním prostředí, řešena nejčastěji předběžným umístěním dítěte do ústavní péče, aniž se hledají jiná řešení. Pro děti je však umístění do ústavní péče značně traumatizující, v jejich psychickém a citovém vývoji je často poškozuje a negativně je ovlivňuje i v dospělosti.

V ČR není zajištěna dlouhodobá, pravidelná a častá (v případě potřeby i každodenní) sociální práce přímo v rodině, která by mohla být vykonávána nejen orgány sociálně-právní ochrany, ale i nestátními organizacemi. Zejména jde o rodiny, v nichž rodiče chtějí své děti vychovávat a o děti pečují, u nichž se ale objevují značné výkyvy v této péči, tj. řádná péče není soustavná. Při zajištění soustavné sociální pomoci v rodině by vůbec nemuselo k nařízení ústavní výchovy dojít. Vzhledem k tomu, že zcela chybí sociální práce v oblasti předcházení dluhů na nájemném a naprosto je opomíjena oblast zajištění sociálních bytů pro chudé rodiny, jsou do ústavní výchovy umísťovány i děti, jejichž rodiče nejsou schopni z finančních důvodů zajistit vhodné bytové podmínky.

K předcházení umísťování dětí do ústavní péče přispívají střediska výchovné péče. Ta zajišťují poskytování preventivně výchovné péče poskytováním speciálně pedagogických a psychologických služeb dětem s rizikem poruch chování či s již rozvinutými projevy poruch chování a negativních jevů v sociálním vývoji, u nichž není nařízena ústavní výchova nebo uložena ochranná výchova, osobám odpovědným za výchovu a pedagogickým pracovníkům. *Vzhledem k významu těchto středisek by bylo žádoucí jejich síť dobudovat tak, aby mohla být tato péče poskytovaná v rámci celé republiky.*

Jako problematická se jeví i efektivnost těch ustanovení zákona 359/1999 Sb., o sociálně-právní ochraně dětí, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o sociálně-právní

¹³⁸ Zprávu za rok 2000 schválila vláda usnesením č. 903 ze dne 12. září 2001. Zprávu každoročně, vždy do 30. června, předkládá ministr vnitra ve spolupráci s ministrem spravedlnosti (v roce 1997, v roce 1998, 1999, 2000, jinak též internetová stránka MV: <http://www.mvcr.cz> – dokumenty - extremismus). Podrobné informace k dané problematice bude obsahovat Zpráva za rok 2001, kterou ministr vnitra předloží v souladu s usnesením vlády č. 1356 ze dne 19. prosince 2001, o Plánu nelegislativních úkolů vlády na 1. pololetí 2002 o Přehledu námětů pro Plán nelegislativních úkolů vlády na 2. pololetí 2002.

ochraně dětí“¹³⁹, podle nichž je povinností pracovníků odboru sociálně–právní ochrany dětí navštívit dítě umístěné v ústavu nejméně jednou za šest měsíců, aby zjistili, zda i nadále trvají důvody pro pobyt dítěte v zařízení. Tito pracovníci nemají většinou žádný kontakt s původní rodinou dítěte a zjišťování spočívá často pouze v dotazu na dítě, kolikrát ho rodiče navštívili. Posouzení, zda důvody pro pobyt v ústavu dále trvají, je tak výrazně zformalizováno. *Vedle zjišťování těchto důvodů by pracovníci odboru sociálně–právní ochrany dětí měli také zjišťovat zda ústavní výchova plní svůj účel.*

I nadále trvá velmi složitá situace mladých dospělých opouštějících ústavní zařízení z důvodů zletilosti po dosažení 18. resp. 19. roku věku. Problém částečně řeší domy na půli cesty, které pomáhají těmto mladým dospělým v prvních měsících při integraci do společnosti. Kapacita domů na půl cesty je však vzhledem k počtu mladých dospělých opouštějících ústavní zařízení zcela nedostatečná. Někteří se po opuštění zařízení nejsou schopni o sebe postarat, a tak končí v jiné instituci – ústavech sociální péče, psychiatrických léčebnách nebo i ve věznicích (viz kapitola 5.7.3.).

7.2. Náhradní rodinná péče

Ratifikací Haagské úmluvy o ochraně dětí a spolupráci při mezinárodním osvojení (č. 43/2000 Sb.m.s.) se vytvořily zákonné podmínky pro uskutečňování mezinárodní adopce. Počet dětí osvojených do ciziny se zvyšuje, v roce 2001 bylo svěřeno do předadopční péče 24 dětí, a to především do Dánska. Naproti tomu zatím nejsou českými státními občany osvojovány děti s cizím státním občanstvím. Problematická je situace dětí narozených na území ČR, které mají jiné státní občanství než české (především slovenské). Tyto děti, ačkoliv jsou právně volné, tak čekají na vyřizování českého státního občanství, což trvá několik měsíců. Přitom neexistují žádné právní překážky k tomu, aby bylo dítě zařazeno do mezinárodní adopce v ČR s jiným státním občanstvím. Technickou překážkou, jak uvádí Úřad pro mezinárodně–právní ochranu dítěte, je skutečnost, že dítě musí mít cestovní doklad a k tomuto vyžaduje slovenská strana slovenský rodný list (tzn. je nutné být zapsán ve zvláštní matrice) a osvědčení o státním občanství. Nebyla zahájena žádná jednání mezi oběma stranami, aby byl tento proces urychlen. Děti, ač právně volné, setrvávají o několik měsíců déle v kojeneckých ústavech, což je poškozuje.

Přetrvává rovněž problém zdlouhavého rozhodování soudů při realizaci náhradní rodinné péče. Doba, která uplyne od pominutí důvodů k nařízení ústavní výchovy k rozhodnutí o některé z forem náhradní rodinné péče, je v některých okresech relativně dlouhá - činí až jeden rok.

V evropském měřítku je velmi neobvyklé, že neexistuje zvláštní rodinněprávní kolegium Nejvyššího soudu a že rodinné právo není jako specializace vůbec zastoupeno u soudů vyššího stupně. Výsledkem je, že se rodinným právem (např. rozhodováním o formách náhradní rodinné péče nebo ve věcech opatrovnických) zabývají specializovaní soudci pouze na soudech prvního stupně.¹⁴⁰ Tento stav znamená, že specializace na rodinné právo je v

¹³⁹ Novelou zákona o sociálně–právní ochraně dětí č. 272/2000 Sb., která nabyla účinnosti dne 1. ledna 2002, se z okresních úřadů na krajské přenáší většina činností při zprostředkování náhradní rodinné péče a veškeré rozhodování o vydávání pověření nestátním neziskovým organizacím. Přenesení působnosti v rozhodování o pověření na kraj se jeví jako prospěšné z toho důvodu, že tyto územní celky budou mít větší přehled o činnosti nestátních neziskových organizací působících v kraji a budou tudíž kompetentněji vybaveny k posuzování žádostí a vlastnímu rozhodování, což by mělo vést k větší podpoře neziskové sféry.

¹⁴⁰ Jde ovšem o typický příklad skryté diskriminace žen (tzv. fenomén skleněného stropu), neboť rodinné právo je tradičně chápáno jako „ženská“ disciplína.

podstatě neslučitelná s větším kariérním postupem, což demotivuje soudce, kteří by se mohli na tento typ práce specializovat. Navíc z této situace vyplývá, že u soudu druhého stupně o věci rozhoduje soudce méně specializovaný, než u soudu prvního stupně. *Bylo by vhodné, aby Nejvyšší soud ČR zřídil rodinněprávní kolegium, čímž by se posílil i rozvoj specializace na rodinné právo na soudech vyššího stupně.*

7.3. Nová právní úprava ústavní výchovy

Během roku 2001 byl připraven a předložen do Parlamentu zákon o výkonu ústavní výchovy nebo ochranné výchovy ve školských zařízeních a o preventivně výchovné péči ve školských zařízeních.¹⁴¹

Zákon rozlišuje čtyři zařízení pro výkon ústavní nebo ochranné výchovy: diagnostický ústav, dětský domov, dětský domov se školou a výchovný ústav. Pozitivní změnou, kterou zákon přináší, je např. omezení počtu dětí ve skupinách, povinnost zjišťovat před vznikem pracovněprávního vztahu u každého pedagogického pracovníka psychickou způsobilost psychologickým vyšetřením. Zákon vymezuje práva a povinnosti dítěte umístěného do těchto zařízení, jakož i práva a povinnosti ředitele zařízení, včetně povinnosti ředitele seznámit dítě s jeho právy a povinnostmi. Ve schváleném znění bylo podrobněji upraveno především ze strany nevládních organizací velmi kritizované umístování dítěte do tzv. oddělené místnosti, kdy bylo vyloučeno umístování do těchto místností u dětí mladších 12 let a u dětí v dětském domově, kde zřízení této místnosti nemá své opodstatnění.

V textu zákona byla při projednávání v Poslanecké sněmovně upravena některá ustanovení, která byla předmětem kritiky ze strany nevládních organizací i Zprávy o stavu lidských práv za rok 2000. Bylo např. vyloučeno tzv. umístování do oddělených místností u dětí mladších 12 let a u dětí v dětském domově, kde zřízení takové místnosti nemá opodstatnění.¹⁴² Rovněž byl vypuštěn institut „opatření ve výchově“, podle něhož mohl být dítěti za prokázané porušení zákonných povinností uložen trest zákazu dočasného pobytu u osob odpovědných za výchovu, popř. u osob blízkých na dobu nejdéle 30 dnů v období následujících tří měsíců. Navrhované ustanovení tak bylo v rozporu s Úmluvou o právech dítěte (č. 104/1991 Sb.), kde je v čl. 9 zakotveno právo dítěte odděleného od jednoho nebo obou rodičů udržovat pravidelné osobní kontakty s oběma rodiči, pokud to není v rozporu s jeho zájmy; je nepřipustné používat zákazu osobních kontaktů jako trestu. Ve znění schváleném Poslaneckou sněmovnou však zůstalo zachováno právo ředitele zařízení zakázat

¹⁴¹ Ústavní výchova a ochranná výchova byla dosud vymezena zákonem č. 76/1978 Sb., o školských zařízeních, ve znění pozdějších předpisů, který obsahoval i právní úpravu školských zařízení pro výkon ústavní výchovy a ochranné výchovy a preventivně výchovné péče (§ 23 až § 31). Organizaci činnosti školských zařízení pro výkon ústavní výchovy a ochranné výchovy upravovala pouze vyhláška MŠMT č. 64/1981 Sb., o školských zařízeních pro výkon ústavní výchovy a ochranné výchovy.

Vláda návrh zákona schválila usnesením č. 77 ze dne 22. ledna 2001. Poslanecká sněmovna jej schválila usnesením č. 1922 ze dne 6. prosince 2001 jako sněmovní tisk č. 837 (http://www.snemovna.cz/forms/sqw_tmp/47ab001b.doc). Senát návrh zákona zamítl dne 18. ledna 2002 a Poslanecká sněmovna setrvala dne 5. února 2002 na původním návrhu zákona (usnesení č. 2016). Prezident zákon nepodepsal a vrátil ho zpět Poslanecké sněmovně, která dne 12. března 2002 na zákonu setrvala usnesením č. 2121 (<http://www.snemovna.cz/sqw/historie.sqw?O=3&T=837>).

¹⁴² Umístování dětí do oddělených místností bylo velmi často kritizováno ze strany nevládních organizací, kdy na jedné straně nebyly stanoveny podmínky, za nichž má být dítě do oddělené místnosti umístěno, a na druhé straně místnosti určené k tomuto účelu jsou často pro takové umístění nevhodné. Přijatý zákon by tak mohl přinést určité zlepšení neboť stanoví jak podmínky pro pobyt dítěte v oddělené místnosti tak zároveň parametry, které tato místnost musí mít.

pobyt dítěte u těchto osob z vážných výchovných důvodů, a to až na 30 dnů po dobu následujících tří měsíců. Zákon však dále nestanoví, co jsou vážné výchovné důvody a poskytuje tak řediteli zařízení poměrně široký prostor k rozhodování¹⁴³. *Je velmi žádoucí, aby byla dikce zákona upravena tak, aby jednoznačně odpovídala Úmluvě o právech dítěte a vyloučila používání tohoto zákazu jako trestu.*

Zákon zakotvuje zcela nový institut smluvní rodiny, který umožňuje, aby ve zvláště odůvodněných případech, vyžaduje-li to zájem dítěte, bylo dítě umístěno mimo zařízení do smluvní rodiny, která by měla zabezpečovat úkoly diagnostického ústavu, a to zejména u dětí, u kterých není pobyt v kolektivu vhodný. Schválený zákon však také umožňuje řediteli diagnostického ústavu bez možnosti dalšího přezkumu rozhodnout o umístění nebo přemístění dítěte do zařízení. Vzhledem k tomu, že jde o nový institut, který schválený zákon podrobněji neupravuje, bude možné ho začít využívat až poté, kdy budou stanoveny podrobné podmínky pro jeho náležité fungování tak, aby byla zajištěna ochrana dítěte umísťovaného do této rodiny. *Tyto podmínky by mělo dle zmocnění tohoto zákona stanovit ministerstvo práce a sociálních věcí vyhláškou, která by měla obsahovat podrobnosti pro výběr a přípravu smluvních rodin, způsobu spolupráce a kontroly s diagnostickým ústavem.*

Institut smluvní rodiny byl do tohoto zákona začleněn během jeho projednávání v Poslanecké sněmovně. Při jeho řádném fungování může být pro děti vyrůstající mimo svoji rodinu přínosem. Jeho začlenění do zákona upravujícího výkon ústavní nebo ochranné výchovy však nebylo zcela systémové. Smluvní rodina není zákonem definována jako zařízení (§ 2 odst.1), takže může docházet k případům, kdy rozhodnutím ředitele diagnostického ústavu o umístění dítěte do smluvní rodiny bude měněno rozhodnutí soudu, který rozhodl o nařízení ústavní výchovy nebo uložení ochranné výchovy.

Podle schváleného zákona mohou být na základě rozhodnutí ředitele uvedené skupině dětí „...dále hrazeny: a) potřeby pro využití volného času a rekreaci, b) náklady na kulturní, uměleckou a sportovní a oddechovou činnost, c) náklady na soutěžní akce, rekreace ...“ (§ 2 odst. 9). Vzhledem k tomu, že Úmluva o právech dítěte v čl. 31 garantuje právo dítěte na volný čas, hru a účast na činnostech kulturních a uměleckých, bude nutné vymezit povinný minimální rozsah těchto aktivit, které dítěti musí být zajištěny.

Přes dílčí zlepšení plynoucí ze zákona o ústavní nebo ochranné výchově, jakož i rozvoj aktivit NNO hledajících rodiny ochotné přijímat opuštěné děti, nelze stupeň realizace alternativ k ústavní výchově považovat za dostatečný. Navíc je sama orientace ústavní výchovy nedostatečně integrační. Dětem vyrůstajícím v ústavu přináší v dospělosti celou řadu negativních důsledků: obtížně se integrují do společnosti a navazují mezilidské vztahy, mají problémy při plnění rodičovské role, dosahují nižšího vzdělání.

Celý systém náhradní výchovy by měl směřovat k tomu, aby byl primárně zaměřen na práci s rodinou, její terapeutickou a hmotnou podporu, která by jí umožnila plnit její základní funkce. Pokud nelze situaci vyřešit sanací rodiny, měly by být využívány různé formy náhradní rodinné péče. Ústavní péče by měla být využita jen výjimečně, pokud nejsou předchozí řešení možná. Do ústavní péče by tak měly být umísťovány pouze děti s mimořádně velkými výchovnými problémy, nebo se závislostmi na alkoholu, drogách, automatech či se závažnou delikvencí, pokud tyto problémy nevyplývaly pouze ze špatného rodinného prostředí a po změně prostředí nevymizí. Pokud muselo být dítě odebráno z rodiny, měla by i poté

¹⁴³ Někteří ředitelé používají trestu takového zákazu, či hrozby tímto zákazem, anebo naopak příslibu „povolení“ kontaktu s rodiči jako běžného „výchovného prostředku“.

následovat práce s rodinou tak, aby se do ní dítě, pokud to bude možné, mohlo co nejdříve vrátit. Součástí takové nové orientace náhradní výchovy budou patrně muset být i další legislativní úpravy.

7.4. Týrání, zneužívání a zanedbávání dětí

Kvalifikované odhady odborníků a dílčí studie v porovnání s evropskými zeměmi ukazují, že třetina dětí je vystavena některé z forem interpersonálního násilí a tyto výsledky díky stejné kultuře a tradici se nijak neliší od ostatních evropských zemí. Významný rozdíl je však v připravenosti odborné pomoci týraným, zneužívaným a zanedbávaným dětem. Vzhledem k tomu, že se jedná o multidisciplinární problém, naráží praktická pomoc na řadu problémů spojených s překonáváním resortismu. Druhým nedostatkem je skutečnost, že nejsou vytvořeny podmínky pro terapii oběti a agresora a pro práci s celou rodinou, což úzce souvisí i s nedostatečnou pregraduální výukou odborníků pracujících s týranými, zneužívanými a zanedbávanými dětmi a jejich rodinami. V této oblasti se významně profiluje neziskový sektor, v České republice pracuje několik specializovaných dětských helplinů. V roce 2001 přijala Linka bezpečí 4055 telefonátů týraných a zneužívaných dětí z celé ČR s žádostí o vyslechnutí, radu či pomoc.

7.4.1. Prolomení povinnosti mlčenlivosti u podezření z některé z forem násilí na dětech

Při zjišťování případů násilí na dětech bývá velice obtížné získat údaje o tom, že je dítě týráno, zneužíváno či zanedbáváno, a to především od lékařů, kteří odmítají tyto údaje sdělit s odkazem na povinnost mlčenlivosti. Tento problém řeší novela zákona o sociálně-právní ochraně dětí, která nabyla účinnosti dne 1. ledna 2002. Podle ní se povinnosti zachovávat mlčenlivost podle zákona o zdraví o péči lidu¹⁴⁴ nelze dovolávat, jestliže mají být sděleny údaje o podezření z týrání, zneužívání dítěte nebo zanedbávání péče o ně (§ 53 odst.1).

7.4.2. Dopad domácího násilí na děti

Děti mohou být oběťmi či svědky tzv. domácího násilí, přičemž dosavadní úprava trestního řádu znesnadňovala stíhání pachatelů a tím přispívala k dlouhodobému protahování stresu, jemuž jsou tyto děti vystaveny. Strádání přináší dětem také situace, kdy se ženy rozhodnou opustit své obydlí – pro dítě z toho nejčastěji vyplývá přesun do azylového domu, změna školy aj. Ochranná funkce státu v této situaci většinou selhává. Pokud intervence státu nastane, obrací se opět často proti dítěti, které je odebráno z rodiny a umístěno do ústavu. *Tento stav je nevyhovující. Je žádoucí přijmout takové řešení, aby společnou domácnost musela opustit osoba důvodně podezřelá z takového jednání, a ne její oběti (viz kapitola 6.5.1.).*

7.4.3. Komerční sexuální zneužívání dětí

K nejzávažnějším formám zneužívání dětí patří komerční sexuální zneužívání dětí. V roce 2000 zpracovalo ministerstvo vnitra ve spolupráci s dalšími ústředními orgány státní

¹⁴⁴ § 55 odst. 2 písm. d) zákona č. 20/1966 Sb., o péči o zdraví lidu, ve znění pozdějších předpisů: „Každý zdravotnický pracovník je povinen zejména zachovávat mlčenlivost o skutečnostech, o nichž se dověděl v souvislosti s výkonem svého povolání, s výjimkou případů, kdy skutečnost sděluje se souhlasem ošetřované osoby nebo kdy byl této povinnosti zproštěn nadřízeným orgánem v důležitém státním zájmu; ...“

správy zpracován Národní plán boje proti komerčnímu sexuálnímu zneužívání dětí (jde o zneužívání dětí a mladistvých do 18 let pro účely prostituce, pornografie a obchodu s lidmi). Tento materiál má povahu souboru dlouhodobých opatření zejména preventivní povahy, která se postupně realizují.

K aktivnímu boji proti komerčnímu sexuálnímu zneužívání dětí v nejširším smyslu by měla přispět i Úmluva Mezinárodní organizace práce o zákazu a okamžitém odstranění nejhorších forem dětské práce (č. 182), za níž je považováno i užívání, získávání nebo nabízení dětí k prostituci, k výrobě pornografie nebo pro pornografická představení.¹⁴⁵

Podle připravované novely trestního zákona by měly být přísněji trestány typově nejzávažnější formy šíření pornografie, jako jsou tisk, film, rozhlas, televize, veřejně přístupná počítačová síť nebo jiný obdobně účinný způsob, a to odnětím svobody na šest měsíců až tři roky nebo peněžitým trestem.

Ke komerčnímu sexuálnímu zneužívání dětí se také nově vztahuje řada mezinárodněprávních dokumentů. Jedním z nejvýznamnějších je Opční protokol k Úmluvě OSN o právech dítěte proti komerčnímu sexuálnímu zneužívání dětí, jehož ratifikace Českou republikou se v současné době připravuje.¹⁴⁶

7.4.4. Nedostatečné zastoupení poškozených dětí v trestním řízení u soudu

Děti, které se stanou obětí násilí, nejsou jako poškození v trestním řízení u soudu dostatečně kvalifikovaně zastoupeny. Zatímco pachatel je zastoupen advokátem, je poškozené dítě ve většině případů zastoupeno zástupcem bez advokátní praxe, ať již jde o zákonného zástupce nebo opatrovníka ustaveného podle § 45 odst. 2 trestního řádu, tedy orgán sociálně-právní ochrany.

7.5. Soudnictví ve věcech mládeže

Koncepční změnu postihu delikvence nezletilých do 15 let, mladistvých ve věku 15-18 let a mladých dospělých do 21 let by měl přinést vládní návrh zákona o soudnictví ve věcech mládeže¹⁴⁷. U osob mladších 15 let se navrhuje rozhodovat v občanskoprávním soudním řízení, u ostatních v řízení trestním. Ve všech případech však bude rozhodování svěřeno specializovanému senátu, který dává záruku nejen potřebné odbornosti, ale i rychlosti přijímaných opatření a jejich adekvátnosti případu. Návrh zákona nepředpokládá snížení věkové hranice trestní odpovědnosti. Nárůstu kriminality páchané dětmi do 15 let, její zvyšující se brutalita a závažnost je třeba čelit celkovou reformou trestního soudnictví nad mládeží, která umožní použít některých specifických výchovných a ochranných opatření stanovených v zákoně, a to i vůči kategorii trestně neodpovědných dětí, které spáchaly čin, který by byl jinak trestným činem. Opatření uložená soudem mládeže, v občanskoprávním

¹⁴⁵ Výbor ministrů Rady Evropy přijal doporučení [Rec\(2001\)16 on the protection of children against sexual exploitation](#).

¹⁴⁶ Strategie postupu evropských zemí na ochranu dětí před sexuálním násilím respektuje principy přijaté na druhém Světovém kongresu o komerčním sexuálním zneužívání dětí v Jokohamě v prosinci 2001.

¹⁴⁷ Vláda návrh zákona schválila usnesením č. 718 ze dne 18. července 2001, k návrhu zákona o odpovědnosti mládeže za protiprávní činy a o soudnictví ve věcech mládeže (zákon o soudnictví ve věcech mládeže). Návrh zákona je projednáván Poslaneckou sněmovnou jako tisk č. 1017 (<http://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?O=3&T=1017>).

řízení, mohou být dostatečně důrazná, aby pozitivně ovlivnila chování dětského provinilce a zajistila i přiměřenou ochranu společnosti.

V souladu s právní úpravou běžnou v zemích EU a v duchu doporučení Rady Evropy se v návrhu zákona nově vymezuje skupina mladých dospělých. Jde o kategorii pachatelů ve věku 18-21 let (s výjimkou pachatelů závažných trestných činů), kterou se v zájmu lepší sociální reintegrace do společnosti navrhuje zařadit pod režim trestního soudnictví nad mládeží. Uvedená východiska by měla vytvořit i v ČR vhodné právní prostředí pro rozvíjení moderní trestní politiky.

7.6. Opatření ke zkvalitnění práce s dětmi a mládeží

Roste počet případů, kdy s dětmi a mládeží pracují jako vedoucí lidé, kteří nemají potřebné znalosti o psychologii dítěte, bezpečnosti práce s dětmi a mládeží či o první pomoci. Tato skutečnost souvisí s mnoha úrazy dětí na letních táborech a při dalších aktivitách určených pro děti a mládež. Budoucí právní úprava¹⁴⁸ by měla upravit podmínky pro práci s dětmi a mládeží tak, aby riziko mimořádných událostí bylo omezeno na minimum. Návrh upravuje úkoly správních úřadů a územních samosprávných celků při podpoře práce s dětmi a mládeží, podmínky pro organizování vybraných akcí a činností určených dětem a mládeži a podmínky, které musí splňovat osoby pracující s dětmi a mládeží.

7.7. Výživné

Novela (č. 91/1998 Sb.) zákona č. 94/1963 Sb., o rodině, ve znění pozdějších předpisů (dále je „novela zákona o rodině“), jednoznačněji než předešlá právní úprava formuluje zásady, dle nichž bude vyměřováno výživné, a zavedla nové právní instituty. Novela zákona o rodině však nevedla k odstranění dosavadního nejednotného rozhodování soudů, zejména pak ve vztahu k výši určeného výživného. V dosavadní praxi při stanovení výživného nezřídka dochází k poškozování zájmů nezletilých dětí tím, že jejich rodiče, zkreslují a zamlčují část svých příjmů, aby jim bylo stanoveno co nejnížší výživné. *Je proto nutné prohloubit spolupráci všech zainteresovaných orgánů a institucí, zejména též finančních úřadů, úřadů práce, živnostenských odborů a také orgánů činných v trestním řízení.*

Další problematickou otázkou ve věci výživného jsou případy, kdy rodič neplní svou vyživovací povinnost uloženou rozhodnutím soudu. Druhý rodič má možnost vymáhat dlužné plnění v novém soudním řízení. To je však pro rodiče, jenž má dítě svěřeno do péče, mnohdy časově a finančně náročné. Finanční situace těchto rodičů bývá většinou kritická; často žijí na hranici životního minima. Jsou známy případy, kdy dokonce dochází ze strany povinného rodiče k převodům majetku na příbuzné, družky apod., aby zmařili výkon rozhodnutí (v případě vysokých dluhů na výživném).

¹⁴⁸ Vláda schválila věcný záměr zákona o podpoře práce s dětmi a mládeží usnesením č. 895 ze dne 12. září 2001 a uložila ministru školství, mládeže a tělovýchovy předložit vládě k projednání do 30. dubna 2002 paragrafové znění tohoto zákona.

7.8. Právo dítěte na pravidelný styk s oběma rodiči

V rozhodování soudů v řízení o svěřeni výchovy dítěte je i nadále zcela nedostatečně využívána možnost společné, popř. střídavé výchovy dítěte oběma rodiči. Dítě je ve většině případů svěřeno do výchovy matce cca v 93% případů, zatímco otci je přiznáno pouze právo na styk s dítětem, často v období jednou za 14 dní. Také vzrůstá počet případů, kdy rodič dítěte, kterému bylo dítě svěřeno do výchovy, znemožňuje druhému rodiči styk s dítětem, nebo naopak, kdy rodič nevrátí dítě rodiči, kterému je dítě svěřeno do výchovy. V takovýchto situacích často příslušné orgány nepostupují operativně a důsledně. Toto jednání rodičů představuje psychickou újmu nejen pro rodiče, který je od dítěte oddělen, ale zejména pro dítě, které je ve většině případů na tohoto rodiče citově vázáno.

8. Menšiny

8.1. Národnostní menšiny¹⁴⁹

Dne 2. srpna 2001 nabyl účinnosti zákon o právech příslušníků národnostních menšin. Zákon vymezuje pojem národnostní menšina jako společenství českých státních občanů žijících na jejím území, kteří se odlišují od ostatních občanů zpravidla společným etnickým původem, jazykem, kulturou a tradicemi, tvoří početní menšinu obyvatelstva a zároveň projevují vůli být považováni za národnostní menšinu za účelem společného úsilí o zachování a rozvoj vlastní svébytnosti, jazyka a kultury, a pojem příslušník národnostní menšiny, tj. český státní občan, který se hlásí k jiné než české národnosti a projevuje přání být považován za příslušníka národnostní menšiny spolu s dalšími, kteří se hlásí ke stejné národnosti. Těm národnostním menšinám, které žijí na území ČR tradičně a dlouhodobě, přiznává zákon zvláštní práva jazyková (na rozšiřování a přijímání informací v jazyce národnostní menšiny, užívání jazyka národnostní menšiny v úředním styku a před soudy a vzdělávání v jazyce národnostní menšiny), právo rozvoje národnostně menšinové kultury a právo účasti příslušníků menšiny na řešení věcí jich se týkajících.

V této souvislosti byly provedeny též změny právních předpisů, zajišťujících vytvoření odpovídajících podmínek pro výkon menšinových práv (část druhá až sedmá zákona). Zákonem o právech příslušníků národnostních menšin byl novelizován i zákon o přestupcích, který nově stanoví opatření proti diskriminaci, včetně sankcí za přestupky proti občanskému soužití.¹⁵⁰ Dne 15. dubna 2002 nabude účinnosti nařízení vlády, kterým se stanoví podmínky a způsob poskytování dotací ze státního rozpočtu na aktivity příslušníků národnostních menšin a na podporu integrace příslušníků romské komunity.

Někteří zástupci národnostních menšin, které tradičně a dlouhodobě žijí na území ČR, považují implementaci Rámcové úmluvy v přijatém zákoně o právech národnostních menšin

¹⁴⁹ O postavení národnostních menšin v roce 2001, podmínkách naplňování národnostně menšinových práv, jakož i konkrétní situaci jednotlivých národnostních menšin bude pojednávat samostatná souhrnná zpráva, kterou předseda Rady pro národnostní menšiny ve spolupráci s Radou pro záležitosti romské komunity a ve spolupráci s ministry resortů, z jejichž rozpočtových kapitol byly poskytnuty dotace na aktivity příslušníků národnostních menšin, předloží vládě do 31. května 2002. Jde o úkol, který vyplývá ze statutu Rady a také z návrhu nařízení vlády, jímž se stanoví podmínky a způsob poskytování dotací ze státního rozpočtu na aktivity příslušníků národnostních menšin a na podporu integrace příslušníků romské komunity.

¹⁵⁰ Tato novelizace je jedním z prvních kroků k tomu, aby byla do českého právního řádu začleněna Směrnice EU č. 2000/43/ES k provádění zásady rovného zacházení s osobami bez ohledu na jejich rasový nebo etnický původ (viz kapitola 6.1.3.).

za nedostatečnou. Předmětem kritiky je např. nesplnění očekávání, že v systému orgánu veřejné moci se zřídí samostatná instituce zabývající se problematikou národnostních menšin (úřad pro národnostní menšiny), že se nezajišťuje větší účast zástupců národnostních menšin na rozhodování o věcech, které se jich týkají, dále zástupci národnostních menšin považují za nedostatečnou úpravu v oblasti vzdělávání příslušníků národnostních menšin, zejména možnosti dvojjazyčného vzdělávání, tj. v jazyce českém a v jazyce národnostní menšiny (tuto problematiku však řeší podrobně návrh nového školského zákona).

Otevřenou otázkou je rovněž vymezení pojmu národnostní menšina, tj. jeho omezení na české státní občany. Zákon v tomto směru nereflektuje rostoucí komunity přistěhovalců, kteří se ocitají v postavení menšin; je zaměřen pouze na tradiční a dlouhodobě usídlené národnostní menšiny na území ČR. Přítomnost stále početnějších skupin přistěhovalců vyžaduje ze strany státu rozvíjet program integrace cizinců, přičemž tyto komunity se ocitají zcela mimo působnost nové právní úpravy. Rámcová úmluva o ochraně národnostních menšin nevymezuje sice pojem národnostní menšina, avšak některé mezinárodní dokumenty uznávají, že přistěhovalci tvoří zvláštní kategorii menšin.

Ve sčítání lidu, domů a bytů 2001 se k národnosti polské, slovenské, romské, německé aj. přihlásil výrazně menší počet osob než před v roce 1991. Je však otázkou, zda lze tyto výsledky interpretovat jako projev klesající identifikace s jednotlivými národnostními menšinami či jako projev neochoty či dokonce obav přihlásit se k jiné národnosti než české.

8.2. Gay a lesbická menšina

8.2.1. Zákaz diskriminace z důvodu sexuální orientace

Pod vlivem práva ES/EU, zejména pak čl. 13 Smlouvy o založení ES, se i v právním řádu ČR postupně prosazuje explicitní zákaz diskriminace na základě sexuální orientace. Novela zákoníku práce (viz kapitola 5.1.1.) mj. zakazuje diskriminaci na základě sexuální orientace v pracovněprávních vztazích. Obdobně upravuje zákaz diskriminace z tohoto důvodu novela zákona č. 221/1999 Sb., o vojácích z povolání, která rovněž vstoupila v účinnost k 1. lednu 2001.

Nově poskytuje všeobecnou ochranu před diskriminací na základě sexuální orientace i zákon o přestupcích, kdy se přestupku dopustí každý, jenž "*působí újmu jinému pro jeho ... sexuální orientaci*".¹⁵¹

8.2.2. Návrh zákona o partnerském soužití osob téhož pohlaví

Ani v roce 2001 nedošlo naplnění dlouholeté úsilí gay a lesbické menšiny o přijetí zákona, který by právně vymezil partnerské soužití osob téhož pohlaví.¹⁵² Vzhledem k blížícím se volbám již nové projednání Parlamentem v tomto volebním období není reálné.

¹⁵¹ Zákonem č. 273/2001 Sb., o právech příslušníků národnostních menšin byl novelizován zákon o přestupcích.

¹⁵² Vláda schválila usnesením č. 179 ze dne 26. února 2001 věcný záměr zákona a usnesením č. 925 ze dne 17. září 2001 návrh zákona o partnerském soužití osob téhož pohlaví. (Vypracování návrhu uložila vláda ČR ministru spravedlnosti z podnětu Rady pro lidská práva - viz Zpráva o stavu lidských práv v ČR v roce 2000, kapitola 12.). Poslanecká sněmovna však návrh dne 25. října 2001 vrátila vládě k dopracování. Šlo o sněmovní tisky 1075 a 1076.

Navíc by bylo dost obtížné návrh dopracovat, protože je zřejmé, že příčinou jeho vrácení nebyl nesouhlas s konkrétním provedením, ale spíše zásadní odpor ze strany některých poslanců k samotnému cíli zákona, tj. legalizaci svazků dvojic téhož pohlaví a zajištění společenského uznání této formy soužití. To znamená, že gayové a lesbičky, které žijí ve stabilních vztazích, se budou i nadále potýkat v běžném životě s různým znevýhodněním a obtížemi, které měl zákon odstranit. Gay iniciativa (dříve SOHO), střešová organizace hájící práva gayů a lesbiček, uvádí, že v roce 2001 poskytla její právní sekce pomoc asi stovce osob, jejichž problémy přímo souvisely se sexuální orientací (např. převody majetku, sepsání závěti, problémy s nájmem bytu apod.).

Diskuse o návrhu zákona nicméně ukázaly, že vývoj veřejného mínění směřuje k rovnoprávnému přijetí vztahů osob téhož pohlaví. V průzkumech se nadpoloviční většina respondentů opakovaně hlásila ke vstřícnému nebo neutrálnímu postoji vůči uzákonění takového institutu. Naopak za odpůrce tohoto institutu vystupovali ti, v jejichž názorech se projevovalo náboženské přesvědčení o nesprávnosti homosexuálních svazků, popř. i otevřená nesnášenlivost vůči všem osobám s odlišnou sexuální orientací. Ačkoli je zřejmé, že tato forma nesnášenlivosti (homofobie) je dosud společensky přijatelnější než podobně otevřená nesnášenlivost rasová nebo národnostní, zůstali hlasatelé těchto názorů ve sdělovacích prostředcích ve výrazné menšině a je pravděpodobné, že svou věc spíše poškodili¹⁵³.

Sama veřejná diskuse kolem návrhu zákona již nyní přispívá ke kultivaci veřejného mínění ze strany sdělovacích prostředků, jež se začínají od otevřené homofobních názorů distancovat. Tím se může diskuse posunout od iracionálních přání, aby homosexualita zmizela, k racionální otázce, zda je v zájmu společnosti podpořit u těchto osob stabilní vztahy či nikoli. S tím, jak roste počet veřejně známých osobností hlásících se k odlišné sexuální orientaci, lze očekávat další růst sympatií (zejména u nastupující generace) pro uzákonění partnerského soužití osob stejného pohlaví.

9. Cizinci

9.1. Cizinecká problematika v obecné rovině

9.1.1. Vztah společnosti k cizincům

Všeobecná míra xenofobie v ČR je podle průzkumů o něco nižší než v jiných postkomunistických zemích.¹⁵⁴ Státní orgány za pomoci poradních orgánů, jako je např. Komise ministra vnitra pro integraci cizinců a vztahy mezi komunitami, usilují o podporu vytváření otevřeného multikulturního prostředí. Přesto se cizinci žijící u nás dlouhodobě, ale i ti, kteří navštíví ČR jako turisté, často setkávají v běžném životě s nejrůznějšími projevy znevýhodňování, vylučování, přehlížení či naopak snahy využít jejich neznalosti. Proti různým praktikám, rozšířeným jak ve veřejném tak soukromém sektoru, nejsou chráněni ani cizinci s lepším sociálním postavením. Nadále, i když ve skrytějších podobách, přetrvává problém dvojích cen či nedůvodné podmiňování přístupu ke službám či získání různých slev českým státním občanstvím¹⁵⁵ (viz také kapitola 6.6.).

¹⁵³ Jeden poslanec tvrdil, že homosexuálové by se měli léčit, jiný jim doporučoval vstup do kláštera apod.

¹⁵⁴ Viz např. Burjanek, A.: Xenofobie po česku – jak si stojíme mezi Evropany? Sociální studia 6, 2001, 73-89.

¹⁵⁵ Příkladem nedůvodného znevýhodňování a vylučování cizinců je nejnověji postup Českých drah a.s., které podmiňují zakoupení tzv. zákaznické karty (umožňující cca 40% slevy) českým státním občanstvím - viz např. článek *Second-Class Residents*, Prague Post 6.-12.2.2002.

9.1.2. Novelizace cizineckého zákona

Novela zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území ČR, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „cizinecký zákon“)¹⁵⁶, vedle nápravy některých problémů, které po 1. lednu 2000 vznikaly v praxi (např. vyžadování fotografií na hraničních průvodech), reagovala také na podnět Rady pro lidská práva. Upravila příznivěji některá ustanovení důležitá z hlediska ochrany lidských práv, např. slučování rodin, postavení dětí cizinců s trvalým pobytem, které se narodily na území ČR, či prokazování prostředků k pobytu.¹⁵⁷ Opatřením, které má pozitivní dopad na dodržování práv, je i nově koncipované ust. § 165, kterým se ministerstvu vnitra svěřuje dozor nad Policií ČR při výkonu státní správy. V r. 2001 ministerstvo vnitra připravilo tzv. euronovelu cizineckého zákona. Jejím cílem je převzatí *acquis* EU, které naplňuje právo občanům EU „svobodně se pohybovat a pobývat na území členských států“.¹⁵⁸

Přes dílčí zlepšení klíčové cizinecké normy však právní regulace pobytu cizinců na území ČR zůstává do budoucna otevřenou otázkou. Cizinecká legislativa by měla vycházet z jasně formulované migrační a přistěhovalecké strategie státu; měla by odrážet jak její priority, tak závazky společnosti k ochraně lidských práv a humanitární ohledy. Současný stav by měl být řešen v návaznosti na přijetí migrační koncepce¹⁵⁹; přitom je žádoucí, aby samotná koncepce vycházela z celospolečenského konsensu.

9.1.3. Opatření k integraci cizinců

V roce 2001 pokračovala realizace Koncepce integrace cizinců v souladu se zásadami politiky vlády v oblasti integrace cizinců a všech přijatých usnesení vlády v období 1999 – 2000.¹⁶⁰ Byla přijata opatření ke zlepšení koordinace činností ministerstev; zlepšení koordinace by mělo být dosaženo tím, že jednotlivé resorty přijmou plány integračních politik. Byly zřízeny okresní poradní orgány pro otázky integrace cizinců ve všech okresech ČR. Výstupem činnosti poradních orgánů bylo zpracování Monitoringu situace a postavení cizinců na území okresu. Na realizaci projektů podpory integrace cizinců bylo v roce 2001 ze státního rozpočtu uvolněno 20 mil. Kč.

S procesem postupného usazování se cizinců v ČR narůstá počet dětí-cizinců ve školách. V monitorování vzdělávání žáků-cizinců na základních a středních školách, které se uskutečnilo ve školním roce 2000/2001, bylo zjištěno 200 škol, které poskytovaly vzdělávání cizincům. Znalost českého jazyka byla u většiny cizinců (670) ověřována vstupním pohovorem. Příjímací zkouška z češtiny (např. na SŠ) nebo přezkoušení (komisionální zkouška apod.) byly použity pouze u malé části (26). Jen v ojedinělých případech řeší školy problém neznalosti češtiny přerazením cizince do nižšího ročníku. Téměř 80 % cizinců klasifikovaly školy v řádném termínu. Zatím uvádí uplatňování multikulturní výchovy pouze menší část škol. Přitom mnohé z nich chápou multikulturní vzdělávání pouze jako výchovu k

¹⁵⁶ Zákon č. 140/2001 Sb., kterým se mění a doplňuje zákon č. 326/1999 Sb.

¹⁵⁷ Zákon nabyl účinnosti dne 1. července 2001 s výjimkou některých ustanovení, která nabyla účinnosti k 1. lednu 2002 (nová organizace služby cizinecké a pohraniční policie) a ustanovení upravujících postavení dětí narozených na území ČR ve vztahu ke zdravotnímu zabezpečení, která nabyla účinnosti dne 25. dubna 2001.

¹⁵⁸ Vláda usnesením č. 1126 ze dne 7. listopadu 2001 a schválila návrh trv. euronovely cizineckého zákona. Návrh zákona je projednáván Poslaneckou sněmovnou (sněmovní tisk č. 1164).

¹⁵⁹ Usnesením č. 1360 ze dne 19. prosince 2001 vláda uložila ministru vnitra mimo jiné, aby do 30. září 2002 zpracoval návrh Zásad politiky vlády ČR v oblasti migrace cizinců a předložil ho vládě do 30. listopadu 2002.

¹⁶⁰ Konkrétní opatření v roce 2001 vycházela zejména z usnesení vlády č. 1266 ze dne 11. prosince 2000, o realizaci Zásad Koncepce integrace cizinců na území ČR a o návrhu Koncepce integrace cizinců na území ČR.

toleranci a nedoceňují to, že cílem není asimilace cizinců, ale jejich integrace - a tím i obohacení kultury vlastní.

9.2. Účast cizinců na veřejném životě

9.2.1. Dopad nedostatků v zákoně o sdružování občanů na cizince

Oproti roku 2000 nedošlo v oblasti práva sdružovacího k žádným změnám. Zákon č. 84/1990 Sb., o sdružování občanů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o sdružování“) tak nadále přiznává toto právo pouze občanům, zatímco Listina toto právo přiznává všem.¹⁶¹ Vládní návrh zákona o spolcích zamítnutý Poslaneckou sněmovnou v květnu 2000 směřoval k odstranění tohoto rozporu. Tam navržený osobní rozsah zákona (cizinec s uděleným tzv. dlouhodobým vízem nebo s povoleným trvalým pobytem) plně respektoval princip právoplatně usazeného cizince, obsažený nejen v mezinárodních smlouvách, jichž je ČR smluvní stranou, ale i v právu ES/EU.¹⁶²

Protože ministerstvo vnitra trvá na výkladu zákona o sdružování v tom smyslu, že občanem je český státní občan, jsou cizinci omezováni při realizaci sdružovacího práva, konkrétně při registraci nového sdružení. Ministerstvo vnitra vyžaduje, aby návrh na registraci podali tři čeští státní občané. V praxi se to projevuje nejvýrazněji, pokud hodlají občanské sdružení založit cizinci náležící k nověji příchozím komunitám. Ti jsou pak odkázáni na dobrou vůli svých českých spoluobčanů, kteří za ně sdružení zaregistrují. Ministerstvo vnitra ani po zamítnutí návrhu zákona o spolcích přesto nepodniklo kroky, aby urychleně napravilo závadný stav nebo jej alespoň překlenulo ústavně konformní interpretací.

9.2.2. Občanství obce

Zcela nevhodná je současná právní úprava institutu „občanství obce“. Podle zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o obcích“) je občanem obce fyzická osoba, která je v obci hlášena k trvalému pobytu a je současně českým státním občanem ČR. Tím jsou cizinci žijící v ČR vyloučeni z obecní pospolitosti. Vedle tohoto symbolického „vyobcování“ zákon navíc umožňuje, aby obec cizince přehlížela i při jednání, jímž naplňuje zákonný úkol „uspokojování potřeb svých občanů“. Příkladem je rozšířené vylučování cizinců z možnosti ucházet se o nájem obecního bytu, ať již jde o poskytnutí bydlení z důvodů sociálních nebo o pronájem bytu obce na tržním principu. Až do přijetí nového zákona o obcích byly přitom považovány za občany obce všechny fyzické osoby s trvalým pobytem na území obce.¹⁶³ Tato úprava nepůsobila v praxi žádné potíže. Vedlejším produktem svérázného konceptu, že jen státní občan může být plnohodnotným členem obecní

¹⁶¹ Čl. 20 Listiny; Listina v odst. 2 a 3 čl. 43 dále říká, že „cizinci ... požívají lidských práv a základních svobod zaručených Listinou, pokud nejsou přiznána výslovně občanům“ a „pokud dosavadní předpisy používají pojmu „občan“, rozumí se tím každý člověk, jde-li o základní práva a svobody, které Listina přiznává bez ohledu na státní občanství“. Listina tak umožňuje vyloučení cizinců pouze u práv státoobčanských, nikoli u práv, které Listina přiznává každému.

¹⁶² Vláda návrh zákona o spolcích schválila usnesením č. 71 ze dne 17. ledna 2000. Poslanecká sněmovna pak návrh zákona pojednávající jako sněmovní tisk č. 520 (http://www.snemovna.cz/forms/sqw_tmp/52c40035.doc) svým usnesením č. 987 zamítla (<http://www.snemovna.cz/sqw/historie.sqw?O=3&T=520>).

¹⁶³ Zákon o obcích vstoupil v účinnost dne 12. listopadu 2000. Předchozí zákon o obcích (č. 367/1990 Sb.) platil od 4. září 1990.

pospolitosti, je i to, že občanem obce nebude ani občan EU, který bude např. zvolen do obecního zastupitelstva.

9.3. Cizinci na trhu práce

9.3.1. Výzkum zaměstnávání cizinců

Cizinci s povolením k pobytu a cizinci s vízem nad 90 dnů tvoří asi 2% obyvatel ČR, současně však tvoří až 3,2% pracovní síly. Podle výzkumu zaměřeného na zaměstnávání cizinců v ČR, provedeného v r. 2001,¹⁶⁴ jsou nejpočetnější skupinou na legálním trhu práce (mimo Slováků) Ukrajinci; po nich následují Vietnamci a Poláci. Čistý měsíční příjem legálně zaměstnaných cizinců je o něco nižší než průměrný příjem v ČR, ne však podstatně. Výzkum tak vyvrací rozšířené domněnky, že cizinci pracují často pod úrovní minimální mzdy. Většina legálně zaměstnaných cizinců bydlí na ubytovnách (62%). Řešitelé výzkumu poukazují na to, že současná úroveň mezd neumožňuje, aby si tito pracovníci přivedli do ČR své rodiny, protože by radikálně stouply jejich náklady na bydlení a provoz domácnosti. Autoři se dokonce domnívají, že by pak značná část cizinců spadla do sociální sítě. Závěry studie rovněž ukazují na to, že pracovní migrace ze středoevropských a východoevropských zemí se mění v migraci trvalou.

9.3.2. Výzkum nelegálního zaměstnávání cizinců

Výzkum nelegálního zaměstnávání cizinců provedený v roce 2001¹⁶⁵ naznačuje, že v ČR je, podobně jako v jiných evropských zemích, značně rozšířeno nelegální zaměstnávání cizinců a různé formy obcházení předpisů o zaměstnávání cizinců. Běžné je porušování předpisů (např. legální vyplácení pouze části mzdy); chybějí však specifitější poznatky, zda je v tomto ohledu situace cizinců horší než situace českých občanů. Citovaný výzkum rovněž potvrzuje, že v oblasti zaměstnávání cizinců často dochází k porušování právních předpisů v oblasti přesčasové práce a k nedodržování omezení práce ve dnech pracovního klidu a v nočních hodinách.

Výsledky šetření provedeného v roce 2000 Institutem zdravotní politiky a ekonomiky však ukazují, že nemusí jít vždy o tlak ze strany zaměstnavatelů: "Dlouhou pracovní dobu a nepřiměřené pracovní nasazení nevyžadují čeští zaměstnavatelé (mohou si najmout více lidí za méně peněz), ale ukrajínští dělníci. Snahu dělníků pracovat co nejintenzivněji v dlouhých pracovních směnách podporují také klienti, kteří si takto mohou účtovat vyšší provizi. Výsledkem jsou až šestnáctihodinové pracovní směny, pracovní soboty, neděle atd."¹⁶⁶ Autoři studie varují, že takovýto pracovní režim je únosný jen za předpokladu, že je krátkodobý. Přesto sebou nese rizika, že dělník pracovní zátěž nevydrží.

Protože pracovní migrace bude ve větší či menší míře pokračovat, musí stát posílit ve vztahu k zaměstnávání cizinců svou kontrolní funkci. Stát se totiž nemůže zprostit

¹⁶⁴ Údaje v této části vycházejí z výzkumu Zaměstnávání cizinců v ČR, který v rámci projektu Postavení cizinců na trhu práce s ohledem na jejich kvalifikační předpoklady v porovnání s občany ČR provedl v roce 2001 Výzkumný ústav práce a sociálních věcí.

¹⁶⁵ Nelegální zaměstnávání cizinců jako překážka jejich žádoucí integraci na trhu práce. Výzkumný ústav práce a sociálních věcí. Prosinec 2001.

¹⁶⁶ Analýza zdravotní péče o cizince v České republice. Projekt ministerstva vnitra. Institut zdravotní politiky a ekonomiky. Kostelec nad Černými lesy, 2001, str. 94

odpovědnosti za nelidské pracovní podmínky zahraničních dělníků poukazem na to, že oni sami na tyto podmínky dobrovolně přistupují.

9.4. Problémy spojené s nezákonnou migrací¹⁶⁷

Na hraničních přechodech ČR bylo v r. 2001 odbaveno 276 milionů osob (tj. o 5 milionů méně než v roce 2000)¹⁶⁸, z toho 204 milionů cizinců (-1 mil.). Vstup byl odmítnut řádově cca 95 000 cizincům (-16 000). Počet zjištěných osob, které nelegálně překročily státní hranice ČR nebo se o to prokazatelně pokusily, klesl zhruba na úroveň roku 1996. Celkem bylo zjištěno 23 834 osob, z toho 21 090 cizinců a 2 744 českých státních občanů. Nelegální migrace je profesionálně organizována (převaděčské služby, cestování s použitím neplatných či padělaných dokladů, v úkrytech dopravních prostředků) a často je zneužíváno bezvýchodné postavení migrantů či běženců. Podle analýzy výpovědí zadržených osob překračuje hranice za pomoci převaděčů i v úkrytech kamiónů a vlakových souprav daleko více běženců, než vypovídají statistiky o osobách, které se podařilo odhalit. Zlepšení boje s organizovaným převáděním osob na jedné straně a vytvoření pružnější migrační politiky, která bude alespoň do jisté míry korigovat tlak vedoucí k nelegální migraci, jsou nezbytnými opatřeními pro snižování rizika vážného ohrožení života a zdraví těch, kteří se pokouší nelegálně překročit hranice.

Nezbytnými opatřeními pro snižování rizika vážného ohrožení života a zdraví migrantů jsou na jedné straně zlepšení boje s organizovaným převáděním osob a na druhé straně vytvoření pružnější migrační politiky. Jako první krok v hledání konkrétních řešení lze ocenit úsilí ministerstva práce a sociálních věcí o vytvoření aktivní přistěhovalecké politiky,¹⁶⁹ přestože některá navrhovaná kritéria (tzv. "geografická blízkost")¹⁷⁰ jsou diskutabilní.

9.5. Správní vyhoštění

Novela cizineckého zákona rozšířila od 1. července možnost správního uvážení tak, aby bylo možno ve všech případech, kdy lze rozhodnout o správním vyhoštění, posuzovat přiměřenost dopadu rozhodnutí do soukromého a rodinného života cizince.¹⁷¹ Podle informací z nevládní sféry i od Veřejného ochránce práv však v praxi státní orgány neposuzují přiměřenost dopadu rozhodnutí o správním vyhoštění do soukromého a rodinného života cizince dostatečně a zdůvodnění bývají často pouze formální.

V roce 2001 bylo vydáno rozhodnutí o správním vyhoštění 11 064 osob, z toho 2 258 bylo „ eskortováno“, tj. dopraveno na hraniční přechod k vycestování.¹⁷² Nadále byla v

¹⁶⁷ Podrobné údaje o migraci a o poskytování azylu budou obsaženy ve Zprávě o situaci v oblasti migrace na území ČR za rok 2001, kterou každoročně předkládá vládě ministr vnitra. Zpráva za rok 2000 byla projednána vládou jako její usnesení č. 669 ze dne 2. července 2001 a č. 94 ze dne 23. ledna 2002. Podle usnesení č. 1356 ze dne 19. prosince 2001 má ministr vnitra předložit Zprávu o situaci v oblasti migrace na území ČR za rok 2001 do konce června 2002.

¹⁶⁸ Změna oproti roku 2000.

¹⁶⁹ Usnesení vlády č. 975 ze dne 26. září 2001, o Principech a postupu realizace pilotního projektu Aktivní výběr kvalifikovaných zahraničních pracovníků. Podrobný návrh pilotního projektu má ministerstvo práce a sociálních věcí zpracovat do 31. března 2002.

¹⁷⁰ V návrhu kritérií se geografickou blízkostí rozumí vzdálenost mezi bydlištěm žadatele a místem výkonu práce. Toto kritérium znevýhodňuje např. žadatele jiné barvy pleti, kteří pocházejí zpravidla ze vzdálenějších zemí, a je *de facto* nepřímou diskriminační. Navíc je nelogické. Není např. důvod, proč by se měl hůře integrovat občan Argentiny nežli např. občan Rumunska.

¹⁷¹ Změnou zákona č. 326/1999 Sb., zákonem č. 140/2001 Sb.

¹⁷² Postup podle § 128 odst. 1 zákona č. 326/1999 Sb.

provozu dvě zařízení pro zajištění cizinců (Balková a Poštorná); postupně bylo uváděno do provozu zařízení Velké Přílepy. Za účelem správního vyhoštění bylo zajištěno 7 240 osob, z toho 4 661 osoba byla propuštěna ze zařízení z důvodu učinění prohlášení o azylu. Do evidence nežádoucích osob bylo zařazeno na základě pravomocného rozsudku soudu, kterým byl uložen trest vyhoštění, 1 057 cizinců. Z toho v případě 761 cizince byla vězeňskou službou, příp. Policií provedena eskorta na hraniční přechod, případně Ředitelství služby cizinecké a pohraniční policie zajišťovalo přepravní a cestovní doklady (viz kapitola 4.3.2.).

10. Uprchlíci a jiné osoby, které potřebují mezinárodní ochranu

10.1. Změny právní úpravy

Po celý rok 2001 se připravovala novela zákona č. 325/1999 Sb., o azylu (dále jen „azylový zákon“), která vstoupila v účinnost 1. února 2002.¹⁷³ Tato zpráva proto nehodnotí aplikaci novely v praxi. Nemůže však přehlížet některé právní otázky, které se staly předmětem polemik mezi nevládní sférou¹⁷⁴ a státními orgány.

10.1.1. Některé aspekty novely azylového zákona

Přijetí novely lze považovat za nutné; novela reaguje na zjištěné systémové vady, jež podstatně přispěly ke zvýšení počtu žadatelů o azyl. Vcelku odůvodněná jsou i některá restriktivní opatření, jakkoli jsou mezi žadateli o azyl nepopulární. Patří mezi ně např. skutečnost, že žadatelé o azyl nemohou po dobu jednoho roku pracovat. Dosavadní úprava totiž umožňovala zneužívání žádosti o azyl osobami (zejména občany Ukrajiny a dalších bývalých republik Sovětského svazu), které takto pouze legalizovaly svůj pracovní pobyt v ČR. Protože však při projednávání v Poslanecké sněmovně byla současně zkrácena doba možného poskytování finančního příspěvku žadatelům žijícím mimo azylová zařízení na pouhé tři měsíce, jeví se výsledek jako obrat praktické politiky od úsilí o rozptýlení žadatelů do společnosti zpět k jejich soustředění v azylových střediscích. To sice neodporuje závazkům plynoucím z Úmluvy OSN o právním postavení uprchlíků (č. 208/1993 Sb.), ale z důvodové zprávy k návrhu novely takový záměr nevyplýval. Případné odrazení účelových žadatelů o azyl lze uvítat; pokud však jde o pracující migranty, lze spíše očekávat jejich přesun k ilegálnímu zaměstnávání. Opatření může rovněž ohrozit konečnou integraci uznaných uprchlíků do společnosti. Dlouhodobá izolace v odlehlých uprchlických zařízeních totiž vážně narušuje schopnosti aktivního přístupu k vlastnímu životu a tedy i schopnost přizpůsobit se novému prostředí.

Jiná opatření již nelze považovat ani za plně slučitelná se závazky plynoucími z výše zmíněné Úmluvy. Patří mezi ně ustanovení o zániku oprávnění cizince umístěného v zařízení pro zajištění cizinců požádat o azyl uplynutím sedmi dnů ode dne, kdy byl policií informován o této možnosti. V konfliktu s právem na hledání azylu je i ustanovení, podle něhož cizinec, který v ČR již o azyl žádal, je oprávněn podat žádost o udělení azylu nejdříve dva roky od pravomocného ukončení předchozího řízení.¹⁷⁵

¹⁷³ Zákon č. 2/2002 Sb., kterým se mění zákon č. 325/1999 Sb., o azylu a o změně zákona č. 283/1991 Sb., o Policii České republiky, ve znění pozdějších předpisů.

¹⁷⁴ Kritice novely azylového zákona je věnováno 4. číslo časopisu Českého helsinského výboru *Lidská práva* (ročník 3, zima 2001/2002).

¹⁷⁵ Toto ustanovení nemůže být ospravedlněno ani tím, že ministerstvo vnitra může v případě hodném zvláštního zřetele tuto lhůtu prominout.

10.1.2. Soudní přezkum rozhodnutí v azylovém řízení

Jedním z cílů novely je, aby v souladu s požadavky EU bylo zajištěno přezkoumání rozhodnutí nezávislým orgánem. Řešení této otázky novelou se však ukázalo být vůbec nejspornějším opatřením. Novela zavádí soudní přezkum správních rozhodnutí, která nenabyla právní moci, a současně ruší dosavadní rozkladové řízení. To však znamená, že do 31. prosince 2002 budou soudy rozhodovat podle části páté OSŘ, jež byla nálezem Ústavního soudu zrušena (viz kapitola 3.1.2.), což podle názoru nevládních organizací povede ke zhoršení postavení účastníka řízení. Nejenže nebude umožněn plný soudní přezkum, ale fakticky se bude o meritu věci rozhodovat pouze v jedné instanci. Právní řešení této situace přinese teprve nová úprava správního soudnictví, která vstoupí v účinnost od 1. ledna 2003 (viz kapitola 3.1.5.). Není však jisté, zda zvolená varianta - přezkum v rámci obecného režimu správního soudnictví - přinese i tolik žádoucí zrychlení azylového řízení. *Z tohoto hlediska by asi bylo vhodnější rozhodování zvláštním nezávislým azylovým tribunálem, jako je tomu např. v Rakousku.*

10.2. Azylová praxe v roce 2001

V roce 2001 požádalo v ČR o azyl 18 096 osob. Oproti roku 2000, kdy o azyl požádalo 8 878 osob, narostl počet žadatelů o 106%. Ve srovnání s pouze mírným nárůstem počtu žádostí mezi lety 1999 a 2000 jde o velmi prudký přírůstek, způsobený zejména následnou reakcí na změnu azylové legislativy k 1. lednu 2000. Došlo ke změně ve složení žadatelů o azyl. Dominantní skupiny konce 90. let (Afghánistán, Srí Lanka, Bangladéš) ve statistikách ustoupily, poslední jmenovaná fakticky vymizela.¹⁷⁶ Motivem mnoha žádostí je pravděpodobně možnost v ČR legálně pracovat.

Čtvrtina žadatelů projevila úmysl požádat o azyl v záchytných zařízeních pro cizince, 1% žadatelů požádalo o azyl ve věznici, ve vazbě nebo ve výkonu trestu. V roce 2001 bylo zřízeno oddělení azylového řízení na letišti, které spravuje agendu účastníků řízení o udělení azylu na letišti, ve věznicích, ve vazbách a od 1. února 2002 i v záchytných zařízeních pro cizince.

V roce 2001 byl azyl udělen 83 osobám, z toho 75 v první instanci. Oproti roku 2000 klesl počet udělených azylů o 50. Azyl byl udělen 25 občanům Běloruska, 10 občanům Iránu, 9 občanům Afghánistánu a Jugoslávie. Většina azylů byla udělena z důvodu sloučení rodiny a z humanitárních důvodů; pouze 30 osobám byl udělen azyl z důvodu obav z pronásledování. Ke 31. prosinci 2001 bylo evidovaných 1283 azylů a v řízení bylo 11 635 žadatelů o azyl. Plných 70% žadatelů žilo na soukromých adresách a jen 30% v azylových zařízeních.

Zpráva o stavu lidských práv v roce 2000 poukázala na problém nevčasného poskytování finančního příspěvku žadatelům, kteří pobývají mimo azylové zařízení. Situace se ani v roce 2001 nezměnila: v praxi byl finanční příspěvek vyplácen velmi nepravidelně. Tímto problémem se v několika případech zabýval i Veřejný ochránce práv. Pracovníci nevládních organizací (např. Poradna pro uprchlíky ČHV) informují o případech, kdy žadatelé nedostali finanční příspěvek šest až sedm měsíců. Navíc ministerstvo vnitra již po 1. únoru 2002 těm žadatelům, kterým nestihlo vyplatit finanční příspěvek za několik měsíců, žádné příspěvky nevyplátí.

¹⁷⁶

V roce 2001 byli nejvýznamnější skupinou žadatelů občané Ukrajiny. O azyl požádalo 4 416 Ukrajinců, kteří tvořili 24% žadatelů. Dalších 14% žadatelů tvořili žadatelé z Moldavska (2 459 osob), 10% občané Rumunska (1 848 osob). 8% žadatelů přišlo z Vietnamu (1 525 osob), 7% z Indie a Gruzie (1 304 resp. 1 290 osob), 6 % z Arménie (1 021 osoba).

Nadále není uspokojivě dořešeno umísťování nezletilých žadatelů o azyl, jakož i dalších dětí s jazykovou bariérou, do zařízení ústavní výchovy. Problémem se zabývala v roce 2001 Rada pro lidská práva i vláda¹⁷⁷; zvolené řešení problému se však vzhledem k jeho závažnosti jeví jako příliš zdlouhavé.

10.3. Integrace azylantů

I v roce 2001 pokračoval program integrace azylantů, který se uskutečňuje od roku 1994.¹⁷⁸ Ministerstvo vnitra uzavřelo s obcemi celkem 23 smluv o poskytnutí dotace na zabezpečení integrace 49 azylantů. Ministerstvo financí v této souvislosti uvolnilo finanční prostředky ve výši 7.680.000 Kč. Přestože program lze hodnotit jako vcelku úspěšný,¹⁷⁹ nelze přehlédnout, že je finančně nákladným centralizovaným řešením za situace jak nefunkčního trhu s byty ve velkých městech, tak neexistujícího celospolečenského systému poskytování sociálního bydlení. Novou podobu integračního programu má předložit meziposobní komise pro tvorbu nové koncepce integrace azylantů.

10.4. Jiné osoby, které potřebují mezinárodní ochranu

10.4.1. Poskytnutí dočasné ochrany státním občanům Ruské federace

Z podnětu Rady pro lidská práva přijala vláda dne 18.července 2001 nařízení vlády č. 290/2001 Sb., o poskytnutí dočasné ochrany státním občanům Ruské federace. Podle nařízení bylo možné poskytnout dočasnou ochranu do 30. června 2002 250 státním občanům Ruské federace, kteří uprchli z území Ruské federace v důsledku ozbrojeného konfliktu v Čečensku a ke dni 18. dubna 2001 byli účastníky řízení o udělení azylu. Z 219 osob, které byly oprávněné o dočasnou ochranu požádat, však o ni ke dni 7. března 2002 požádalo pouze osm cizinců. Hlavní příčinou je skutečnost, že potenciální žadatelé o dočasné útočiště byli údajně ministerstvem vnitra informováni, že po skončení dočasné ochrany nemohou požádat o azyl, resp. že jejich azylové řízení nebude pokračovat. Tento přístup je však v rozporu s posláním institutu dočasné ochrany a také s předpisy EU a Rady Evropy.¹⁸⁰ Institut dočasné ochrany je v těchto dokumentech koncipován tak, že dočasná ochrana není alternativou k azylu, ale přechodným opatřením v případě příchodu většího počtu žadatelů o azyl z jedné oblasti; mezi osobami v dočasné ochraně tak mohou být i oprávnění žadatelé o azyl (tj. skuteční uprchlíci). Pokud by těmto osobám nebylo umožněno vstoupit opět do azylové procedury (přesněji v řízení pokračovat), dopouštěla by se ČR porušování práva na hledání azylu.

¹⁷⁷ Viz usnesení vlády č. 1083 ze dne 22. října 2001, k návrhu Rady vlády pro lidská práva na zpracování zvláštní koncepce umísťování, vzdělávání a výchovy dětí s jazykovou bariérou, včetně nezletilých žadatelů o azyl, v zařízeních ústavní výchovy.

¹⁷⁸ Pomoc při zajištění bydlení je upravena §§ 68 až 70 zák. č. 325/1999 Sb., o azylu. Každému z azylantů a jeho rodině je učiněna nabídka na zajištění bydlení. Nabídka je podporována prostřednictvím dotací. Výše dotace na zajištění bydlení činí od roku 1998 150.000,- Kč na azylanta – nájemce bytu a 50.000,- Kč na každou další osobu s uděleným azylem, která bude s azylantem – nájemcem bytu žít ve společné domácnosti. Výše dotace na rozvoj infrastruktury obce činí 100.000,- Kč na azylanta – nájemce bytu a 10.000,- Kč na každou další osobu s uděleným azylem, která bude s azylantem – nájemcem bytu žít ve společné domácnosti.

¹⁷⁹ Viz závěry výzkumu *Bydlení cizinců v procesu integrace do společnosti*. Pro ministerstvo pro místní rozvoj připravil The Gallup Organisation Czech Republic, Praha, prosinec 2001.

¹⁸⁰ Směrnice EU o minimálních standardech pro poskytování dočasné ochrany (55/2001/EC) ze dne 11. prosince 2000 a Doporučení č. (2000) 9 Výboru ministrů Rady Evropy o dočasné ochraně.

Sporný pokus o zavedení dočasné ochrany¹⁸¹ potvrzuje, že je nezbytné rozvinout a právně upravit rovněž tzv. doplňující formy ochrany, které umožní flexibilnější a spravedlivější řešení situace osob, které nejsou uprchlíky ve smyslu Úmluvy OSN o právním postavení uprchlíků, přesto však vyžadují mezinárodní ochranu a kdy současně nejde o případ náhlého a masového přílivu cizinců z jedné země, který vhodně řeší institut dočasné ochrany. Příslušné doporučení již přijala Rada Evropy¹⁸²; v současné době je připravována i závazná norma EU¹⁸³. Ministerstvo vnitra uvádí, že doplňující formy ochrany zavede v návaznosti na příslušnou směrnici EU, jež by měla být přijata v roce 2004. Z hlediska ochrany práv cizinců je však žádoucí přijmout nová opatření co nejrychleji. Souvisí to bezprostředně i se současnou nedokonalou úpravou tzv. institutu strpění, který kritizovala Zpráva o stavu lidských práv v roce 2000 (viz bod 8.3.2), a na kterou upozorňuje i Veřejný ochránce práv. Právní postavení těchto cizinců je nadále velmi slabé a legislativně nezajištěné. V tomto kontextu je nutné upozornit na to, že např. Německo, odkud byl institut strpění převzat, uvažuje o jeho nahrazení novými přístupy. Stručně řečeno, žádný cizinec či skupina cizinců by neměli být – snad až na krátkodobé a skutečně ojedinělé výjimky - na území státu „trpění“. Cizinec si buď zaslouží ochranu z důvodu ochrany lidských práv nebo z humanitárního hlediska (a měl by mu být přiznán nějaký regulérní statut), anebo si ji nezaslouží, a pak by měl stát přijmout účinná opatření k tomu, aby cizinec z území vycestoval.

11. Výchova k lidským právům

11.1. Zpráva o výchově k lidským právům v ČR

Při projednání zprávy o výchově k lidským právům v ČR současně vláda rozhodla, že informace o plnění uložených úkolů bude zařazena do každoroční zprávy o dodržování lidských práv.

Ministři vnitra, spravedlnosti, financí a obrany měli do konce roku 2001 předložit koncepci celoživotního povinného vzdělávání, jehož součástí bude i vzdělávání o lidských právech a výchově k nim¹⁸⁴. Koncepce se měly týkat nejen zaměstnanců uvedených resortů ale i příslušníků a zaměstnanců Policie ČR, Vězeňské služby ČR, Celní správy a Finanční správy a Armády ČR. Všechny tyto resorty výchovu k lidským právům ve větší či menší míře a tím či oním způsobem do svých vzdělávacích aktivit již zařazují; není však známo, že by vládě požadované koncepce předložily. Výjimku do jisté míry tvoří ministerstvo obrany, které ve své kritické zprávě konstatovalo, že dobudovávání systému celoživotního vzdělávání musí probíhat v návaznosti na proces profesionalizace armády a s ním související proces reformy vojenského školství. Výrazné obsahové změny, zahrnující i vzdělávání k lidským právům, mají být proto připraveny k začátku školního roku 2003/2004.

¹⁸¹ Podle některých názorů bude význam opatření spočívat v tom, že dočasná ochrana bude moci býti udělena některým žadatelům o azyl z kategorie oprávněných, jejichž žádost bude zamítnuta. Tato otázka je zatím otevřena.

¹⁸² Doporučení č. (2001) 17 Výboru ministrů Rady Evropy o doplňující ochraně.

¹⁸³ Návrh Směrnice EU o minimálních standardech pro kvalifikaci státních příslušníků třetích zemí nebo bezdomovců jako uprchlíků nebo jako osob, které potřebují mezinárodní ochranu. Návrh Komise ze dne 12. září 2001, COM (2001) 510 final.

¹⁸⁴ Výjimku tvoří obdobný úkol pro ministra práce a sociálních věcí zaměřený na vzdělávání sociálních pracovníků ve veřejné správě. Protože jde o plejádu specifických profesí v organizacích, jež patří i do působnosti jiných resortů, je uložena součinnost ministrů školství, mládeže a tělovýchovy, vnitra, spravedlnosti a zdravotnictví s tím, že úkol má být splněn do 31. srpna 2002. Programy pro další vzdělávání sociálních pracovníků by měly být připraveny do konce března 2002. Plnění úkolů bude obsaženo ve Zprávě o stavu lidských práv v ČR v roce 2002.

Pracovní skupina zástupců ústředních správních orgánů pro oblast vzdělávání sice konstatovala určitou problematičnost zadaných úkolů a rozporuplnost ve vztahu ke schváleným Pravidlům způsobu přípravy zaměstnanců ve správních úřadech a v Úřadu vlády (viz bod 11.2.), stalo se tak však až v listopadu 2001. Dlouhý čas tedy zůstal nevyužit a některé resorty neučinily žádná opatření, která by k odstranění problémů vedla (např. návrh na zrušení nebo na změnu usnesení vlády).

Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy nicméně zpracovalo vlastní koncepční dokument „Strategie ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy k výchově k lidským právům a toleranci s důrazem na aplikaci v praxi“ obsahující deset klíčových strategických oblastí pro vytváření tolerantního a multikulturního prostředí ve školách a školských zařízeních, posílení právní gramotnosti a podporu rasové a etnické rovnosti. Aktivita ministerstva při realizaci této strategie se týkala učebních osnov (kurikula), dalšího vzdělávání učitelů, vybavování škol odbornými publikacemi a informačními materiály aj. Ministerstvo rovněž vytvořilo podmínky pro vybudování Kabinetu výchovy k demokratickému občanství při Fakultě humanitních studií UK v Praze a zřídilo funkce koordinátora pro multikulturní výchovu v pedagogických centrech. Praxe přesto ukazuje, že začlenění výchovy k lidským právům do školního vzdělávání všech stupňů dosud na potřebné úrovni není.¹⁸⁵

11.2. Systém vzdělávání pracovníků ve veřejné správě a o veřejné správě

V dubnu 2001 vláda schválila¹⁸⁶ Systém vzdělávání pracovníků ve veřejné správě a o veřejné správě a uložila ministru a vedoucímu Úřadu vlády předložit návrh Pravidel, kterými se stanoví způsob přípravy zaměstnanců ve správních úřadech a v Úřadu vlády. Tato následně schválená Pravidla¹⁸⁷ obsahují bloky a moduly zahrnující též problematiku vzdělávání a výchovy k lidským právům. V současné době probíhá přípravná fáze systému (pilotní ověřování jednotlivých projektů) tak, aby byl připraven k realizaci od 1. července 2003. Proto nelze podle obecně sdíleného názoru ministerstev zpracovat resortní koncepce, které by dnes připravovanému systému plně odpovídaly. Je však možné a nutné, aby ústřední správní úřady tyto bloky a moduly v návaznosti na dosavadní výchovně vzdělávací činnost v této oblasti naplnily adekvátními projekty, které – v případě jejich univerzálnosti – lze akreditovat s působností pro vybraný okruh zaměstnanců ve správních úřadech, popř. pro všechny správní úřady.

Oblast vzdělávání ve správních úřadech (včetně vzdělávání a výchovy k lidským právům) je v současné době řešena usneseními vlády. Výsledkem je určitá neprovázanost a nekomplexnost přístupu. *Lze proto uvažovat o možnosti, aby tato oblast byla upravena vyšší obecně platnou právní normou.*

¹⁸⁵ Krokem ke zvýšení úrovně by měla být i postupná realizace Dlouhodobého záměru rozvoje vzdělávání a vzdělávací soustavy v ČR, kterou zpracovalo MŠMT v lednu 2002 a který má být předložen vládě do konce března 2002.

¹⁸⁶ Usnesení vlády č. 349 ze dne 18. dubna 2001, k Systému vzdělávání pracovníků ve veřejné správě a o veřejné správě.

¹⁸⁷ Usnesení vlády č. 1028 ze dne 10. října 2001, o Pravidlech, kterými se stanoví způsob přípravy zaměstnanců ve správních úřadech a v Úřadu vlády.

III. Závěr

Zpráva o stavu lidských práv v roce 2001 je poslední zprávou ve funkčním období současné vlády. Je proto příležitostí k bilanci vývoje za celé období od první zprávy o stavu lidských práv (v roce 1998). Stručné shrnutí by mělo ukázat, ve kterých oblastech bylo dosaženo pokroku a kterým bude nutno věnovat i nadále pozornost.

Za nesporný úspěch lze považovat už skutečnost, že se stav v jednotlivých úsecích lidských práv stal předmětem pravidelného věcného hodnocení v těchto zprávách a že ČR začala důsledně plnit své závazky vůči jednotlivým výborům při OSN sledujícím dodržování mezinárodních smluv o lidských právech a o právech příslušníků národnostních menšin. ČR odstranila v některých případech i dlouholetý dluh v podávání zpráv těmto výborům, přičemž v případě Výboru pro lidská práva, který se zabývá problematikou lidských práv v největší šíři, šlo dokonce o zprávu úvodní. I když u řady těchto mezinárodních mechanismů přetrvávají kritické připomínky k praktické úrovni naplňování některých práv, jsou zprávy ČR hodnoceny jako věcné, obsažné a vyvážené. Podařilo se téměř úplně odstranit dřívější nedostatky v komunikaci s jednotlivými výbory, které se projevovaly nadměrnou politizací věcných problémů a z české strany často i vynakládáním nadměrné energie na obhajobu *statu quo*. Dílčím kritickým podnětům těchto výborů je ovšem nutno i v dalším období věnovat zvýšenou pozornost - tím spíše, že se vesměs shodují s kritickými připomínkami odborné veřejnosti v ČR.

Za jeden z klíčových problémů v ochraně lidských práv v ČR je už řadu let označována zdlouhavost soudních řízení, neúměrně dlouhá průměrná doba vazebních stíhání a neefektivnost justice. Řadu pozitivních změn přináší již přijatá zásadní rekodifikace trestního práva procesního (trestního řádu). S dalekosáhlými změnami počítá i připravovaná rekodifikace trestního zákona, která by měla přispět k nové orientaci trestní politiky, jasnější diferenciaci mezi závažnými a méně závažnými trestnými činy a k širšímu využívání tzv. alternativních trestů. Příznivý vývoj byl zaznamenán i v oblasti vězeňství, kde však pro příští období přetrvává nutnost vyřešit některé problémy plynoucí ze zákona o výkonu trestu odnětí svobody, které mohou mít negativní vliv na nápravu odsouzených a působí těžkosti i samotné vězeňské službě (viz kapitola 4). Ke zrychlení řízení před soudy ve věcech občanskoprávních směřuje rozsáhlá novela OSŘ, která vstoupila v účinnost 1. ledna 2001; zavedla např. nepřekročitelnou sedmidenní lhůtu pro vydání předběžného opatření, pro některá řízení uplatnila zásadu koncentrace a zefektivnila výkon soudních rozhodnutí.

Ministerstvo spravedlnosti připravuje též rekodifikaci občanského práva hmotného, která by se měly stát základem ochrany občanských práv na úrovni odpovídající standardu moderních demokratických společností. Trvajícím nedostatkem je však nedostatečná právní úprava pro bezplatnou právní pomoc (zejména v řízeních občanskoprávních a před správními úřady). Tento stav mnoha osobám s nižšími příjmy *de facto* brání v přístupu k právu. Vyřešení novou zastřešující právní úpravou bude nepochybně náročné, ale musí se stát jednou z priorit ochrany lidských práv v následujícím období. Pokud jde o činnost správních úřadů, představuje nesporný přínos pro práva jednotlivce vytvoření funkce Veřejného ochránce práv. Zásadní změnu přinese až 1. leden 2003, kdy zahájí činnost Nejvyšší správní soud a začne fungovat celé správní soudnictví.

K hlavním problémovým oblastem, jimž bude nutno věnovat pozornost v následujícím období, patří zejména ochrana práv znevýhodněných či oslabených kategorií osob (děti, staří lidé, fyzicky a duševně handicapovaní, duševně nemocní). Tato otázka se v souladu

s moderními světovými trendy ochrany lidských práv dostává stále více do popředí. Je nutno se zaměřit zejména na reformu ústavní péče, do níž je dosud v ČR umisťován neúměrně vysoký počet osob. Přes dílčí pokroky má úroveň ústavní péče ke standardu nejvyspělejších evropských zemí ještě daleko, a to nejen v materiálním vybavení, ale především v respektování svobody a důstojnosti jedince. V oblasti ústavní a ochranné výchovy dítěte či ochrany práv duševně nemocných, nesvéprávných či bezmocných osob bude v nejbližším období nutno přijmout zásadní legislativní změny. Změna samotné praxe je však úkolem dlouhodobým, který je nutno řešit zejména cílenou výchovou k lidským právům u všech profesních skupin, jež o tyto oslabené osoby pečují.

Trvalým předmětem kritiky ze zahraničí, od příslušných výborů i od odborné veřejnosti v ČR je nedostatečná úroveň ochrany před diskriminací (zejména z důvodu rasových a národnostních). Vláda proto připravuje posílení antidiskriminační legislativy, jež bude nezbytné i vzhledem ke vstupu ČR do Evropské unie (kapitola 3.3. obecné části a 6.4.2. zvláštní části). Kromě antidiskriminačních opatření je třeba i cílené politiky k řešení vleklých problémů romské komunity v oblasti vzdělání, zaměstnanosti či bydlení a kultivace atmosféry ve společnosti směrem k větší toleranci vůči národnostním menšinám a cizincům. Dílčím krokem k naplnění práv příslušníků národnostních menšin by se měl stát nově přijatý zákon o právech příslušníků národnostních menšin.

Pokud jde o cizince a uprchlíky, byla provedena v letech 1998-2001 řada významných legislativních změn. Určité zpřísnění cizineckého režimu se podařilo posléze vyvážit novelizací, kterou iniciovala Rada pro lidská práva. K řešení však zbývají nejen dílčí úlohy (např. zajištění spravedlivé a funkčního systému zdravotního pojištění cizinců), ale především přijetí ucelené přistěhovalecké politiky státu jako východiska nové koncepční právní úpravy migrace a přistěhovalectví.

Již v roce 1999 byl novelou zákona o státním občanství odstraněn nejožehavější z jednotlivých problémů, které byly předmětem kritiky ze strany mezinárodních organizací a institucí i domácí odborné veřejnosti. V oblasti státního občanství ovšem přetrvávají problémy spojené s restriktivní aplikací zákona, a to nejen u bývalých československých občanů, ale i u jiných osob (kapitola 1.1. obecné části). V zájmy vytváření moderní otevřené společnosti bude patrně nutno již brzy uvažovat i o zásadnějších koncepčních změnách, např. o širším umožnění dvojího občanství, zkrácení lhůt pro naturalizaci apod.

Otevírají se i nové oblasti ochrany lidských práv, které s sebou přináší vědeckotechnický pokrok. Nejde o žádné „rozměňování“ pojmu lidských práv, jak občas tvrdí laici. Např. rozvoj biotechnologií (od transplantací až po klonování) si vyžádá precizní právní úpravu, přičemž mnohé otázky týkající se nových definic integrity jedince nejsou ještě vyřešeny ani v rovině etické. Nová dilemata staví před ochranu lidských práv také rozvoj informačních technologií. Na jedné straně umožňuje rozšířit přístup široké veřejnosti k informacím, které byly donedávna dostupné pouze zasvěceným, a otevírá nové možnosti pro demokratickou spoluúčasť občanů na rozhodování. Na druhé straně vyžaduje expanze informačních technologií také daleko promyšlenější právní i praktická opatření k ochraně osobních dat před neoprávněnými zásahy do soukromí. Ve všech těchto oblastech bude nutno v nejbližším období vykonat mnoho koncepční práce, a to nejen v ČR, ale i ve světovém měřítku.

