

**Zpráva o stavu lidských práv
v České republice v roce 2003**

O b s a h

I. Obecná část	1
1. Úvod	1
2. Institucionální zajištění	1
2.1. Rada vlády pro lidská práva	1
2.1.1. Témata jednotlivých výborů Rady	1
2.1.2. Aktivitty vlády iniciované Radou vlády pro lidská práva	3
2.2. Rada vlády pro národnostní menšiny	4
2.3. Rada vlády pro záležitosti romské komunity	5
2.4. Rada vlády pro rovné příležitosti žen a mužů	6
3. Mezinárodní dimenze lidských práv	7
3.1. Projednávání zpráv o plnění mezinárodních smluv před jejich kontrolními orgány	7
3.1.1. Druhá periodická zpráva o plnění Úmluvy o právech dítěte	7
3.1.2. Pátá periodická zpráva o plnění Úmluvy o odstranění všech forem rasové diskriminace	8
3.2. Zpráva o plnění doporučení Evropského výboru pro zabránění mučení a nelidskému či ponižujícímu zacházení nebo trestání v roce 2003, která vyplynula z návštěvy CPT v ČR v roce 2002	8
3.3. Smluvní základna	9
3.3.1. Přijímání nových mezinárodněprávních závazků	9
3.3.2. Stížnosti na ČR u Evropského soudu pro lidská práva	10
3.3.3. Oznámení na ČR u Výboru pro lidská práva	12
3.3.4. Vnitrostátní provádění rozhodnutí mezinárodních kontrolních orgánů	12
3.4. Projekty PHARE	14
II. Zvláštní část	16
1. Základní práva	16
1.1. Vztah evidence obyvatel a plnění podmínek pro uplatnění práv	16
1.2. Majetková práva	16
1.2.1. Oznamovací povinnost vlastníkům nemovitostí určených k bydlení o osobách hlášených k trvalému pobytu	16
1.2.2. Vývoj vztahu vlastnických práv a veřejného zájmu	17
1.3. Ochrana osobních údajů	17
1.3.1. Vynětí osobních údajů zpracovávaných bankami ze zákona o ochraně osobních údajů	18
1.3.2. Neoprávněné nakládání s rodným číslem	18
1.3.3. Zdravotnické registry	19
1.3.4. Příletové karty	20
1.4. Osobnostní práva	21
1.4.1. Sledování elektronické pošty zaměstnavatelem	21
1.4.2. Právo na přístup ke zdravotnické dokumentaci	22
1.5. Vývoj právní úpravy registrovaného partnerství osob stejného pohlaví	24
2. Politická práva	25
2.1. Rekodifikace volebního práva	25
2.2. Volby v roce 2003 a příprava na volby do Evropského parlamentu	25
2.2.1. Příprava na volby do Evropského parlamentu	25
2.2.2. Doplnovací volby do Senátu Parlamentu ČR	26

2.3. Referendum o vstupu ČR do EU	27
2.3.1. Informační kampaň	28
2.3.2. Průběh a výsledky konání referenda	28
2.3.3. Soudní ochrana referenda	29
3. Soudnictví, soudní ochrana a jiné formy ochrany práv	30
3.1. Bezplatná právní pomoc	30
3.1.1. Příprava zákona o poskytování bezplatné právní pomoci	30
3.1.2. Poskytování právní pomoci obcím v soudním řízení Úřadem pro zastupování státu ve věcech majetkových	31
3.2. Trestní soudnictví ve věcech mládeže	33
4. Osoby zbavené svobody či omezené na svobodě	33
4.1. Výkon trestu a vazby	33
4.1.1. Obecná situace ve vězeňství v roce 2003	33
4.1.2. Novela zákona o výkonu trestu odnětí svobody	34
4.1.3. Novela zákona o výkonu vazby	36
4.1.4. Novela zákona o Vězeňské službě a justiční strážci ČR	37
4.1.5. Zvláštní režim	38
4.1.6. Výkon trestu odnětí svobody matek s nezletilými dětmi	39
4.1.7. Přemísťování vězňů	39
4.1.8. Zdravotní péče ve věznicích	40
4.1.9. Kázeňské řízení	40
4.1.10. Vyhošťovací vazba a výkon trestu vyhoštění	41
4.1.11. Rozhodování o trvání vazby	42
4.2. Zbavení svobody orgány policie	42
4.2.1. Práva osoby zbavené svobody	42
4.2.2. Písemné poučení o právech	43
4.2.3. Policejní cely a místnosti pro předvedené osoby	43
4.3. Zařízení pro zajištění cizinců	44
4.4. Výkon kázeňského trestu vězení v Armádě České republiky	47
4.4.1. Šikanování	48
4.5. Práva osob trpících duševní poruchou	48
4.5.1. Procesní práva osob trpících duševní poruchou	48
4.5.2. Výsledky studie APEL	50
4.6. Novela zákona o veřejném ochránci práv – zřízení kontrolního orgánu pro dohled nad zadržováním	51
5. Hospodářská, sociální a kulturní práva	52
5.1. Pracovněprávní vztahy	52
5.1.1. Novela zákoníku práce	52
5.1.2. Závaznost kolektivních smluv vyššího stupně	53
5.1.3. Právo odborově se organizovat a kolektivně vyjednávat	54
5.2. Sociální zabezpečení	54
5.2.1. Novela zákona o státní sociální podpoře	54
5.2.2. Posouzení podmínek stavovské invalidity podle zákona o důchodovém pojištění Ústavním soudem	55
5.3. Zdravotní péče	56
5.3.1. Návrh zákona o zdravotní péči	56
5.3.2. Poskytování zdravotní péče a služeb, které nejsou hrazeny z prostředků	

veřejného zdravotního pojištění	57
5.4. Vzdělávání romských dětí	58
5.5. Bydlení	59
5.5.1. Bytová politika obcí	59
5.5.2. Program výstavby podporovaných bytů	60
5.5.3. Úprava výše nájemného z bytu	61
5.6. Práva osob se zdravotním postižením	61
6. Diskriminace	62
6.1. Realizované a připravované změny v právním řádu	62
6.2. Naplňování platného práva a projevy diskriminace v praxi	63
6.2.1. Diskriminace v zaměstnání	63
6.2.2. Diskriminace ve službách	64
6.3. Trestná činnost motivovaná rasovou nesnášenlivostí	65
6.3.1. Celkový vývoj trestné činnosti motivované rasovou nesnášenlivostí	65
6.3.2. Národní strategie pro práci Policie ČR ve vztahu k národnostním a etnickým menšinám	65
7. Práva žen	66
7.1. Rovné příležitosti	66
7.1.1. Vývoj aktualizace Priorit a postupů vlády při prosazování rovnosti mužů a žen	66
7.1.2. Odměna za práci	67
7.1.3. Čerpání rodičovského příspěvku	68
7.1.4. Péče o nemocné dítě	69
7.1.5. Postoje veřejnosti k otázkám rovných příležitostí	69
7.2. Domácí násilí	71
7.2.1. Vývoj trestněprávní ochrany	71
7.2.2. Další rozvoj interdisciplinárních postupů	72
7.2.3. Kampaně o nepřijatelnosti domácího násilí	73
7.3. Problematika obětí obchodování s lidmi	74
7.3.1. Projekt prevence, potlačování a trestání obchodování s lidmi, zvláště se ženami a dětmi	74
7.3.2. Právní postavení obětí obchodování s lidmi	75
8. Práva dítěte	76
8.1. Ústavní nebo ochranná výchova	76
8.1.1. Nová právní úprava ústavní nebo ochranné výchovy a její důsledky	76
8.1.2. Režim zařízení pro ústavní nebo ochrannou výchovu v praxi	77
8.1.3. Zadržování dětí na útěku z ústavních zařízení	78
8.2. Sociálně-právní ochrana dítěte	79
8.2.1. Dopad reformy veřejné správy na sociálně-právní ochranu dítěte	79
8.2.2. Spolupráce orgánů sociálně-právní ochrany se zařízeními pro výkon ústavní a ochranné výchovy	80
8.2.3. Sanace rodiny	80
8.3. Právo dítěte na pravidelný a osobní styk s oběma rodiči	81
8.4. Zneužívání dětí	82
8.4.1. Sexuální zneužívání dětí obecně	82
8.4.2. Komerční sexuální zneužívání dětí	83
8.5. Ochrana dětí při práci	84

9. Cizinci	85
9.1. Celkový vývoj migrace v roce 2003 a právní rámec.....	85
9.2. Opatření a integrace přistěhovalců	86
10. Uprchlíci a jiné osoby, které potřebují mezinárodní ochranu	87
10.1. Legislativní změny a judikatura týkající se postavení žadatelů o azyl a uprchlíků	87
10.1.1. Zkrácení lhůty pro podání žádosti o trvalý pobyt u odmítnutých žadatelů o azyl	87
10.1.2. Novelizace azylového zákona	87
10.2. Azylová praxe v roce 2003	88
10.2.1. Celková situace v azylovém řízení	88
10.2.2. Souběh řízení o správním vyhoštění a řízení o udělení azylu	89
10.2.3. Řízení o udělení azylu v tranzitním prostoru mezinárodního letiště	90
10.2.4. Další problematické aspekty azylové praxe	91
10.3. Děti bez doprovodu zákonných zástupců jako žadatelé o azyl	93
10.4. Integrace azylantů v roce 2003	93
10.5. Dočasná ochrana a osoby, které potřebují jinou mezinárodní ochranu	93
III. Závěr	95

I. Obecná část

1. Úvod

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 v roce 2003 je tedy v pořadí šestá. Podobně jako předchozí zprávy má především aktualizací charakter a je primárně určena vládě ČR pro potřeby rozhodování o prioritách v oblasti ochrany lidských práv. Neopakuje tudíž obecná konstatování o základních demokratických svobodách v ČR ani výčet práv zaručených Listinou základních práv a svobod (dále jen „Listina“)¹, ale věnuje se zejména pokroku dosaženému za uplynulý rok v oblastech, které byly v minulosti předmětem kritiky, a přetrvávajícím nedostatkům.

Dosažený pokrok i přetrvávající nedostatky jsou hodnoceny především ve vztahu k mezinárodním smlouvám o lidských právech, jichž je ČR smluvní stranou. Proto obsahuje Zpráva 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 tyto kontrolní orgány nezávislé; vycházejí ze široké škály informací, které získávají nejen od vlád jednotlivých států, ale i od nevládních organizací aktivních v oblasti lidských práv. Kromě hodnocení podávají rovněž doporučení, jak dosáhnout vyšší úrovně ochrany lidských práv. Pro získání uceleného obrazu je tudíž nezbytné zkoumat i to, jak státy tento *de facto* návod kontrolních orgánů realizovaly.

Podobně jako ve Zprávách o stavu lidských práv v ČR z předcházejících let² je osnova této Zprávy kompromisem mezi systémovým a obsahovým pojetím lidských práv, obsažených v celé řadě mezinárodních smluv o lidských právech a v Listině. V mnohých částech Zprávy jsou učiněny odkazy na části jiné, takže je zachována obsahová provázanost jednotlivých práv a problematiky, která se k nim vztahuje. Kromě této vnitřní obsahové provázanosti je Zpráva vybavena odkazovým aparátem na jiné materiály vlády, ať už koncepční nebo legislativní, které s problematikou ochrany lidských práv v ČR přímo či nepřímo souvisejí.

Hodnotící a doporučující pasáže, jež vyjadřují stanovisko zpracovatele ke sporným otázkám, jsou v textu zřetelně označeny kurzívou.

2. Institucionální zajištění

2.1. Rada vlády pro lidská práva

2.1.1. Témata jednotlivých výborů Rady

Jednotlivé výbory Rady se věnovaly následujícím tématům:

Výbor pro občanská a politická práva se zabýval návrhem nové právní úpravy správního řízení. Společně s vládním návrhem nového správního řádu projednává Poslanecká

¹ č. 2/1993 Sb., ve znění pozdějších předpisů

² Protože je název zprávy poměrně dlouhý, je v celém textu zavedena pro zprávy o stavu lidských práv v ČR zkratka ve formě "Zpráva kalendářní rok". Je-li uvedeno pouze "Zpráva", jde o tuto zprávu za rok 2003.

sněmovna i poslanecký návrh na změnu platného správního řádu³, a tak se výbor zaměřil na klady i záporny navrhovaných právních úprav, které přijala Rada jako doporučení k nové právní úpravě správního řízení. Dále se výbor věnoval zásahům do občanských práv vyhláškami vydanými v samostatné působnosti obcí a vybraným aspektům legislativního procesu. Členové výboru se rovněž podíleli na připomínkách k návrhu na změnu Listiny a Ústavy, kde se zaměřili na změny v proceduře vydávání českých státních občanů do zahraničí především mimo státy EU na základě tzv. evropského zatýkacího rozkazu. Dále členové výboru přispěli k připomínkám k návrhu rekodifikace trestního zákona, k návrhu nového zákona o utajovaných informacích a k návrhu věcného záměru zákona o prostituci.

Výbor pro odstranění všech forem diskriminace žen se v roce 2003 zabýval problematikou rovného zastoupení žen a mužů ve volených a jmenovaných orgánech, zejména ve vztahu k připravovanému volebnímu zákonu a jeho úprav ke zvýšení zastoupení žen. Výbor se dále věnoval otázce domácího násilí, a to nejen v rovině trestněprávní.

Výbor pro práva dítěte projednal Závěrečná doporučení Výboru pro práva dítěte OSN. Vypracoval podnět k opatřením směřujícím ke zpracování standardů kvality v oblasti výkonu sociálně právní ochrany dítěte, který schválila Rada dne 24. června 2003. Vypracování standardů kvality práce pro sociální pracovníce/ pracovníky by mělo přispět ke zkvalitnění výkonu sociálně právní ochrany dítěte. Výbor dále zpracoval podnět k porušování práva dítěte odděleného od jednoho nebo obou rodičů udržovat pravidelné osobní kontakty s oběma rodiči. Podnět, schválený Radou dne 6. listopadu 2003, obsahuje úkoly pro ministerstvo spravedlnosti a ministerstvo práce a sociálních věcí. Výbor se dále např. zabýval podnětem Výboru pro zabránění mučení ve věci používání kamer a odposlechů ve školských zařízeních.

Výbor pro odstranění všech forem rasové diskriminace projednal Závěrečná doporučení Výboru pro odstranění rasové diskriminace (OSN). Vytvořil si dvě pracovní skupiny, přičemž jedna se bude zabývat vytvářením národního akčního plánu proti rasismu, rasové diskriminaci, xenofobii a související intoleranci a druhá sociálním vyloučením v oblasti bydlení, především ve vztahu k romské komunitě.

Výbor pro hospodářská, sociální a kulturní práva se zabýval tématem bydlení a bytové politiky zejména z pohledu nezbytného zajištění základních životních podmínek. Zabýval se rovněž problematikou faktických mezí práva na informace.

Výbor proti mučení a jinému nelidskému, krutému, ponižujícímu zacházení a trestání vypracoval podnět týkající se potřeby upravit podmínky výkonu kázeňského trestu vězení ukládaného vojákům, na základě kterého bylo vydáno nařízení náčelníka Generálního štábu Armády ČR k úpravě výkonu trestu vězení ve vojenských věznicích a byly iniciovány změny Základního řádu ozbrojených sil. Dále výbor vypracoval podnět ve věci používání kamer a odposlechů ve školských zařízeních pro výkon ústavní nebo ochranné výchovy. Věnoval se rovněž situaci těhotných žen a matek novorozeneckých dětí ve vazbě a podmínkám výkonu trestu odnětí svobody zvláště nebezpečných osob z prostředí organizovaného zločinu. Výbor se zabýval návrhy novel zákonů o Vězeňské službě ČR, o výkonu trestu odnětí svobody, o výkonu vazby a o veřejném ochránci práv. Členové výboru se svými připomínkami podíleli na vypracování zprávy o plnění doporučení Evropského výboru pro zabránění mučení a nelidskému či ponižujícímu zacházení nebo trestání (dále jen „CPT“) za rok 2003, která

³ viz vládní návrh správního řádu - sněmovní tisk č. 201 (http://www.snemovna.cz/forms/tmp_sqw/6763002a.doc) a poslanecký návrh na změnu správního řádu - sněmovní tisk č. 152 (http://www.snemovna.cz/forms/tmp_sqw/67630035.doc)

vyplývala z jeho návštěvy v ČR v roce 2002. S cílem sledovat aktuální informace o zacházení s osobami omezenými na svobodě a o podmínkách, kde se nacházejí, navštívili členové výboru několik věznic, výchovný ústav a diagnostický ústav pro mládež.

Výbor pro výchovu k lidským právům se na svém zasedání zabýval koncepcemi celoživotního vzdělávání se zaměřením na vzdělávání o lidských právech a výchově k nim v resortech ministerstva práce a sociálních věcí, ministerstva obrany a ministerstva spravedlnosti.

Výbor pro práva cizinců jednal o účasti cizinců na veřejném životě na místní úrovni a usnesl se na tom, že bude vhodnými metodami usilovat o rozšíření volebního práva ve volbách do zastupitelstev obcí a krajů na trvale usedlé cizince z tzv. „třetích zemí“. Dále se Výbor podrobně zabýval situací cizinců v zařízeních pro zajištění cizinců. Jeho členové navštívili zařízení Balková; výbor poté připravil podnět pro ministra vnitra. Dalšími tématy jednání byly nová úprava státního občanství, zejména pokud jde o nabývání občanství přistěhovalci druhé a třetí generace, jakož i realizace koncepce umístování dětí s jazykovou bariérou, včetně nezletilých žadatelů o azyl bez doprovodu v zařízeních ústavní výchovy.

Výbor pro lidská práva a biomedicínu se nadále věnoval problematice procesních práv osob trpících duševní poruchou, rozsahem povinných očkování a přiměřenosti sankcí za jejich odmítnutí.

2.1.2. Aktivita vlády iniciované Radou vlády pro lidská práva

Na základě podnětů Rady učinila vláda následující kroky:

Vláda připravila návrh změny zákona o státním občanství⁴, který v průběhu roku schválil Parlament.⁵ Novela zákona o státním občanství⁶, jež nabyla účinnosti 29. října 2003, umožňuje dalším skupinám slovenských státních občanů nabytí českého státního občanství zjednodušeným způsobem – prohlášením, aniž by tyto osoby pozbyly slovenského státního občanství. Po nabytí českého státního občanství prohlášením tak mohou mít dvojí státní občanství. Jde o následující kategorie osob:

- bývalí čeští státní občané, kteří nabyli slovenské státní občanství od 1. ledna 1994 do 1. září 1999;
- slovenští státní občané, kteří se narodili na území Slovenské republiky po 1. lednu 1975 a ke dni 31. prosince 1992, tj. před dovršením 18 let věku, byli státními občany České a Slovenské Federativní Republiky a současně Slovenské republiky, a jeden z rodičů měl státní občanství České socialistické republiky nebo České republiky a druhý státní občanství Slovenské socialistické republiky nebo Slovenské republiky.

Novela zákona o státním občanství také precizovala výjimku z pozbytí českého státního občanství tehdy, pokud český státní občan nabude za trvání manželství s cizincem státní občanství státu, jehož je druhý z manželů státním občanem. V těchto případech tedy bude možné si české státní občanství zachovat a mít tak dvojí občanství. Z pohledu možnosti nabytí práv vázaných na státní občanství je významné i rozšíření důvodů, pro které lze

⁴ zákon č. 40/1993 Sb., o nabývání a pozbývání státního občanství ČR, ve znění pozdějších předpisů

⁵ viz sněmovní tisk č. 254 (http://www.snemovna.cz/forms/tmp_sqw/67630039.doc)

⁶ zákon č. 357/2003 Sb., kterým se mění zákon č. 40/1993 Sb., o nabývání a pozbývání státního občanství ČR, ve znění pozdějších předpisů

žadatelů o udělení českého státního občanství prominout předložení dokladu o pozbytí dosavadního státního občanství, což je jedna ze zákonných podmínek pro udělení českého státního občanství. Tím se dále zvyšují možnosti vzniku víceterritoriálního občanství společně s českým.⁷

Vláda dále v roce 2003 připravila návrh změny zákona o výkonu vazby⁸, který schválil Parlament⁹ a na počátku roku 2004 podepsal prezident. Novela mimo jiné mění úpravu výkonu vyhošťovací vazby, na jejíž nedostatky upozorňoval podnět Rady o potřebě změny právní úpravy institutu vyhošťovací vazby již v roce 2001 (viz kapitola Vyhošťovací vazba a výkon trestu vyhoštění).

Na základě podnětu Rady týkajícího se potřeby upravit podmínky výkonu kázeňského trestu vězení ukládaného vojákům uložil ministr obrany náčelníkovi Generálního štábu Armády ČR zajistit vojákům v základní službě při výkonu kázeňského trestu vězení realizaci jejich práv. Náčelník Generálního štábu Armády ČR vydal nařízení k úpravě výkonu trestu vězení ve vojenských věznicích,¹⁰ které má sloužit jako výkladový prostředek k některým ustanovením vězeňského řádu a odstranit zjištěné nedostatky do 1. března 2004, kdy nabude účinnosti změna Základního řádu ozbrojených sil.

Na základě (staršího) podnětu Rady připravilo ministerstvo spravedlnosti návrh novelizace občanského soudního řádu, týkající se řízení o způsobilosti k právním úkonům a řízení o přípustnosti převzetí nebo držení v ústavu zdravotnické péče.

2.2. Rada vlády pro národnostní menšiny

Stěžejními body jednání Rady vlády pro národnostní menšiny (dále v tomto oddílu jen „Rada“) v roce 2003 byly:

- příprava návrhu zákona o zřízení Muzea romské kultury v Brně;
- účast zástupců národnostních menšin v poradních orgánech ministerstva kultury a Ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy pro záležitosti národnostních menšin;
- podíl na přípravě vyhlášení výběrových dotačních řízení ministerstva kultury a ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy v programech „podpora kulturních aktivit příslušníků národnostních menšin“, „podpora rozšiřování a přijímání informací v jazycích národnostních menšin“ a „podpora vzdělávání v jazycích národnostních menšin a multikulturní výchovy“;

⁷ Novela současně nově definovala dítě v souladu s čl. 1 Úmluvy o právech dítěte (č. 104/1990 Sb.) a Evropskou úmluvou o státním občanství (ETS 166) a stanovila hranici zletilosti odpovídající občanskému zákoníku (č. 40/1964 Sb.) a zákonu o rodině (č. 94/1963 Sb.). Dále novela rozšířila výčet podmínek pro udělení českého státního občanství o podmínku pátou, a to plnění povinností vyplývajících z právních předpisů upravujících veřejné zdravotní pojištění, sociální zabezpečení, důchodové pojištění, daně, odvody a poplatky a plnění povinností podle cizineckého zákona (č. 326/1999 Sb.).

⁸ zákon č. 293/1993 Sb., o výkonu vazby, ve znění pozdějších předpisů

⁹ viz sněmovní tisk č. 353 (http://www.psp.cz/forms/tmp_sqw/4ac7001f.doc)

¹⁰ Nařízení náčelníka Generálního štábu Armády ČR k úpravě výkonu trestu vězení ve vojenských věznicích ze dne 2. října 2003

- příprava návrhu specifického závazného ukazatele pro aktivity příslušníků národnostních menšin a pro podporu integrace příslušníků romské komunity v návrhu státního rozpočtu na rok 2004;
- příprava Informace o aktuální situaci německé národnostní menšiny a o vybraných otázkách chorvatské a polské národnostní menšiny v České republice (únor 2003);
- činnost pracovní skupiny Rady pro národnostně menšinové vysílání České televize.

Sekretariát Rady připravil v roce 2003 publikaci *Národnostně menšinová politika České republiky. Základní dokumenty*.¹¹ Publikace v česko-anglické verzi přináší přehled základních dokumentů právní i koncepční povahy ve vztahu k právům národnostních menšin a překlad zákona o právech příslušníků národnostních menšin do jedenácti menšinových jazyků, tj. do jazyků těch národnostních menšin, které mají zástupce v Radě.

Jednou z priorit Rady je spolupráce s výbory pro národnostní menšiny na úrovni krajů, měst a obcí. V současnosti existují výbory pro národnostní menšiny v 32 obcích v bývalých okresech Karviná a Frýdek-Místek, ve třech krajích (Moravskoslezský, Jihomoravský, Liberecký) a ve třech magistrátních městech (Brno, Liberec a Most). Pokud nejsou splněny podmínky zákona o obcích, krajích, resp. o hlavním městě Praze¹², a přitom se ukazuje potřeba zřízení orgánu pro práci s menšinami či speciálně romskými komunitami, existují též komise pro záležitosti národnostních menšin. Například v Praze zřídila Rada hlavního města Komisi pro národnostní menšiny, jejímiž členy jsou zástupci aktivních organizací národnostních menšin, působících v Praze. Sekretariát Rady v této souvislosti monitoruje a vyhodnocuje výkon národnostně menšinové politiky obcí s rozšířenou působností s ohledem na uzavírané veřejnoprávní smlouvy, zajišťující výkon přenesené působnosti v oblasti práv příslušníků národnostních menšin.

2.3. Rada vlády pro záležitosti romské komunity

Rada vlády pro záležitosti romské komunity (dále v tomto oddílu jen „Rada“) projednala druhou aktualizovanou Koncepci romské integrace, kterou následně schválila vláda¹³. Koncepce ukládá členům vlády přijmout opatření k důslednějšímu plnění úkolů týkajících se integrace romských komunit a vyzývající hejtmany a další představitele samospráv k účasti při naplňování koncepcí stanovených cílů, tj. plné integraci romské komunity v průběhu příštích dvaceti let. Vláda přitom vycházela z Informace o plnění usnesení vlády týkajících se romských komunit. V Koncepci je zdůrazněno pokračování programů omezujících sociální vyloučení romských komunit, terénní sociální práce v romských komunitách a podpora přípravných ročníků pro romské žáky, romských středoškoláků a pedagogických asistentů. Rada se následně shodla na potřebě hloubkové revize stávající Koncepce tak, aby odpovídala novým potřebám po reformě veřejné správy. Práce na revizi Koncepce začala v říjnu 2003 a bude trvat do října 2004.

¹¹ Publikaci vydal Úřad vlády ČR (ISBN 80-86734-07-2).

¹² zákon č. 128/2000 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 129/2000 Sb., o krajích, ve znění pozdějších předpisů a zákon č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, ve znění pozdějších předpisů

¹³ usnesení vlády ČR ze dne 12. března 2003 č. 243 k Informaci o plnění usnesení vlády týkajících se integrace romských komunit a aktivního postupu státní správy při uskutečňování opatření přijatých těmito usneseními ke dni 31. prosince 2002 (<http://racek.vlada.cz/usneseni/>)

Rada věnovala zásadní pozornost školské tematice. Jedním z podnětů, které z těchto jednání vzešly, bylo zavedení stupňovitého dálkového studia pro romské pedagogické asistenty, které se již připravuje pro školní rok 2004/5 v Mostě.

V říjnu 2003 Rada vyjádřila ve svém tiskovém prohlášení znepokojení nad postupem těch obcí, které uplatňují vůči sociálně slabým Romům nepřiměřeně represivní postupy, zejména v oblasti bydlení.

Při činnosti svého Výboru pro spolupráci se samosprávami hledala Rada nové formy spolupráce s koordinátory romských poradců a s nově ustanovenými pracovníky obecních úřadů obcí s rozšířenou působností, pověřenými ve správním obvodu obce plněním úkolů napomáhajících výkonu práv příslušníků romské komunity a integraci příslušníků romské komunity do společnosti. Společně s ministerstvem vnitra inicioval tento výbor vznik programu dalšího vzdělávání pro koordinátory romských poradců, romské poradce a terénní sociální pracovníky zaměstnané na obcích.

Na základě Analýzy soudobé migrace a usazování příslušníků romských komunit ze Slovenské republiky na území České republiky¹⁴ inicioval předseda Rady vznik česko-slovenské komise pro migraci příslušníků romských komunit ze Slovenské republiky na území České republiky. Komise se sešla v prosinci 2003 v Bratislavě a předsedají jí náměstci ministra vnitra SR a ČR.

Kancelář Rady věnovala velké úsilí rozvoji a systematizaci programu terénní sociální práce v romských komunitách. V roce 2003 byly poskytnuty dotace obcím pro 91 terénních sociálních pracovníků, a v listopadu 2003 byla ustavena pracovní skupina pro terénní sociální práci, jejímž úkolem je navrhnout standardizaci terénní sociální práce v rámci poskytování sociálních služeb a vytvořit systém metodického vedení terénních sociálních pracovníků zaměstnaných u obcí. Dále se kancelář věnovala programu *Podpora sociální inkluze příslušníků romských komunit*, v jehož rámci bylo podpořeno prostřednictvím krajů a obcí 78 projektů celkovou částkou 29 385 000 Kč.

2.4. Rada vlády pro rovné příležitosti žen a mužů

V roce 2003 se uskutečnila čtyři zasedání Rady vlády pro rovné příležitosti žen a mužů, z nichž vzešlo několik doporučení vládě. Mezi nejvýznamnější patří:

- vypracování metodické pomůcky (informační materiál) o postupech při rozpočtování veřejných finančních prostředků z hlediska rovnosti mužů a žen (tzv. gender budgeting);
- návrh na doplnění Jednacího řádu vlády a Legislativních pravidel vlády o požadavek, aby všechny materiály, které jsou předmětem jednání vlády, obsahovaly ve statistických a jiných údajích o fyzických osobách též členění na ženy a muže, vysvětlení příčin případných rozdílů, a to včetně očekávaných dopadů nebo očekávaného vývoje;
- vypracování věcného záměru volebního zákona, který by legislativně zajistil mechanismy pro rovné zastoupení žen a mužů ve volených zastupitelských orgánech, a to podle obdobné francouzské a belgické úpravy;

¹⁴ usnesení vlády ze dne 19. listopadu 2003 č. 1160 ke Zprávě o soudobé migraci a usazování příslušníků romských komunit ze Slovenské republiky na území České republiky (<http://rcek.vlada.cz/usneseni/>)

- vypracování návrhu právní úpravy ochrany před domácím násilím, která by komplexně řešila trestněprávní a občanskoprávní aspekty účinné ochrany před domácím násilím, zejména zavedla institut dočasného vykázaní agresora z obydlí, jež s obětí společně užívá.

3. Mezinárodní dimenze lidských práv

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

3.1.1. Druhá periodická zpráva o plnění Úmluvy o právech dítěte

Zpráva byla před Výborem pro práva dítěte (dále v tomto oddílu jen „Výbor“) projednána ve dnech 23. a 24. ledna 2003. Pozornost Výboru se soustředila především na následující problémy:

- neexistenci orgánu, jenž by koordinoval a monitoroval implementaci Úmluvy, nedostatečný a nekoordinovaný sběr informací týkajících se dětí,
- princip nejlepšího zájmu dítěte, jeho začlenění do právního řádu a jeho interpretaci,
- podporu rodinám v krizových a sociálně obtížných situacích,
- postavení dětí v ústavní výchově, kvalitu poskytované péče a provádění výchovných opatření,
- postavení dítěte v trestním řízení (jako oběti trestného činu i jako pachatele),
- stereotyp svěřování dítěte do výchovy matce v řízeních o výchově a výživě nezletilých dětí v souvislosti s rozvodem nebo rozchodem rodičů,
- smysl a obsah zákona o sociálně-právní ochraně dětí i kvalifikaci a počet sociálních pracovníků/pracovnic,
- zdravotní stav dětí – vysokou úrazovost dětí při dopravních nehodách,
- násilí na dětech, neexistenci výslovného zákazu tělesných trestů,
- sexuální vykořisťování dětí – dětskou prostituci, obchodování s dětmi a sexuální turistiku.

Ve svých Závěrečných doporučeních¹⁵ Výbor uvítal novelizace platných právních norem a přijetí nových právních norem týkajících se mj. posilování ochrany proti obchodování s dětmi a proti komerčnímu sexuálnímu vykořisťování dětí, integrace dětí se zvláštními potřebami do běžných škol. Dále uvítal ratifikaci Haagské úmluvy o ochraně dětí a spolupráci při mezinárodním osvojení z roku 1993 a Úmluvy Mezinárodní organizace práce č. 182 o zákazu a okamžitém odstranění nejhorších forem dětské práce. Výbor konstatoval velmi dobrou ochranu matek, včetně uspokojivé mateřské dovolené a vynikajících zdravotních ukazatelů týkajících se kojenecké úmrtnosti, úmrtnosti dětí mladších pěti let a očkování.

Výbor adresoval ČR celou řadu doporučení, a to zejména:

- ratifikovat Opční protokol k Úmluvě o právech dítěte o prodeji dětí, dětské prostituci a dětské pornografii,

¹⁵ viz usnesení vlády ze dne 10. září 2003 č. 898 k závěrečným doporučením Výboru pro práva dítěte – kontrolního orgánu Úmluvy o právech dítěte (<http://racek.vlada.cz/usneseni/>); český překlad závěrečných doporučení je obsažen v příloze č. 2 k usnesení a znění dokumentu CRC/C/15/Add.201 ze dne 18. března 2003 v anglickém jazyce je dostupné na internetových stránkách úřadu Vysokého komisaře OSN pro lidská práva www.unhchr.ch ([http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/\(Symbol\)/8d1d33234e16f309c1256d2b004a7845?Opendocument](http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/(Symbol)/8d1d33234e16f309c1256d2b004a7845?Opendocument)).

- ustavit či jmenovat jeden stálý orgán s dostatečným mandátem a dostatečnými prostředky, který by koordinoval provádění Úmluvy na celostátní úrovni,
- vytvořit konzistentní a komplexní národní plán činnosti založený na právech, obsahující dělbu odpovědností, zřetelné priority, časový harmonogram a předběžnou kalkulaci zdrojů potřebných pro provádění Úmluvy,
- posilovat své legislativní iniciativy zaměřené na plné začlenění zákazu diskriminace do všech příslušných právních norem týkajících se dětí.

3.1.2. Pátá periodická zpráva o plnění Úmluvy o odstranění všech forem rasové diskriminace

Zpráva byla projednána před Výborem pro odstranění rasové diskriminace (dále v tomto oddílu jen „Výbor“) ve dnech 7. a 8. srpna 2003. Pozornost Výboru se soustředila především na postavení Romů ve společnosti, s důrazem na nadměrné zastoupení romských dětí ve zvláštních školách a na potřebu kulturně citlivého přístupu ve vzdělávání, na postavení odmítnutých žadatelů o azyl, na práci policie s národnostními menšinami, na počty policistů odsouzených za trestnou činnost s extremistickým podtextem, a zejména na přípravu jednotného antidiskriminačního zákona.

Ve svých závěrečných doporučeních¹⁶ uvítal Výbor legislativní snahy zaměřené na naplňování ustanovení Úmluvy, zvláště v oblasti ochrany národnostních menšin, jakož i novelu trestního zákona, přijatou v roce 2002,¹⁷ a novely občanského soudního řádu, kterými se důkazní břemeno přenáší ze žalujícího na žalovaného. Ocenil také konkrétní opatření, programy a strategie přijaté s cílem zlepšit situaci Romů a jiných marginalizovaných skupin, včetně uprchlíků.

Výbor přijal také celou řadu doporučení, a to zejména:

- urychleně dovést do konce své snahy o vypracování komplexního zákona proti diskriminaci,
- účinněji uplatňovat stávající právní předpisy proti rasově motivovanému násilí a rasové diskriminaci,
- pokračovat v provádění programů zaměřených na omezení chudoby a na zaměstnanost Romů, zintenzívnit takové programy a uvažovat o vytvoření funkčního systému půjček pro sociálně slabé vrstvy obyvatelstva, včetně Romů, vypracovat opatření, která by zabránila vystěhování lidí z bytů nebo zmírnila jeho negativní dopady, zvláště na nejvíce zranitelné skupiny obyvatelstva,
- pokračovat ve snahách zlepšit situaci Romů v oblasti vzdělávání,
- pokračovat ve svých protirasistických kampaních a jiných snahách zaměřených na boj s rasovými a etnickými stereotypy.

3.2. Zpráva o plnění doporučení Evropského výboru pro zabránění mučení a nelidskému či ponižujícímu zacházení nebo trestání (dále jen „CPT“) v roce 2003, která vyplynula z návštěvy CPT v ČR v roce 2002

¹⁶ viz usnesení vlády ze dne 28. ledna 2004 č. 90 k závěrečným doporučením Výboru pro odstranění rasové diskriminace – kontrolního orgánu Úmluvy o odstranění všech forem rasové diskriminace (<http://racek.vlada.cz/usneseni/>); český překlad závěrečných doporučení je obsažen v příloze č. 2 k usnesení a znění dokumentu CERD/C/63/CO/4 ze dne 22. srpna 2003 v anglickém jazyce je dostupné na internetových stránkách úřadu Vysokého komisaře OSN pro lidská práva www.uhnchr.ch

¹⁷ zákon č. 134/2002 Sb., viz kapitola II./6.1. Zprávy 2002

Ve dnech 21. až 30. dubna 2002 uskutečnil CPT svou druhou pravidelnou návštěvu ČR.¹⁸ V prosinci 2002 byla ČR předána závěrečná zpráva z návštěvy, která shrnuje poznatky delegace CPT získané během návštěvy a obsahuje také doporučení, která by ve snaze zajistit osobám zbaveným svobody dostatečnou ochranu měla ČR respektovat, připomínky k současnému stavu a žádosti o informace.

Zprávu o plnění doporučení CPT v roce 2003, která vyplynula z návštěvy CPT v ČR v roce 2002, vypracoval sekretariát Rady vlády pro lidská práva s využitím materiálů poskytnutých ministerstvem vnitra, ministerstvem spravedlnosti, ministerstvem zdravotnictví, ministerstvem práce a sociálních věcí, hejtmánem Moravskoslezského kraje a Kanceláří veřejného ochránce práv. Zpráva reaguje na doporučení a připomínky obsažené v závěrečné zprávě z návštěvy a zahrnuje rovněž informace, o jejichž poskytnutí CPT ve své zprávě z návštěvy v roce 2002 žádal.¹⁹

3.3.

mluvní základna

3.3.1.

V roce 2003 probíhal ratifikační proces následujících mezinárodních smluv:

- Protokol č. 13 k Evropské úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod,²⁰ jenž obsahuje absolutní zákaz trestu smrti. S ratifikací smlouvy již vyslovila souhlas Poslanecká sněmovna,²¹
- Druhý opční protokol k Mezinárodnímu paktu o občanských a politických právech, zakotvující na universální úrovni zákaz trestu smrti. Tento protokol, na rozdíl od Protokolu č. 13 k EÚLP, umožňuje učinit výhradu ve vztahu k pachatelům zvláště závažných trestných činů spáchaných v době války. S ratifikací smlouvy již vyslovila souhlas Poslanecká sněmovna.²²

U následujících mezinárodních smluv, které ČR již podepsala, dosud nebyl ratifikační proces zahájen:

- Protokol č. 12 k Evropské úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod, obsahující obecný zákaz diskriminace. ČR Protokol podepsala s výhradou ratifikace 4. listopadu 2000. Návrh na vyslovení souhlasu s ratifikací dosud nebyl předložen Parlamentu ČR. S ratifikací se váhá. Důvodem je zejména stav českých restitučních zákonů s ohledem na podmínku státního občanství, která je nezbytná k uplatnění restitučního nároku. Ratifikace daného protokolu by tudíž mohla znamenat právní i praktický problém. Termín předložení návrhu na vyslovení souhlasu Parlamentu ČR s ratifikací protokolu je odložen do 1. září 2004;

¹⁸ viz kapitola I./3.2. Zprávy 2002

¹⁹ usnesení vlády ze dne 21. ledna 2004 č. 79 ke Zprávě o plnění doporučení Evropského výboru pro zabránění mučení a nelidskému či ponižujícímu zacházení nebo trestání (<http://racek.vlada.cz/usneseni/>)

²⁰ usnesení vlády ze dne 17. dubna 2002 č. 40 k návrhu na podpis i ratifikaci 13. protokolu k Evropské úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod (<http://racek.vlada.cz/usneseni/>); ČR protokol podepsala s výhradou ratifikace v květnu 2002.

²¹ viz sněmovní tisk č. 251 (<http://www.snemovna.cz/cgi-bin/win/docs/tisky/tmp/t025100.pdf>)

²² viz sněmovní tisk č. 247 (<http://www.snemovna.cz/cgi-bin/win/docs/tisky/tmp/t024700.pdf>)

- Evropská charta regionálních či menšinových jazyků (ETS č. 148) – smlouva, kterou ČR podepsala s výhradou ratifikace dne 9. listopadu 2000. S ratifikací se vyčkává na přijetí nového správního řádu, jehož ustanovení by přijetím Charty byla dotčena především. Po jeho přijetí bude možné precizněji určit ty závazky, které ČR převezme a které bude současně schopna naplnit.

Třetí skupinu tvoří mezinárodní smlouvy, u nichž se připravuje ratifikační proces:

- Opční protokol k Úmluvě proti mučení a jinému krutému, nelidskému či ponižujícímu zacházení nebo trestání²³ (dále jen „Opční protokol“), jenž vytváří dvousložkový systém prevence mučení a jiného krutého, nelidského či ponižujícího zacházení nebo trestání. Zřizuje mezinárodní mechanismus - Podvýbor pro prevenci, jehož úkolem bude vykonávat kontrolní návštěvy v místech, kde jsou drženy osoby omezené na svobodě, obdobným způsobem jako evropský CPT. Navíc však Opční protokol zavazuje smluvní státy, aby jeden nebo více obdobných mechanismů zavedly také na vnitrostátní úrovni. Protože je nutné tento závazek na existenci vnitrostátního mechanismu promítnout do vnitrostátního právního řádu před ratifikací Opčního protokolu, navrhuje se současně novelou zákona o veřejném ochránci práv (dále v tomto oddílu jen „ochránce“)²⁴ svěřit ochránci agendu kontrolního orgánu nad místy, kde se nacházejí osoby omezené na svobodě rozhodnutím moci veřejné nebo v závislosti na poskytované péči. Ochránce vybavený navrhovanou působností bude splňovat všechna kritéria kladená Opčním protokolem na vnitrostátní preventivní mechanismy, a proto nebude po jeho ratifikaci nutné činit nějaké další kroky k jeho implementaci.²⁵
- V roce 2003 se na půdě OSN zintenzívnily práce na přípravě Úmluvy na ochranu lidských práv osob se zdravotním postižením. Za tím účelem ustavená pracovní skupina²⁶ připravuje návrh textu. ČR přijetí nové úmluvy na ochranu lidských práv osob se zdravotním postižením jednoznačně podporuje. Za účelem efektivnější koordinace byla na vnitrostátní úrovni navázána odborná spolupráce ministerstva zahraničních věcí s Vládním výborem pro zdravotně postižené občany a ministerstvem práce a sociálních věcí. V rámci jednání se ČR podílela na přípravě návrhu úmluvy, který jako svůj příspěvek pracovní skupině ad hoc výboru vytvořila EU.

3.3.2. Stížnosti na ČR u Evropského soudu pro lidská práva

Kancelář Evropského soudu pro lidská práva (dále jen „Soud“) vykazuje celkem 874 stížností podaných na ČR. Kancelář Soudu neprovádí statistické vyhodnocování všech došlých stížností, takže jejich skladba na rozdíl od komunikovaných stížností není známa.

V roce 2003 vydal Soud celkem 6 rozsudků proti ČR:

- Rozsudek druhé sekce Soudu ze dne 7. ledna 2003 ve věci *Dana Bořánková proti ČR* se týkal délky soudního řízení o vypořádání majetku ze zrušeného bezpodílového

²³ č. 143/1988 Sb.

²⁴ zákon č. 349/1999 Sb., o Veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů

²⁵ viz kapitola II./4.6. Zprávy

²⁶ Druhé zasedání ad hoc Výboru Valného shromáždění OSN pro přípravu úmluvy na ochranu lidských práv osob se zdravotním postižením ve dnech 16. – 27. června 2003 v New Yorku rozhodlo o vytvoření pracovní skupiny, složené z 27 zástupců států a 12 zástupců nevládních organizací, pověřené vypracovat na základě příspěvků od států, jejich regionálních konferencí a seminářů, agencí OSN, mezinárodních i nevládních organizací, nezávislých expertů atd. návrh textu úmluvy, který se stane podkladem pro jednání na třetím zasedání ad hoc Výboru v roce 2004.

spoluvlastnictví manželů. ČR byla odsouzena za nepřiměřenou délku tohoto řízení, tedy za porušení čl. 6 odst. 1, a bylo jí uloženo zaplatit stěžovatelce celkem 15 500 EUR k náhradě hmotné i nehmotné újmy a nákladů řízení.

- Rozsudek senátu druhé sekce Soudu ze dne 10. července 2003 ve věci *Jan Hartman a Jiří Hartman proti ČR* se týkal tří restitučních soudních řízení, vedených stěžovateli a otázky, zda v ČR existují účinné prostředky nápravy nepřiměřené délky soudního řízení. ČR byla odsouzena jak za nepřiměřenou délku předmětných soudních řízení (čl. 6 odst. 1 Úmluvy), tak za to, že český právní řád neumožňuje si efektivně stěžovat na nepřiměřenou délku soudního řízení (čl. 13), a bylo jí uloženo zaplatit oběma stěžovatelům celkovou částku 11 500 EUR k náhradě morální újmy a nákladů řízení.
- Rozsudek senátu druhé sekce Soudu ze dne 22. července 2003 ve věci *Berta Schmidtová proti ČR* se týkal nepřiměřené délky restitučního řízení vedeného střídavě před pozemkovým úřadem a soudem. I v tomto případě byla ČR odsouzena za nepřiměřenou délku tohoto řízení (porušení čl. 6 odst. 1), a bylo jí uloženo zaplatit stěžovatelce celkovou částku 6 500 EUR k náhradě morální újmy a nákladů řízení.
- Rozsudek senátu druhé sekce Soudu ze dne 29. července 2003 ve věci *Margita Červeňáková a spol. proti ČR* se týkal tvrzených porušení zákazu nelidského a ponižujícího zacházení (čl. 3), práva na ochranu rodinného života (čl. 8), práva na soudní řízení v přiměřené lhůtě (čl. 6 odst. 1), práva na účinný prostředek nápravy (čl. 13) a zákazu diskriminace (čl. 14). ČR uzavřela dne 26. května 2003 s právní zástupkyní stěžovatelů smír, který Soud svým rozsudkem schválil, a zavázala se vyplatit za účelem náhrady veškeré možné způsobené újmy celkovou částku 900 000 Kč.
- Rozsudek senátu čtvrté sekce Soudu ze dne 21. října 2003 ve věci *Kreditní a průmyslové banky proti ČR* se týkal nedostatečného přístupu k soudu ve věci přezkumu rozhodnutí o nucené správě uvalené na žalující komerční banku Českou národní bankou. ČR byla odsouzena za porušení práva na přístup k soudu (čl. 6) a bylo jí uloženo zaplatit právnímu zástupci banky na nákladech řízení částku 10 000 EUR.
- Rozsudek senátu druhé sekce Soudu ze dne 2. prosince 2003 ve věci *Růžena Koptavá proti ČR* se týkal délky řízení o určení neplatnosti smlouvy. ČR byla odsouzena za nepřiměřenou délku tohoto řízení (porušení čl. 6 odst. 1) k náhradě morální újmy ve výši 1 700 EUR.

Tam, kde se rozsudek stal konečným a uplynula lhůta určená k zaplacení spravedlivého zadostiučinění podle rozsudku, zaplatilo ministerstvo spravedlnosti na základě rozpočtového opatření ministerstva financí včas.

Mimo výše uvedené rozsudky vynesl Soud i řadu rozhodnutí o přijatelnosti stížností proti ČR, jimiž pochopitelně nekonstatoval, že by ČR porušila Úmluvu nebo její Protokoly. Znepokojivý je značný nárůst počtu stížností podaných k Soudu proti ČR v roce 2003 oproti roku 2002 o 88 %, který se projeví až později. Oproti roku 2002 se také změnila skladba nově komunikovaných stížností, jimž již tolik nedominují stížnosti na nepřiměřenou délku řízení, i když stále ještě tvoří většinu.

Soud komunikoval v roce 2003 ČR celkem 16 nových stížností, z toho devět stížností se týkalo tvrzené nepřiměřené délky soudního řízení (čl. 6 odst. 1), sedm stížností se týkalo jiného tvrzeného porušení práva na spravedlivý proces (čl. 6), šest stížností se týkalo porušení práva na ochranu majetku (čl. 1 Protokolu č. 1), čtyři stížnosti se týkaly zákazu diskriminace (čl. 14), jedna stížnost se týkala práva na svobodu (čl. 5 odst. 3 a 4), jedna stížnost se týkala

práva na vzdělávání (čl. 2 Protokolu č. 1), jedna stížnost se týkala nelidského a ponižujícího zacházení (čl. 3) a jedna stížnost se týkala práva na soukromý život (čl. 8).

Stěžovatelé k Soudu se v roce 2003 obraceli i na širší veřejnost s komentáři. Sdružení Spravedlnost dětem na svých internetových stránkách²⁷ poskytuje vzorovou stížnost; podle tohoto sdružení se zvýšil zájem o podávání stížností na ČR k Soudu ze strany těch rodičů, kteří se nemohou reálně domoci soudem uznaného práva být s dítětem v pravidelném a osobním styku.

3.3.3.

známení na ČR u Výboru pro lidská práva

Výbor pro lidská práva²⁸ v roce 2003 nepřijal žádný názor k individuálnímu oznámení podanému proti ČR, ani v roce 2003 nekomunikoval ČR žádné individuální oznámení. Jedno oznámení však Výbor prohlásil za nepřijatelné, aniž k tomu vyžadoval stanovisko vlády.²⁹

3.3.4. Vnitrostátní provádění rozhodnutí mezinárodních kontrolních orgánů³⁰

Kritika českého právního řádu ze strany Soudu i Výboru pro lidská práva zaměřená na neexistenci právních prostředků na nové projednání věci, v níž shledaly tyto mezinárodní kontrolní orgány porušení smlouvy ze strany ČR, vyústila ve vypracování návrhu novely zákona o Ústavním soudu.³¹ Ta měla upravit vztah především mezi mimořádnými opravnými prostředky, konkrétně dovoláním, a ústavní stížností tak, aby s výjimkou obnovy řízení bylo jednoznačné, že podání ústavní stížnosti musí předcházet rozhodnutí o opravném prostředku.

Podmínka vyčerpání všech opravných prostředků před podáním ústavní stížnosti, obsažená v zákoně o Ústavním soudu, s výjimkou obnovy řízení, totiž dostatečně nerozlišuje mezi řádnými a mimořádnými opravnými prostředky. To vyvolává aplikační problémy i ve vztahu k procesním prostředkům, které vznikly až v době po přijetí zákona o Ústavním soudu, tj. po roce 1993. Vyčerpání dovolání jako opravného prostředku, u kterého povolení přípustnosti závisí v jednotlivém případě na posouzení a rozhodnutí příslušného orgánu, tak není zcela závislé na vůli účastníka řízení. Nelze jím proto bezvýjimečně podmiňovat právo podat ústavní stížnost, ani k jeho uplatnění jednoznačně vztahovat lhůtu pro podání ústavní stížnosti.

Tuto situaci kritizuje i Soud, protože jsou ústavní stížnosti odmítány s odůvodněním, že nebyly stěžovatelem vyčerpány všechny opravné prostředky, nebo naopak proto, že stěžovatel podal mimořádný opravný prostředek, který byl zamítnut, a od posledního

²⁷ www.iustin.cz

²⁸ Jde o smluvní mezinárodní kontrolní orgán, který dbá na plnění závazků obsažených v Mezinárodním paktu o občanských a politických právech (č. 120/1976 Sb. a č. 169/1991 Sb.).

²⁹ Celkový přehled agendy individuálních oznámení proti ČR před Výborem podává zpráva vypracovaná ministerstvem spravedlnosti (Kanceláři zmocněnce pro zastupování ČR před Soudem), se kterou se vláda seznámila na svém zasedání konaném dne 14. ledna 2004 (http://wtd.vlada.cz/vlada/cinnostvlady_archiv.htm).

³⁰ Tato kapitola byla zpracována s využitím důvodové zprávy k novele zákona o Ústavním soudu.

³¹ zákon č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, viz usnesení vlády ze dne 26. března 2003 č. 291 k návrhu zákona, kterým se mění zákon č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů (<http://racek.vlada.cz/usneseni/>); novela byla publikována jako zákon č. 83/2004 Sb.

rozhodnutí uplynula lhůta k podání ústavní stížnosti.³² Z praxe je znám i případ, kdy byla ústavní stížnost v téže věci nejprve odmítnuta z důvodu nevyčerpání opravných prostředků, a po odstranění této vady Ústavní soud následnou ústavní stížnost odmítl pro opožděnost.

Novele předcházelo sdělení pléna Ústavního soudu o změně jeho postupu při souběhu ústavní stížnosti s dovoláním, na něž není právní nárok.³³ Ústavní soud od počátku roku 2003 postupuje tak, že „...*V případě podání mimořádného opravného prostředku bude ústavní stížnost považována za přípustnou až po rozhodnutí o mimořádném opravném prostředku s výjimkou rozhodnutí o obnově řízení*“ a „...*šedesátidenní lhůta k podání ústavní stížnosti počne běžet dnem doručení rozhodnutí o mimořádném opravném prostředku s výjimkou obnovy řízení bez ohledu na způsob rozhodnutí o mimořádném opravném prostředku*“. Toto sdělení Ústavní soud odůvodnil právě kritikou ze strany Soudu.

Dále měla novela zákona o Ústavním soudu umožnit znovu otevřít na základě rozhodnutí Soudu pravomocně skončené řízení, kde rozhodoval Ústavní soud, tedy zavést obnovu řízení před Ústavním soudem na základě rozhodnutí mezinárodního soudu obecně. Poslanecká sněmovna a následně i Senát přijaly mezi jinými i pozměňovací návrh, který by umožňoval obnovu řízení před Ústavním soudem pouze v trestních věcech, a vyloučil by tak možnost obnovy řízení ve správním soudnictví a v občanskoprávním řízení.³⁴ Tato změna byla jedním z důvodů, proč prezident republiky následně novelu zákona o Ústavním soudu nepodepsal, a vrátil ji Poslanecké sněmovně.³⁵

³² Viz rozhodnutí Soudu ve věci Zvolský a Zvolská proti ČR a Běleš a spol. proti ČR, přístupná v češtině na internetových stránkách ministerstva spravedlnosti <http://portal.justice.cz>. Soud se vyjádřil v tom smyslu, že pokud jde o možnost souběžného podávání dovolání a ústavní stížnosti, nemá tato cesta žádnou oporu v právním řádu a pro stěžovatele nebylo snadné se s touto praxí seznámit. Tento způsob řešení problému nevyhovuje požadavku právní jistoty také z toho důvodu, že nic nebrání Ústavnímu soudu o ústavní stížnosti rozhodnout, přičemž v jedné věci tak mohou existovat dvě různá rozhodnutí. Soud také poukázal na jiné dvě stížnosti podané proti ČR, ze kterých vyplývá, že ani současné podání dovolání a ústavní stížnosti nemusí zabránit odmítnutí ústavní stížnosti.

Ve věci Běleš a spol. pak Soud konstatoval, že přípustnost dovolání závisí na posouzení otázky zásadního právního významu napadeného rozhodnutí, které je plně v dispozici Nejvyššího soudu. Od stěžovatelů ani jejich právního zástupce proto nelze očekávat správné posouzení možnosti přípustnosti dovolání. V případě podání dovolání stěžovatelé riskovali odmítnutí ústavní stížnosti pro opožděnost.

Ve věci Zvolský a Zvolská Soud konstatoval, že k projednání věci nedošlo v důsledku sporného výkladu procesního práva, konkrétně § 75 odst. 1 zákona o Ústavním soudu, který nerozlišuje mezi řádnými a mimořádnými opravnými prostředky, vyžaduje vyčerpání všech procesních prostředků ochrany práva kromě návrhu na povolení obnovy řízení. Jestliže tedy byli stěžovatelé nuceni podat dovolání, aby jejich ústavní stížnost nebyla odmítnuta, domnívá se Soud, že lhůta k podání ústavní stížnosti měla začít plynout až od rozhodnutí Nejvyššího soudu, nebo měla být alespoň pozastavena.

V obou případech se Soud vyjádřil takto: Povinnost vyčerpat všechny procesní prostředky ochrany práva bez rozlišování prostředků řádných a mimořádných na jedné straně a nemožnost předvídat přípustnost dovolání podle § 239 odst. 2 o.s.ř. na druhé straně představují nepřiměřenou zátěž pro stěžovatele a zasahují tak do samotné podstaty práva na opravný prostředek. Zvláště přísná interpretace procesních pravidel ze strany Ústavního soudu tudíž zbavila stěžovatele jejich práva na přístup k soudu. Tím došlo k porušení článku 6 odst. 1 Úmluvy.

(<http://portal.justice.cz/ms/ms.aspx?j=33&o=23&k=390&d=9132>, <http://portal.justice.cz/ms/ms.aspx?j=33&o=23&k=390&d=8267>); Soud o takovém případě rozhodl ve věci *Vodárenská, a .s. proti ČR* i dne 24. února 2004.

³³ sdělení Ústavního soudu č. 32/2003 Sb.

³⁴ Jde o pozměňovací návrh poslance J. Pospíšila (viz část C. pozměňovacích návrhů k novele zákona o Ústavním soudu - sněmovní tisk č. 284/2: http://www.snemovna.cz/forms/tmp_sqw/67630048.doc), kterým byla v nově navrhovaném znění § 119 odst. 1 upravena díkce novely zákona tak, že jde pouze o trestní řízení.

³⁵ Prezident republiky tak učinil dne 12. ledna 2004. Ve svém stanovisku (viz sněmovní tisk č. 284/4: <http://www.snemovna.cz/cgi-bin/win/docs/tisky/tmp/t028404.pdf>) uvedl, že možnost obnovy řízení před Ústavním soudem pouze na trestní věci považuje za problematické („diskriminační“), protože „*toto právo by měl*

Jako významný nedostatek se jeví přetrvávající neschopnost ČR implementovat názory Výboru pro lidská práva, ať už jde o restituční podmínku státního občanství, některé postupy státních orgánů v restitučních řízeních nebo pokrok v konkrétním opatrovnickém řízení. V tomto směru návrh novely zákona o Ústavním soudu neznamena oproti stávajícímu stavu změnu, protože neřeší problém s prováděním rozhodnutí těch mezinárodních kontrolních orgánů, které nenesou formální označení soud, i když mají pravomoc rozhodovat v individuálních případech o porušení mezinárodněprávního závazku – a i když tuto pravomoc i mezinárodněprávní závazek obsahují ty mezinárodní smlouvy, které jsou součástí českého právního řádu. Naopak prezident republiky v odůvodnění vrácení novely zákona vyjádřil obavu, že definice pojmu mezinárodní soud je natolik široká, že zahrnuje jakýkoli další orgán či instituci podle smlouvy uzavřené jen vládou či ministerstvem. Smlouva uzavřená vládou nebo ministerstvem však není podle čl. 10 Ústavy ČR součástí českého právního řádu, protože tzv. resortní či vládní smlouvy nepodléhají souhlasu Parlamentu s ratifikací prezidentem republiky. Jako neratifikované smlouvy pak bývají publikovány ve Sbírce mezinárodních smluv (dříve Sbírce zákonů) pouze z informačních důvodů.

Pouze částečným úspěchem skončila snaha zlepšit právní úpravu prostředků nápravy nepřiměřené délky soudního řízení, která byla kritizována výše uvedeným rozsudkem ve věci *Hartman proti ČR*. Zavedením návrhu na určení lhůty k provedení procesního úkonu novelou zákona o soudech a soudcích došlo k posílení preventivní větve prostředků nápravy, jíž snad bude možno soudní řízení urychlit. Nedořešena zatím zůstává kompenzační větev prostředků nápravy, na jejímž základě by bylo možno dosáhnout odškodnění morální újmy vzniklé nepřiměřenou délkou soudního řízení.

V blízké budoucnosti bude žádoucí řešit nejen otázku provádění rozhodnutí Soudu v netrestních věcech, ale i otázku provádění rozhodnutí nesoudních mezinárodních kontrolních orgánů v individuálních případech. V tomto druhém případě bude potřeba se zabývat mj. i otázkou míry vázanosti státu rozhodnutím, které nemá právně závaznou povahu přímo z díkce smlouvy.

3.4. Projekty PHARE

V roce 2003 zpracovala kancelář Rady vlády pro záležitosti romské komunity projekt Phare (tzv. Twinning Light) *Sociální vyloučení romských komunit*. Evropská komise návrh schválila. Smlouva s vybraným španělským partnerem Fundación Secretariado General Gitano byla podepsána v lednu 2004. Projekt je zaměřen na výměnu zkušeností ohledně úspěšných postupů integrace příslušníků romských komunit na místní úrovni.

Twinningový projekt³⁶ „Zlepšení veřejného institucionálního mechanismu pro zavedení, provádění a sledování rovného zacházení s muži a ženami“, který trval jako součást programu PHARE od srpna 2002 do července 2003, měl přinést posílení stávajících mechanismů k podpoře žen a další posílení a zdokonalení mechanismu pro institucionální zabezpečení výkonu politiky rovných příležitostí pro muže a ženy³⁷. Dosavadním výstupem

mít každý, jehož lidské právo či základní svoboda bylo porušeno, a to bez ohledu na druh řízení, v jakém se tak stalo.“ S tímto důvodem odmítnutí podpisu zákona se lze z obecného pohledu bez výhrad ztotožnit.

³⁶ Twinningový projekt pro rovnost žen a mužů jako součást programu PHARE byl zahájen v srpnu 2002.

³⁷ Součástí projektu bylo proškolení v rovnosti mužů a žen včetně gender mainstreamingu více než 400 účastníků (úředníci krajských úřadů, sociální partneři, pověřeni pracovníci jednotlivých ministerstev, kteří mají

z projektu je doporučení na zlepšení institucionálního zabezpečení³⁸. Současný základ organizačního uspořádání je považován za uspokojivý³⁹, navrhuje se však další krátkodobá a dlouhodobá opatření na zlepšení a posílení současného organizačního uspořádání. Pro vytváření rovných příležitostí pro ženy a muže na úrovni krajů a obcí se navrhuje nově pověřit jak volené zastupitele tak pracovníky veřejné správy výkonem agendy rovnosti žen a mužů.

v pracovní náplni agendu rovných příležitostí pro muže a ženy, novináři, politici). Byla vydána *Příručka na cestu k rovnosti žen a mužů* (základy genderové problematiky pro širokou veřejnost), která je v současné době distribuována na úřady práce a další organizace, dále příručka o zapracování genderu do projektů Evropských strukturálních fondů. Publikován byl také informační leták pro ženy a muže, kteří se po rodičovské dovolené vrací na trh práce (taktéž je distribuován na úřady práce). Další publikací vydanou v rámci twinningového projektu byla *Proč a jak vypracovat plán rovnosti žen a mužů* a o genderové problematice v kolektivním vyjednávání. Výsledkem projektu je rovněž doporučení na posílení institucionálního uspořádání pro posílení rovnosti žen a mužů. Výsledky jsou uveřejněny na www.mpsv.cz.

³⁸ Během trvání projektu bylo uspořádáno 9 seminářů, dvě konference a švédští experti a expertky se účastnili jako panelisté i na dalších akcích. Celkem bylo na těchto akcích proškoleny cca 500 osob. Byla vydána řada publikací: *Příručka na cestu k rovnosti žen a mužů*, *Proč a jak vypracovat plán rovnosti*, *Evropské strukturální fondy – rovnost žen a mužů v projektových přihláškách*, *Jste na rodičovské dovolené?* - leták pro úřady práce a brožura *Ženy a muži v datech - genderová statistika*.

³⁹ odborný útvar na ministerstvu práce a sociálních věcí, pověření pracovníci na všech ministerstvech, Rada vlády pro rovné příležitosti pro ženy a muže jako poradní orgán vlády, vládní programový dokument na prosazování rovnosti žen a mužů

II. Zvláštní část

1. Základní práva

1.1. Vztah evidence obyvatel a plnění podmínek pro uplatnění práv

Novela⁴⁰ zákona o evidenci obyvatel⁴¹, připravovaná už na sklonku roku 2002, zavádí praktičtější postup pro určení místa trvalého pobytu v některých případech. V případě českých státních občanů má být za místo trvalého pobytu u těch, kteří se vracejí po zpravidla dlouhodobějším pobytu v zahraničí, považováno sídlo obecního úřadu posledního trvalého pobytu. Pokud nelze toto místo zjistit, pak je jako místo trvalého pobytu určeno sídlo obecního úřadu, v jehož obvodu se občan narodil. U cizinců, kterým je české státní občanství uděleno, se pak za místo trvalého pobytu českého státního občana považuje místo, kde byli hlášeni k pobytu buď podle zákona o azylu⁴², pokud šlo o azylanty, nebo podle cizineckého zákona⁴³ u ostatních cizinců.

V praxi se poměrně obtížně uplatňuje pravidlo o formálním přenesení místa trvalého pobytu do sídla obecního úřadu v případě, že byl občanovi trvalý pobyt úředně zrušen. K tomu dochází nejčastěji proto, že zanikla nemovitost určená k bydlení, v níž bydlel, nebo proto, že ti, kdo mohou odvolat souhlas s přihlášením k trvalému pobytu tento souhlas odvolají. Protože k přenosu trvalého pobytu do sídla obecního úřadu dochází ze zákona okamžikem úředního zrušení dosavadního trvalého pobytu, není nutné, aby toto bylo doprovázeno např. žádostí občana o změnu přihlášení.⁴⁴ Faktický zánik trvalého pobytu v každodenním životě má významné následky všude tam, kde je nezbytné k uplatnění konkrétního práva splnit podmínku formálně doložitelného trvalého pobytu, a občané, jimž byl trvalý pobyt úředně zrušen, nevědí, že mají jako místo trvalého pobytu uvádět sídlo obecního úřadu. To se netýká jen práv základních či politických, ale významně i hospodářských a sociálních.

1.2. Majetková práva

1.2.1. Oznamovací povinnost vlastníkům nemovitostí určených k bydlení o osobách hlášených k trvalému pobytu

Novela zákona o evidenci obyvatel nově ukládá ohlašovací povinnost těm místním orgánům, které jsou ohlašovny trvalého pobytu, vůči vlastníkovi nemovitosti určené k bydlení o počtu osob, jež jsou přihlášeny k trvalému pobytu. Ohlašovny trvalého pobytu tak jsou povinny do patnácti dnů ode dne zaevidování změny ohlásit vlastníkovi nemovitosti počet osob přihlášených k trvalému pobytu. Vlastníci nemovitostí určených k bydlení totiž kritizovali pravidla hlášení změn v počtu přihlášených osob, protože neměli možnost se dozvědět, kolik osob je hlášeno v konkrétní nemovitosti k bydlení k trvalému pobytu, resp. ke kterému nájemníkovi se někdo přihlásil k trvalému pobytu. S tím pak souvisely problémy

⁴⁰ zákon č. 53/2004 Sb., kterým se mění některé zákony související s oblastí evidence obyvatel (projednáván jako sněmovní tisk č. 259 (http://www.snemovna.cz/forms/tmp_sqw/6763004d.doc))

⁴¹ zákon č. 133/2000 Sb., o evidenci obyvatel a rodných číslech, ve znění pozdějších předpisů

⁴² zákon č. 325/1999 Sb., o azylu, ve znění pozdějších předpisů

⁴³ zákon č. 326/1999 Sb. o pobytu cizinců na území ČR, ve znění pozdějších předpisů

⁴⁴ § 10 odst. 5 věta 2. zákona o evidenci obyvatel: „*Je-li údaj o místě trvalého pobytu úředně zrušen (§ 12), je místem trvalého pobytu sídlo ohlašovny, v jejímž územním obvodu byl občanovi trvalý pobyt úředně zrušen.*“

vlastníků nemovitostí nejen s uplatňováním vlastnických práv, ale především s plněním povinností. Jde např. o vybírání příslušných poplatků, které se vážou na cenu služeb v závislosti na počtu osob, které služby užívají (vodné a stočné, ale např. i poplatky za svoz domovního odpadu či úhrady za energie).⁴⁵

Ohlašovny budou rovněž povinny oznámit vlastníkovi nemovitosti určené k bydlení jméno, popř. jména, příjmení a datum narození osoby, která může udělit souhlas k provedení konkrétní změny místa trvalého pobytu a udělila jej.

1.2.2. Vývoj vztahu vlastnických práv a veřejného zájmu

Zpráva 2001 se vůbec poprvé věnovala možnosti omezení nebo i zániku vlastnického práva ve veřejném zájmu.⁴⁶ Především jde o otázku určení hranice mezi ochranou zájmu jednotlivého vlastníka a možností účinně prosazovat celospolečenské zájmy. Proto byl již v roce 2002 vypracován věcný záměr zákona o vyvlastnění.⁴⁷ Skupina poslanců vypracovala návrh zákona o výstavbě dálnic a rychlostních silnic⁴⁸, jehož smyslem je prohlásit výstavbu výslovně uvedených částí komunikací za veřejně prospěšné stavby ve veřejném zájmu. To by však kromě dopadů na vlastnická práva určitelných vlastníků konkrétních pozemků mělo za následek i zásah do procesních práv.

K poslaneckému návrhu zákona měla výhrady i vláda, která ve svém stanovisku⁴⁹ uvedla, že „nepovažuje za vhodné, aby se zákonem, který má mít obecný charakter a regulovat společenské vztahy určitého druhu, upravovaly podmínky výstavby konkrétní části dálnice či rychlostní silnice“. Z pohledu ochrany lidských práv měla vláda za to, že by přijetí takové právní normy mohlo „ve svých důsledcích vést k porušení ústavního požadavku rovných práv a povinností (čl. 1 a 3 Listiny)“, protože „omezením odkladného účinku odvolání, zkrácením lhůt pro podání návrhu na přezkoumání správních rozhodnutí soudem a omezením odkladného účinku těchto žalob by se výrazně omezily právní jistoty fyzických a právnických osob, zkrácením územního řízení by mohlo dojít ke snížení ochrany veřejných zájmů, stanovených v dalších zákonech, ... a navržené lhůty pro provedení stavebního řízení nejsou reálné a nevytváří prostor pro vydání správního rozhodnutí, které bude v souladu se zákony, věcně správné a chránící práva účastníků stavebního řízení.“

Definice staveb ve veřejném zájmu by tak neměla mít podobu výčtu konkrétních staveb, k čemuž se nepřímou podporou přiklonila i vláda v koncepci věcného záměru zákona o vyvlastnění; současně však dodala, že je třeba proces liniových staveb urychlit.

1.3. Ochrana osobních údajů

1.3.1. Vynětí osobních údajů zpracovávaných bankami z režimu zákona o ochraně osobních údajů

⁴⁵

⁴⁶ viz kapitola II/1.1.1. Zprávy 2001

⁴⁷ usnesení vlády ze dne 3. dubna 2002 č. 327 k návrhu věcného záměru zákona o vyvlastnění práv k pozemkům a stavbám (<http://racek.vlada.cz/usneseni/>)

⁴⁸ viz sněmovní tisk č. 373 (http://www.snemovna.cz/forms/tmp_sqw/39380024.doc)

⁴⁹ usnesení vlády ze dne 21. července 2003 č. 744 k poslaneckému návrhu zákona o výstavbě dálnic a rychlostních silnic a o změně některých zákonů (sněmovní tisk č. 373) (<http://racek.vlada.cz/usneseni/>)

Ve Zprávě 2002⁵⁰ je kritizována novela zákona o bankách⁵¹, která vyjímá získávání a nakládání s osobními údaji, včetně citlivých, klientů bank z režimu zákona o ochraně osobních údajů⁵². Ministerstvo informatiky vypracovalo ve spolupráci s Úřadem pro ochranu osobních údajů (dále jen „ÚOOÚ“) návrh novely⁵³ zákona o ochraně osobních údajů, který ze zákona o bankách tuto výjimku vypouští. Změna zákona o bankách by tak měla z pohledu ochrany lidských práv opět nastolit stav souladu českého právního řádu především se smlouvou Rady Evropy o ochraně osob se zřetelem na automatizované zpracování osobních údajů (ETS 108).

1.3.2. Neoprávněné nakládání s rodným číslem⁵⁴

Rodné číslo je tzv. národní identifikátor, který jednoznačně identifikuje jednotlivce. Na základě rodného čísla je v ČR vedena celá řada registrů a databází obsahujících informace o soukromém a rodinném životě jednotlivců. Moderní prostředky výpočetní a telekomunikační techniky přitom umožňují na základě znalosti rodného čísla vyhledávat informace a vytvářet tak závažná rizika možnosti zásahů do soukromí jednotlivce.

Novým problémem, který se v roce 2003 vyskytl ve zvýšeném počtu, je tzv. krádež identity, kdy je na základě znalosti identifikačních údajů jednotlivce a jejich neoprávněným používáním páchána trestná činnost. Krádež identity je i v světě stále závažnějším problémem a lze předpokládat nárůst této trestné činnosti i v ČR.

V praxi přetrvává neoprávněné vyžadování rodného čísla a dalších identifikačních údajů bez právní opory či zájmů. V mnoha veřejně přístupných budovách jsou shromažďovány a zpracovávány osobní údaje nad rámec stanoveného účelu. Někdy dochází i k neoprávněnému pořizování kopií osobních dokladů, což jen zvyšuje riziko výše popsané krádeže identity a její využití k páchání trestné činnosti.

Rozsah získávaných údajů je různý.⁵⁵ Evidence návštěv je ovšem sběrem osobních údajů podle zákona o ochraně osobních údajů⁵⁶ a každý provozovatel budovy tak je v postavení správce, resp. zpracovatele osobních údajů. Proto musí učinit taková opatření, aby byl vyloučen neoprávněný nebo nahodilý přístup k osobním údajům, jejich změna, zničení či ztráta, neoprávněný přenos a zpracování či jiné zneužití. Tuto povinnost je třeba dodržet i po ukončení zpracování osobních údajů, tedy především při další manipulaci a uchování

⁵⁰ viz kapitola II./1.3.2. Zprávy 2002

⁵¹ zákon č. 21/1992 Sb., o bankách, ve znění pozdějších předpisů

⁵² zákon č. 101/2000 Sb., o ochraně osobních údajů, ve znění pozdějších předpisů

⁵³ viz usnesení vlády ze dne 5. listopadu 2003 č. 1086 k návrhu zákona, kterým se mění zákon č. 101/2000 Sb., o ochraně osobních údajů a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů (<http://racek.vlada.cz/usneseni/>). Poslanecká sněmovna projednává návrh zákona jako sněmovní tisk č. 508 (http://www.snemovna.cz/forms/tmp_sqw/67630051.doc)

⁵⁴ Tato kapitola je vypracována ze stanoviska - právního rozboru ÚOOÚ, o které byl ÚOOÚ požádán.

⁵⁵ Obecně lze konstatovat, že se pohybuje od prostého sdělení jména návštěvníka a navštěvovaného, aniž musí návštěvník prokazovat totožnost, až po vyžádání předložení občanského průkazu či jiného dokladu totožnosti, z něhož jsou zapsány do návštěvní knihy nejen jméno a příjmení návštěvníka a identifikační číslo dokladu, ale též další údaje jako datum narození, rodné číslo a trvalý pobyt. Mnohdy jsou tyto informace užívány při opakovaných návštěvách, kdy návštěvník sdělí obvykle své příjmení, které je vyhledáno v evidenci. Ověřovacím dotazem je pak potvrzení jména, data narození či jiného dalšího údaje, který již je v evidenci zanesen.

⁵⁶ zákon č. 101/2000 Sb., o ochraně osobních údajů, ve znění pozdějších předpisů

návštěvních knih a to i v elektronické podobě. Při poměrně vysokých nárocích na povinnosti správce/zpracovatele osobních údajů by měl proto podle svých konkrétních podmínek zvážit nezbytnost zjišťování osobních údajů návštěvníků objektu a variantní řešení.⁵⁷

Při shromažďování osobních údajů je třeba mít stanoven účel pro jejich zpracování. Zákon o ochraně osobních údajů pak klade i další omezující podmínku, a to rozsah, který je nezbytný pro naplnění účelu shromažďování údajů. Tímto účelem je následná identifikace návštěvníka, ať už v případě mimořádné události v době jeho pobytu v objektu či následně. Šetření takové události by zpravidla prováděla Policie ČR, které pro identifikaci a vyhledání fyzické osoby postačuje jméno a příjmení v kombinaci s číslem dokladu totožnosti, popř. jiného dokladu, kterým návštěvník prokáže svou příslušnost k subjektu, který jej do budovy vyslal (tzv. zaměstnanecké průkazy).

Zákon současně zakazuje další zpracování získaných osobních údajů bez souhlasu návštěvníků, přičemž pamatuje na výjimky z tohoto pravidla všeobecného zákazu. Těmi jsou a) zpracování osobních údajů nebo plnění povinností na základě zvláštního zákona⁵⁸ b) ochrana práv správce/zpracovatele či důležitých zájmů subjektu údajů c) zpracování osobních údajů prováděné právníky osobami nevýdělečné povahy. Avšak v případě, že zpracování osobních údajů návštěvníků není přímo stanoveno zákonem, závisí posouzení skutečnosti, zda je možné aplikovat výše zmíněné výjimky na konkrétních podmínkách, a je tedy nutné posuzovat je případ od případu.

Jak z poznatků z praxe, tak v výše uvedeného je zřejmé, že v některých případech nastává shromažďování a zpracování osobních údajů nad rámec účelu, přičemž někteří správci/zpracovatelé požadují doložení pravdivosti osobních údajů takovými doklady, které přesahují účel návštěvy. Proto se jeví jako velmi vhodná novela zákona o evidenci obyvatel. Současně však bude potřeba posuzovat i otázku právní úpravy nakládání s rodným číslem a osobními doklady jednotlivce.

1.3.3. Zdravotnické registry

Samostatnou otázkou je existence zdravotnických registrů, jež obsahují citlivé údaje. Ohrožení legálního provozu těchto registrů řešilo ministerstvo zdravotnictví nakonec v souladu s požadavkem Úřadu pro ochranu osobních údajů návrhem zákonné úpravy, tedy nikoli jen vyhláškou, jak bylo původně zamýšleno. Přitom však z údajů samotného ministerstva zdravotnictví je zřejmé, že až dosud byla bez souhlasu osob vedena např. *individuální* data o etnickém původu, což lze považovat za nepřijatelné. Bylo by vysoce vhodné poskytnout záruky, že v nově provozovaných registrech již něco takového nebude možné. Tato skutečnost navíc kontrastuje s absencí statistických (hromadných) dat v souvislosti s etnicitou. Za současného stavu tedy ČR disponuje individuálními registry s citlivými údaji, avšak nedisponuje obecnými statistikami např. o průměrné délce života a

⁵⁷ Tam kde je to nejen možné, ale i vhodné přichází do úvahy zřízení místnosti pro návštěvy u vstupu do objektu, doprovázení návštěvníka navštíveným zaměstnancem apod.

⁵⁸ Jako příklad zákonné povinnosti nejen požadovat doklad totožnosti, ale i vést evidenci návštěvníků může sloužit § 36 zákona č. 202/1990 Sb., o loteriích a jiných podobných hrách, ve znění pozdějších předpisů: „(1) Návštěvníci jsou povinni při vstupu do kasina předložit doklad prokazující jejich totožnost. Do kasina nesmí být vpuštěn ten, kdo nedovršil 18 let věku, a ten, kdo v souladu s návštěvním řádem nemá přístup do kasina. (2) Kasino vede denní jmennou evidenci návštěvníků. Evidence obsahuje údaje o jménu, příjmení, datu narození a rodném čísle, bydlišti, u cizích státních občanů též číslo cestovního dokladu a státní příslušnost.“

dalších indikátorech zdravotního stavu romské komunity, což by naopak bylo nejen zcela legitimní, ale i vysoce žádoucí.

1.3.4. Příletové karty

V prvních měsících roku 2003 se v Asii objevilo nové těžké akutní respirační onemocnění - SARS. Protože jde o vysoce infekční onemocnění s inkubační dobou přibližně 10 dnů, měl její výskyt, co do rychlosti šíření, dopad především na leteckou dopravu. Ta mohla přispět k šíření nemoci z důvodu rychlé dopravy osob mezi místy vzdálenými řádově desítky tisíc kilometrů. Podle zákona o ochraně veřejného zdraví⁵⁹ proto vydal dne 17. března 2003 ředitel Hygienické stanice hl. m. Prahy mimořádné opatření před zavlečením infekčního onemocnění SARS ze zahraničí, které bylo určeno cestujícím, posádkám a České správě letišť, s.p. Současně vydal ředitel hygienické stanice hl. m. Prahy *Informaci pro cestující o těžkém respiračním syndromu*⁶⁰, která obsahovala informace o příznacích nemoci a postupu v případě, že se u některého z cestujících tyto příznaky objeví.

Na pokračující šíření nemoci ve světě reagovalo ministerstvo zdravotnictví vydáním mimořádného opatření,⁶¹ kterým byla všem zavedena povinnost při příletu do ČR vyplnit tzv. příletovou kartu,⁶² konkrétně uvést jméno a příjmení, číslo letu, den nástupu letu, číslo pasu, místa pobytu v ČR a datum plánovaného opuštění do 20 dnů po příletu. Ministerstvo zdravotnictví koordinovalo následující mechanismus spolupráce s dalšími subjekty: Česká správa letišť, s.p. byla pověřena distribucí příletových karet všem letovým společnostem. Personál letecké společnosti rozdával příletové karty cestujícím na palubě všech letadel přistávajících v ČR. Vyplněné karty pak odevzdávali cestující při odbavení (v případě tranzitu) nebo policistům. Pokud by cestující příletovou kartu nevyplnil, bylo možné českému státnímu občanovi uložit ve správním řízení pokutu; cizinci bylo možné odepřít vstup do ČR. Vybrané příletové karty policisté denně odevzdávali pracovníkům Hygienické stanice hl. m. Prahy, kteří je skladovali v zapečetěných bednách v uzamčené místnosti, do níž měla přístup pouze určená osoba. Takto uložené karty si v pracovní dny protokolárně přebírala pobočka Severozápad Hygienické stanice hl. m. Prahy. Po uplynutí dvojnásobku inkubační doby byly karty komisionálně spáleny. Likvidaci byl přítomen pracovník hygienické stanice a vyhotovoval se o ní záznam. Tento systém měl sloužit k vyhledání osob, které při cestě do ČR přišly do styku s osobou, u které se vyskytlo podezření na SARS, nebo která následně onemocněla SARS a v době cestování tak mohla nakazit další spolucestující. Od 1. července 2003 ministerstvo zdravotnictví povinnost vyplnit a odevzdat příletovou kartu zrušilo.

V květnu a červnu 2003 přicestovalo přes letiště Praha – Ruzyně více než 1,3 milionu cestujících. Kdyby bylo nutné vyhledat všechny spolucestující a popř. i další cestující, kteří mohli přijít do styku s osobou s podezřením na SARS, bylo by nutné projít v průměru více

⁵⁹ zákon č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví, ve znění pozdějších předpisů

⁶⁰ Text Informace hygienika hl. m. Prahy je přístupný na internetové stránce ministerstva zdravotnictví: <http://www.mzcr.cz/data/c630/lib/letiste.rtf>.

⁶¹ Text mimořádného opatření ministerstva zdravotnictví je přístupný na internetové stránce resortu: http://www.mzcr.cz/data/c716/lib/SARS_opatreni.doc.

⁶² vzor příletové karty:



než třicet tisíc příletových karet za den.⁶³ Protože byly příletové karty komisionelně spáleny, nelze již ověřit tvrzení z doby trvání opatření o tom, že údajně někteří cestující odevzdávali karty částečně vyplněné nebo i nevyplněné. Z těchto skutečností vyplývá, že vyhledání všech potenciálně ohrožených cestujících mohlo trvat i déle než den, kdy se dále rozšiřoval okruh osob, které přišly do styku s ohroženým cestujícím. Lze si tedy klást otázku, zda toto rozsáhlé opatření vůbec mohlo splnit stanovený účel. Podle názoru ministerstva zdravotnictví však byl účel zavedení příletových karet naplněn.

Se způsobem získávání osobních údajů při mimořádném opatření vyjádřil zásadní nesouhlas Úřad pro ochranu osobních údajů. Podle něj ministerstvo zdravotnictví nerespektovalo závěry meziresortního jednání k zavedení příletových karet a nevyvolalo konzultace o ochraně osobních údajů, jak mu bylo uloženo. Státy EU, které prokazovaly daleko větší respekt k právům jednotlivce na ochranu soukromí, žádnou podobnou evidenci nezavedly, přestože nebyly nákazou SARS ohroženy o nic méně než ČR.⁶⁴ Za všechny lze jejich postoj ilustrovat zprávou vlády Velké Británie pro parlament, v níž se konstatuje, že nejsou třeba žádné nové pravomoci ani informační systémy v přípravě na globální hrozbu SARS. Podle britské vlády jsou rychlá komunikace, zapojení pacientské veřejnosti a ostražitost zdravotnického personálu mnohem lepší cestou než strategie založená na byrokratických praktikách nebo autoritářských metodách.

Pokud by v budoucnu došlo k podobné situaci, bude se ČR řídit doporučeními WHO a koordinovat svůj postup s postupem členských států EU podle opatření přijatých Evropskou komisí.⁶⁵ Současně bude vhodné zvážit, jakými způsoby lze nejen zamezit plošnému sběru osobních údajů, ale v případě nezbytnosti zajistit i vyšší efektivitu systému vyhledávání cestujících, kteří mohli přijít do styku s cestujícím s podezřením na SARS a dalších osob.

1.4. Osobnostní práva

1.4.1. Sledování elektronické pošty zaměstnavatelem⁶⁶

Jednou z praktických otázek, která se stala předmětem obecnější diskuse, je kontrola elektronické pošty především zaměstnanců ze strany zaměstnavatele. Zaměstnanci i zaměstnavatelé argumentují věcně poměrně správně, přirozeně ze svého úhlu pohledu. Při hledání optimálního řešení je proto vhodné zohlednit následující aspekty: (1) ochranu práva na soukromí, (2) právo zaměstnavatele sledovat dodržování a využití pracovní doby a (3) ochranu osobních údajů při sledování elektronické pošty zaměstnanců zaměstnavatelem.

Elektronická pošta požívá ochrany nejen listovního tajemství, ale i práva na ochranu soukromého života, a to nejen na zákonné, ale i ústavní a mezinárodní úrovni. Listina chrání nejen formu, ale i obsah, protože kromě písemností a záznamů chrání i zprávy podávané

⁶³ Podle údajů ministerstva dopravy přicestovalo přes letiště Praha Ruzyně v květnu 2003 604 364 a v červnu 2003 722 062 osob ze zahraničí. Mimořádné opatření ministerstva zdravotnictví trvalo 43 dnů – od 19. května do 30. června 2003.

⁶⁴ Pro srovnání lze uvést, že ve Velké Británii zaznamenali šest podezřelých případů, na rozdíl od jednoho v ČR. Žádné z podezření se ovšem nepotvrdilo.

⁶⁵ Z jednání expertní skupiny EK pro SARS, která se uskutečnila v průběhu roku 2003 čtyřikrát, vyplynulo, že v případě potřeby bude zaveden jednotný formát příletových karet.

⁶⁶ Tato kapitola byla vypracována s využitím stanoviska ÚOOÚ publikovaného v ASPI: UO01/2003 Úřad pro ochranu osobních údajů k problémům z praxe - č. 1/2003: Monitorování elektronické pošty a ochrana soukromí a osobních údajů zaměstnanců.

telefonem, telegrafem nebo jiným zařízením (čl. 10 odst. 2 a čl. 13).⁶⁷ S ohledem na judikaturu Evropského soudu pro lidská práva k právu na soukromí (čl. 8) zaměstnanec oprávněně očekává, že bude přiměřeně zachováno právo na ochranu jeho soukromí, a že toto právo, stejně jako jiná, bude zaměstnavatel respektovat. Evropský soud pro lidská práva opakovaně judikuje, že právo na soukromí se vztahuje i na korespondenci profesního charakteru.⁶⁸

Práva zaměstnance však musejí být v rovnováze s legitimními právy a zájmy zaměstnavatele, především s tím, že zaměstnavatel má právo sledovat u svých zaměstnanců dodržování pracovní doby a jejího využití. Pro výkon tohoto práva však nemá zaměstnavatel právo sledovat, monitorovat a zpracovávat obsah korespondence svých zaměstnanců. Zaměstnavatel by případně mohl pouze sledovat počet e-mailů došlých a odeslaných u svých zaměstnanců a požadovat, aby své soukromé záležitosti v pracovní době a na pracovišti vyřizovali jen v nezbytné míře, neboť ani pracovněprávní vztah neodstraňuje právo na přiměřené soukromí zaměstnanců. Práva zaměstnance a zaměstnavatele tak musejí být uplatňována podle principu maximálního souladu práv a povinností obou stran.

Zajímavým aspektem je ochrana osobních údajů v těch případech, kdy elektronickou adresu zaměstnance zřídí zaměstnavatel a je veřejně přístupná. Elektronická adresa může být osobním údajem tehdy, pokud obsahuje jméno a příjmení zaměstnance. Zaměstnavatel má nepochybně možnost pro naplňování své činnosti stanovit jednomu každému zaměstnanci formu a způsob komunikace s jinými subjekty, zejména když jsou zaměstnanci vzhledem ke své pracovní náplni pověřeni vykonávat činnosti zaměstnavatele, při nichž je třeba komunikovat i elektronickou formou. V tomto případě jistě nelze zaměstnavateli upřít právo takové elektronické adresy nejen vytvořit a zaměstnancům je pro plnění pracovní povinnosti přidělit, ale popř. i zajistit, aby šlo o veřejně přístupnou adresu. Jiná věc bude, když se zaměstnavatel rozhodne zveřejnit elektronické adresy všech zaměstnanců, tedy i těch, kteří vzhledem ke své pracovní náplni navenek za zaměstnavatele nevystupují, nebo jenom některých, ačkoli ani ti například nejsou bez konkrétního oprávnění vystupovat za zaměstnavatele ve vnějších vztazích. V tomto případě by zaměstnavatel mohl elektronickou adresu svého zaměstnance zveřejnit jen s jeho souhlasem.

K monitorování četnosti elektronické korespondence by měla existovat obecná pravidla pro zaměstnavatele a zaměstnance, z nichž by mělo být jasné, že obsah pošty je chráněn a že ve vztahu k němu se ctí listovní tajemství i ochrana osobních údajů. O svém záměru či praxi sledovat četnost přijímaných či odesílaných e-mailových zpráv by měl zaměstnavatel předem své zaměstnance uvědomit, a to nejlépe při navazování pracovního vztahu. Současně by bylo vhodné, aby ke zveřejňování elektronických adres zřízených zaměstnavatelem pro plnění pracovních povinností zaměstnance docházelo v těch případech, kdy zaměstnanec obecně vystupuje jménem zaměstnavatele.

1.4.2. Právo na přístup ke zdravotnické dokumentaci

Otázka poskytování informací o zdravotním stavu pacienta a práva na přístup ke zdravotnické dokumentaci zůstává stále nevyřešena. Sporná je otázka, jakou formou má sám

⁶⁷ Elektronická pošta je nepochybně poštou i písemností v elektronické podobě podle § 40 občanského zákoníku (zákon č. 40/1964 Sb.).

⁶⁸ viz např. právní věta z rozsudku ESLP ve věci Campbell proti Spojenému království: „Soud nikdy nepřipustil možnost, že by článek 8 byl neaplikovatelný z toho důvodu, že korespondence byla profesní povahy.“

pacient mít možnost seznamovat se s vlastní zdravotnickou dokumentací,⁶⁹ tj. zda mu přísluší právo nahlížet do vlastní zdravotnické dokumentace, i když zákon o péči o zdraví lidu⁷⁰ toto právo explicitně neobsahuje,⁷¹ nebo jen právo být seznámen s informacemi obsaženými ve zdravotnické dokumentaci. Některá zdravotnická zařízení tak v praxi právo nahlížet do vlastní zdravotnické dokumentace omezují administrativními postupy.

Známa je praxe, kdy zdravotnické zařízení umožní pacientovi pouze nahlédnutí do zdravotnické dokumentace, ale pořízení kopií ve zdravotnickém zařízení mu umožněno není, a to ani pokud je ochoten uhradit náklady s tím spojené. Jindy pracovníci zdravotnických zařízení uvádějí, že zdravotnickou dokumentaci mohou předložit pacientovi jen v přítomnosti kvalifikovaného zdravotnického personálu, což by pro něj znamenalo neúměrnou zátěž. Nárok pacienta nahlížet do vlastní zdravotnické dokumentace však lze odvodit z práva na ochranu osobnosti.⁷²

Ještě složitější je přístup ke zdravotnické dokumentaci osob ve výkonu vazby nebo trestu odnětí svobody. Jako problematická se jeví některá ustanovení metodického listu ředitele odboru zdravotnické služby Generálního ředitelství Vězeňské služby o postupu příslušníků Vězeňské služby vůči subjektům, které požadují nahlédnutí do zdravotnické dokumentace nebo podání informace o zdravotním stavu pacienta. Metodický list stanoví, že obhájcům (advokátům) se na jejich žádost informace o zdravotním stavu klienta či fotokopie zdravotnické dokumentace o klientovi umístěném ve věznici nepodávají, a to ani s písemným souhlasem těchto klientů, protože obhájci nejsou orgány činnými v trestním řízení.⁷³ Podobně se též informace o zdravotním stavu pacienta, který je cizím státním příslušníkem a je v péči zdravotnického zařízení Vězeňské služby, nezasílají do ciziny, pokud nejde o požadavek cizích justičních orgánů.⁷⁴

Odmítnutí sdělení informací o pacientově zdravotním stavu jakékoliv třetí osobě s pacientovým souhlasem je však v rozporu se zákonem o péči o zdraví lidu, podle kterého je povinnost mlčenlivosti pracovníků ve zdravotnictví prolomena mj. v případě, kdy se skutečnost sděluje se souhlasem ošetřované osoby.⁷⁵ Povinnost mlčenlivosti je navíc stanovena v zájmu pacienta, takže je zjevně v rozporu s pacientovým zájmem se jí dovolávat proti jeho vůli.

Metodický list dále stanoví, že v případech, kdy je požadována informace ze zdravotnické dokumentace o osobě, která zemřela, vychází se ze stanoviska ministerstva zdravotnictví, podle něhož úmrtím přestal existovat subjekt oprávněný udělit souhlas a toto právo smrti osoby zaniká a nepřechází na dědice.⁷⁶

⁶⁹ § 67b odst. 12 zákona č. 20/1966 Sb.

⁷⁰ zákon č. 20/1966 Sb., o péči o zdraví lidu, ve znění pozdějších předpisů

⁷¹ § 67b odst. 10 zákona č. 20/1966 Sb.

⁷² § 11 zákona č. 40/1964 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů

⁷³ „Obhájcům (advokátům) se na jejich žádost, i když je připojen písemný souhlas pacienta, informace o zdravotním stavu, či fotokopie zdravotnické dokumentace o osobách umístěných ve vězních nepodávají. Obhájci totiž nejsou orgány činnými v trestním řízení.“ (metodický list č. 21 ředitele OZS GR VS ČR, čl. 15, písm. d)

⁷⁴ „Jde-li o požadavky z ciziny o podání informace o zdravotním stavu pacienta, který je cizím státním příslušníkem a je v péči zdravotnického zařízení Vězeňské služby, se nezasílají nejde-li o požadavek cizích justičních orgánů...“ (metodický list č. 21 ředitele OZS GR VS ČR⁷⁴, čl. 15, písm. f)

⁷⁵ § 55 ZPZL, odst. 2 písm. d).

⁷⁶ metodický list č. 21 ředitele OZS GR VS ČR, čl. 16

Pokud jde o informování pozůstalých, je podle ministerstva zdravotnictví třeba rozlišovat mezi samotným nahlížením do zdravotnické dokumentace zemřelého pacienta a poskytováním informací o příčině pacientova úmrtí. Ministerstvo zdravotnictví připouští poskytnout blízkým osobám zemřelého pacienta pouze informaci o příčině úmrtí. Lékařům doporučuje, aby při přijetí pacienta bylo jeho ošetřujícímu lékaři předáno písemné potvrzení, ve kterém pacient určí osoby, jež mají být informovány o jeho zdravotním stavu.

Přestože dosud neexistuje explicitní zákonná úprava této otázky, lze nezákonnost uvedeného ustanovení dovodit z obecné úpravy osobnostních práv v občanském zákoníku. V případě úmrtí osoby patří uplatňování osobnostních práv (konkrétně právo na ochranu života a zdraví) manželu a dětem, a není-li jich, jejím rodičům.⁷⁷ Postup podle tohoto ustanovení metodického listu rovněž nerespektuje usnesení vlády k vyrozumění Veřejného ochránce práv ve věci Stojkovič.⁷⁸

Právo fyzické osoby disponovat s údaji týkajícími se jejího zdravotního stavu obsaženými v její zdravotní dokumentaci a právo zpřístupnit s jejím souhlasem tyto údaje třetím osobám je třeba považovat za součást osobnostních práv, zaručených čl. 10 Listiny a Evropskou úmluvou o lidských právech a základních svobodách, a nelze je omezit žádným právním aktem, zvláště pak ne vnitřním předpisem. Tato nejednoznačnost právní úpravy přístupu ke zdravotnické dokumentaci by měla být řešena v nové zdravotnické legislativě a měla by zavést jednotný právní režim všech osob, o nichž zdravotnické zařízení vede zdravotní dokumentaci. Je nutno konstatovat, že v připravovaném zákoně o zdravotní péči je tento problém řešen již zcela uspokojivě.

1.5. Vývoj právní úpravy registrovaného partnerství osob stejného pohlaví

Podobně jako v předchozích letech byla i v roce 2003 v popředí zájmu aktivistů této menšiny připravovaná právní úprava zákona o registrovaném partnerství. Ministerstvo spravedlnosti vypracovalo po jeho „vrácení k dopracování“ Poslaneckou sněmovnou novou, kompromisní verzi. Tato verze však byla posléze zredigována do tak okleštěné podoby, že s ní vyjadřovali nesouhlas i zástupci minority, jejíž právní postavení měla za cíl zlepšit. Na kompromisním návrhu bylo předmětem kritiky zejména to, že by vstupem do registrovaného partnerství neměl vznikat společný nájem k bytům, jakož i skutečnost, že by osoby vstoupivší do partnerství měly být *ex lege* vyloučeny nejen z adopce dítěte, ale i z jakéhokoli svěřeni dítěte do péče. To by znamenalo reálné zhoršení jejich právního postavení i proti současnému stavu, kdy jim dítě do péče svěřeno být může. Rovněž lze dovodit, že homosexuálně orientované osoby, jež vstoupí do partnerství, tak budou mít ve vztahu k dětem méně práv než ty osoby, jež do partnerství nevstoupí (a budou třeba žít promiskuitním životem). Stát by tak minoritě tento nový institut nabízel, ale přitom by její příslušníky současně odrazoval od přijetí této nabídky.⁷⁹

Cílem jakéhokoli racionálního návrhu by mělo být: (1) ve vztahu k partnerovi upravit práva a povinnosti tak, aby se co nejvíce blížila právům a povinnostem mezi manželi, (2) ve

⁷⁷ §11 zákona č. 40/1964 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů

⁷⁸ usnesení vlády ze dne 13. ledna 2003 č. 61 k vyrozumění veřejného ochránce práv podle zákona č. 349/1999 Sb., o Veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů, ve věci Stojkovič (<http://racek.vlada.cz/usneseni/>)

⁷⁹ Ani tento výrazně redukováný návrh však posléze (v únoru 2004) vládou neprošel pro nesouhlas členů vlády za KDU-ČSL. Lze tedy očekávat, že se v opět odehraje pokus o předložení návrhu formou poslanecké iniciativy.

vztahu k dětem nezavádět žádná nová práva, ale současně nesnižovat standard práv pod úroveň, kterou mají osoby svobodné.

2. Politická práva

2.1. Rekodifikace volebního práva

Ministerstvo vnitra připravilo návrh věcného záměru volebního zákoníku, který by měl do budoucna v jednom právním předpise upravit všechny druhy voleb, včetně přímé volby prezidenta a právní úpravy obecného referenda. Nový volební zákoník by měl řešit nejen některé problémy stávající právní úpravy včetně odstranění nedůvodných rozdílů mezi jednotlivými typy voleb, ale zavést např. i zcela nové instituty jako je hlasování poštou nebo uložení, popř. promítnout poměr zvolených žen a mužů do výše příspěvku politické straně nebo hnutí na úhradu volebních nákladů za každý platný odevzdaný hlas.

Přestože návrh volebního zákoníku znamená v celé řadě oblasti zkvalitnění komfortu voličů, některé otázky by při následujících pracích zasluhovaly vyšší pozornost. Žádoucí je zejména přiznání aktivního i pasivního volebního práva do obecních zastupitelstev a zastupitelstev krajů cizincům s povoleným trvalým pobytem, přičemž by toto právo nemělo být omezeno státní příslušností členského státu EU.

Závazek přiznat cizinci volební právo na místní úrovni v plném rozsahu je obsažen též v Evropské úmluvě o účasti cizinců na veřejném životě na místní úrovni (ETS 144), kterou ČR podepsala již v roce 2000. Při podpisu ČR oznámila, že nebude přijímat závazek přiznávající volební právo cizincům a právo vytváření poradních orgánů - učinila výhradu. Ministerstvo vnitra však současně mělo do konce roku 2001 připravit podmínky pro uplatnění mj. právě i aktivního a pasivního volebního práva cizinců na místní úrovni.⁸⁰ Protože však nebyl dosud připraven takový návrh na změnu zákona o obecních volbách⁸¹, bylo by vhodné tento minimální standard volebního práva cizinců řešit v připravované rekodifikaci volebního práva.

Další oblastí, které by bylo vhodné věnovat pozornost, je význam a počet preferenčních hlasů ve všech volbách (s výjimkou voleb do Senátu a volby prezidenta). V minulosti mohl volič uplatnit při volbách do Poslanecké sněmovny až čtyři preferenční hlasy bez rozlišení pořadí, zatímco platný zákon o volbách do Parlamentu ČR v současnosti přiznává voliči možnost využít dva preferenční hlasy. Přestože návrh volebního zákoníku počítá rovněž se dvěma preferenčními hlasy, bylo by možné zvažovat nejen jejich zvýšení, ale i posílení preferencí voliče možností určit pořadí kandidátů, kterým poskytne preferenční hlas.

2.2. Volby v roce 2003 a příprava na volby do Evropského parlamentu

2.2.1. Příprava na volby do Evropského parlamentu

⁸⁰ viz bod V/3/b) usnesení vlády ze dne 29. března 2000 č. 311 k návrhu na podpis a ratifikaci Úmluvy o účasti cizinců na veřejném životě na místní úrovni (<http://racek.vlada.cz/usneseni/>); viz též kapitola II./2.1.3. Zprávy 2002

⁸¹ zákon č. 491/2001 Sb., o volbách do zastupitelstev obcí, ve znění pozdějších předpisů

Na počátku roku schválil Parlament ČR zákon o volbách do Evropského parlamentu⁸², jehož hlavním smyslem je upravit zvláštnosti voleb do tohoto zastupitelského sboru oproti volbám do Poslanecké sněmovny Parlamentu ČR, tedy především podmínky aktivního i pasivního volebního práva cizinců, kteří jsou státními občany členského státu EU. Volební právo je přiznáno každému státnímu občanovi členského státu EU, který má formalizován pobyt v ČR alespoň 45 dnů a je uveden v evidenci obyvatel. Tato doba vyplývá z organizačního zajištění voleb, především se zápisem do seznamu voličů a jeho kontrolou, která by měla zabránit možnosti násobného výkonu především aktivního volebního práva.

Protože volby budou probíhat v červnu 2004 a ČR vstoupí do EU dne 1. května 2004, je současně nezbytné, aby volební orgány mohly plnit úkoly se zajištěním voleb do Evropského parlamentu ještě před vstupem EU. Na to výslovně pamatuje i zákon, protože doba od vstupu ČR do EU je oproti době pro přípravu a průběh voleb přibližně poloviční. Volební orgány tak postupují, jako by ČR již členem EU byla.

Zákonem o volbách do Evropského parlamentu byl novelizován zákon o volbách do Parlamentu ČR⁸³ tak, aby bylo možné se domáhat soudní ochrany ve věcech chyb a nedostatků ve zvláštním seznamu voličů, tedy v těch seznamech voličů, které vedou zastupitelské úřady.

2.2.2. Doplnovací volby do Senátu Parlamentu ČR

V roce 2003 se konaly dvoje doplnovací volby do Senátu, protože oba senátoři byli jmenováni soudci Ústavního soudu a vzdali se mandátu senátora. Doplnovací volby probíhají pouze na území ČR a ti čeští státní občané, kteří se zdržují v zahraničí, se mohou těchto voleb zúčastnit pouze pokud požádají zastupitelský úřad o vydání voličského průkazu a s ním se pak dostaví do jakékoli volební místnosti v ČR. Doplnovací volby se konaly ve dvou volebních obvodech, a to ve Strakonících (volební obvod č. 12) a ve volebním obvodu Brno-město (č. 58).⁸⁴

Podle zákona o Ústavním soudu⁸⁵ je funkce ústavního soudce neslučitelná mj. i s jinou placenou funkcí, proto se oba nově jmenovaní ústavní soudci vzdali senátorského mandátu. Pokud by tak neučinili, došlo by k zániku jejich senátorského mandátu podle Ústavy ČR (čl. 22 odst. 1) dnem, kdy se ujali funkce soudce. Ta je bez dalšího rozlišování s mandátem senátora neslučitelná. Přestože jde o neslučitelnost zakotvenou přímo v Ústavě, opakuje jej odkazem na Ústavu jako důvod zániku i jednací řád Senátu.⁸⁶

Připravovaná rekodifikace volebního práva řeší otázku neslučitelnosti mandátu poslance či senátora tak, že za neslučitelnou bude považována ta funkce či činnost, o níž to bude, resp. už i může být, uvedeno v tom právním předpise, který obsahuje právní úpravu této

⁸² zákon č. 62/2003 Sb., o volbách do Evropského parlamentu a o změně některých zákonů; Ministerstvo vnitra připravilo návrh zákona již v průběhu roku 2001, v září 2002 jej obdržela Poslanecká sněmovna, která jej projednávala jako sněmovní tisk č. 51 (http://www.snemovna.cz/forms/tmp_sqw/63940068.doc). Senát návrh zákona vrátil Poslanecké sněmovně, ale ta jej schválila dne 18. února 2003.

⁸³ zákon č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu ČR, ve znění pozdějších předpisů

⁸⁴ Volby ve volebním obvodu Strakonice se konaly ve dnech 31. října a 1. listopadu 2003 (1. kolo) a ve dnech 7. a 8. listopadu 2003 (2. kolo). Volby ve volebním obvodu Brno – město se konaly ve dnech 7. a 8. listopadu 2003 (1. kolo) a ve dnech 14. a 15. listopadu 2003 (2. kolo).

⁸⁵ zákon č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů

⁸⁶ zákon č. 107/1999 Sb., o jednacím řádu Senátu, ve znění pozdějších předpisů

funkce či činnosti. Za zvážení by proto stálo, zda by neměl nový volební zákoník obsahovat i obecné pravidlo o neslučitelnosti mandátu a veřejné funkce obecně, popř. tam, kde je výkon funkce honorován.

V průběhu vlastních voleb do Senátu prováděli pracovníci ministerstva vnitra zařazení do sekretariátu Státní volební komise kontrolu⁸⁷ dodržování zásad zákona o volbách do Parlamentu ČR při hlasování a vybavení volebních místností. Podle poznatků ministerstva vnitra nebyly shledány žádné zásadní nedostatky a v obou případech bylo bezproblémové též zpracování výsledků voleb.

Z osmi podaných přihlášek pro registraci v obvodu Brno – město (č. 58) nesplňovala jedna přihláška náležitosti zákona o volbách do Parlamentu ČR, neboť nezávislý kandidát nepředložil petici minimálně s jedním tisícem podpisů oprávněných voličů z volebního obvodu, kde kandidát kandiduje (§ 61 odst. 2 písm. d). Kandidát tento nedostatek neodstranil ani po výzvě registračního úřadu; proto byla jeho přihláška k registraci odmítnuta. Proti tomu se kandidát odvolal ke správnímu soudu (Krajský soud v Brně). Žalobou se domáhal, aby soud uložil registračnímu úřadu povinnost zaregistrovat jeho přihlášku nezávislého kandidáta pro doplňující volby. Soud svým rozhodnutím ze dne 24. října 2003⁸⁸ jeho návrh zamítl proto, že kandidát ani přes výzvu nepředložil výše zmíněnou petici. Přihláška k registraci byla pravomocně odmítnuta a proto se údaje o tomto kandidátovi dále neuváděly.⁸⁹ Protože ministerstvo vnitra není registračním úřadem, jsou mu doručována pouze usnesení soudu o neplatnosti hlasování a usnesení o neplatnosti voleb. Žádné takové soudní rozhodnutí však ministerstvo vnitra v souvislosti s doplňovacími volbami do Senátu neobdrželo.

2.3. Referendum o vstupu ČR do EU

Mezinárodní smlouvy znají právo podílet se na správě věcí veřejných nejen prostřednictvím volených zástupců, ale i přímo. Český právní řád však neobsahoval dostatečně podrobnou právní úpravu, podle níž by bylo možné umožňovat právo rozhodovat o věcech veřejných přímo. To se změnilo přijetím ústavního zákona o referendu⁹⁰ a následně zákona o provádění referenda⁹¹. Ten upravil podmínky výkonu hlasovacího práva v referendu o přistoupení ČR k EU, jakož i podrobnosti navrhování a vyhlásování jeho výsledku. Prezident republiky vyhlásil dne 28. dubna 2003 svým rozhodnutím dny konání referenda na 13. a 14. června 2003.⁹²

Ve zvláštních seznamech oprávněných voličů vedených zastupitelskými úřady ČR bylo pro hlasování v referendu zapsáno celkem 2474 českých státních občanů, kteří mají bydliště mimo ČR.⁹³ O vydání hlasovacího průkazu, s nímž mohli vykonat své hlasovací

⁸⁷ Ministerstvo vnitra je volební orgán pro volby do Senátu, který metodicky řídí organizační a technickou přípravu, průběh a provádění doplňovacích voleb, a kontroluje též průběh hlasování.

⁸⁸ usnesení sp. zn. 31 Ca 33/2003

⁸⁹ ČSÚ na svých internetových stránkách rovněž uvádí informace pouze o sedmi kandidátech ve volebním obvodu Brno – město (č. 58).

⁹⁰ ústavní zákon č. 515/2002 Sb., o referendu o přistoupení ČR k EU a změně ústavního zákona č. 1/1993 Sb., Ústava ČR, ve znění pozdějších ústavních zákonů

⁹¹ zákon č. 114/2003 Sb., o provádění referenda o přistoupení ČR k EU a o změně některých zákonů (zákon o provádění referenda)

⁹² Vyhlášení referenda provedl prezident v souladu s ústavním zákonem o referendu a zákonem o provádění referenda rozhodnutím uveřejněným pod č. 116/2003 Sb.

⁹³ Informování této skupiny voličů realizovaly zastupitelské úřady prostřednictvím placené inzerce v zahraničních periodikách, publikací v časopisech vydávaných krajanskými spolky v zahraničí, umístěním

právo na území ČR, požádalo 205 voličů z celkového počtu 2474 zapsaných ve zvláštních seznamech oprávněných voličů vedených zastupitelskými úřady pro účely hlasování v referendu. Nejvíce hlasovacích průkazů bylo vystaveno zastupitelskými úřady v Bratislavě (76 ks) a Vídni (36 ks).

Právní řád ČR dosud neobsahuje právní úpravu referenda obecně, připravovaná rekodifikace volebního práva však přináší i právní úpravu obecného referenda.

2.3.1. Informační kampaň

Základními cíli komunikační strategie v období před referendem bylo zajistit informovanost všech českých státních občanů, kteří mají hlasovací právo, o dopadech vstupu do EU, dosáhnout maximální účasti při rozhodování v referendu a přesvědčit populaci o přínosech vstupu do EU pro naši zemi.⁹⁴ Primární cílovou skupinou předreferendové komunikační strategie byli všichni čeští státní občané s volebním právem. Sekundárními cílovými skupinami byli mladí a nerozhodnutí voliči, senioři a ženy v domácnosti.⁹⁵

2.3.2. Průběh a výsledky konání referenda

Podíl odpůrců, jenž v minulých letech stoupal, se ustálil na hodnotách od 18 do 22 %. Úměrně vzrůstu podílu příznivců vstupu klesal podíl nerozhodnutých. Ministerstvo zahraničních věcí zajistilo a distribuovalo přibližně 1300 CD nosičů obsahujících znění smlouvy 205 obcím s rozšířenou působností a 57 úřadům městských částí hl. m. Prahy. Každá obec s rozšířenou působností obdržela CD nosiče pro všechny matriční úřady v jejím správním obvodu. Přes čtyřicet matričních úřadů bez odpovídajícího technického vybavení obdrželo navíc tištěný výběr podstatných kapitol smlouvy.

Počet hlasujících v referendu byl 4 457 206. Celkový počet hlasů „ANO“ byl 3 446 758. Celkový počet hlasů „NE“ byl 1 010 448. Přistoupení ČR k EU bylo v referendu

informace o době konání referenda a o podmínkách výkonu hlasovacího práva na internetových stránkách a na vývěškách zastupitelských úřadů, honorárních konzulátů a Českých center a distribucí informačních letáků a dalších písemných informací poštou či při osobních setkáních. Rovněž ministerstvo zahraničních věcí umístilo potřebné informace o referendu na své internetové stránky a zajistilo publikaci oznámení o referendu ve vydání zpravodaje pro krajany v zahraničí *České listy*.

⁹⁴ Základní úkoly komunikační strategie v období před referendem vymezilo programové prohlášení vlády z roku 2002. Vláda jako jednu ze svých priorit stanovila vstup ČR do EU v roce 2004: „*Příprava na vstup bude klást velké nároky na komunikaci s veřejností, a to i s ohledem na to, že vláda považuje za nezbytné vytvořit legislativní podmínky pro rozhodování o přistoupení naší země k Evropské unii v referendu. Vynaložíme veškeré úsilí k tomu, abychom přesvědčili občany naší země, že je ve svrchovaném zájmu nás všech stát se členy Evropské unie při jejím nejbližším rozšíření.*“

⁹⁵ Občany ČR bylo možné před referendem podle vztahu ke vstupu do EU rozdělit na šest skupin: 1. Rozhodnutí aktivní stoupenci EU – 42 %, 2. Odpůrci EU – 17 %, 3. Nejistí váhavci zajímající se o EU – 16 %, 4. Váhaví příznivci EU – 9 %, 5. Nejistí váhavci bez zájmu o EU – 9 % a 6. Nerozhodní účastníci referenda – 7 %. Komunikační strategie se zaměřila na první skupinu (rozhodnutí aktivní stoupenci), u nichž bylo třeba udržet zájem o tematiku vstupu do EU a poskytovat dostatek informací a argumentů po celou dobu před referendem a na skupinu třetí (nejistí váhavci se zájmem o EU), kde se kampaň soustředila na získání nových příznivců vstupu do EU. Skupina čtvrtá a šestá, tedy váhaví příznivci EU a nerozhodnutí účastníci referenda, byla oslovena mediálními nástroji, zvláště v období šesti týdnů před referendem. Zbývající skupiny, tedy odpůrci vstupu do EU a nejistí váhavci bez zájmu o EU, nebyly předmětem cílené komunikace. Tyto skupiny nebyly početně natolik významné, aby bylo efektivní je oslovovat, navíc by jejich oslovení muselo být natolik specifické, že by bylo kontraproduktivní vůči hlavním cílovým skupinám.

schváleno. Výsledek byl o to uspokojivější, že předreferendová srovnání průzkumů veřejného mínění ukazovala, že ČR má nejvyšší podíl nerozhodných voličů, což se interpretovalo jako okolnost znejišťující předpokládaný výsledek referenda. Dne 14. července 2003 vyhlásil prezident republiky ve Sbírce zákonů výsledek referenda svým oznámením ze dne 9. července 2003 č. 206/2003 Sb.

Ministerstvo vnitra jako orgán pro referendum, který metodicky řídil organizační a technickou přípravu, průběh a provádění referenda, kontroloval průběh hlasování a sčítání hlasů. Ve dnech konání referenda provedli pracovníci ministerstva vnitra zařazení do sekretariátu Státní volební komise kontroly v 69 okrscích v celé ČR. Kontroly byly zaměřeny na dodržování ustanovení zákona o provádění referenda. Nedostatky závažného charakteru zjištěny nebyly. Drobná pochybení byla odstraňována bezprostředně na místě (např. chyběl v místnosti pro hlasování velký státní znak, přenosná hlasovací schránka nebyla přelepená, chyběl vyplněný vzor hlasovacího lístku). Během kontrol zaznamenali pracovníci ministerstva vnitra připomínky ze strany oprávněných voličů. Ti nejčastěji postrádali v zákoně o provádění referenda minimální kvórum účasti oprávněných voličů pro platnost hlasování v referendu, rámečky u jednotlivých odpovědí shledali příliš malými, dotazovali se, zda je nutné dávat hlasovací lístky do úřední obálky. Ze strany členů okrskových komisí nebyly podány žádné stížnosti.

2.3.3. Soudní ochrana referenda – řízení o nevyhlášení referenda a řízení o zákonnosti postupu při referendu, řízení ve věcech vedení stálého seznamu oprávněných voličů

Zákon o provádění referenda svěřuje soudní ochranu referenda v otázkách soudního přezkumu rozhodnutí prezidenta o nevyhlášení referenda a soudního přezkumu zákonnosti postupu při referendu Ústavnímu soudu.⁹⁶ Soudní ochrana ve věcech vedení stálého seznamu oprávněných voličů je shodná se soudní ochranou při volbách, postupuje se tedy podle soudního řádu správního.

Ústavní soud v souvislosti s referendem o vstupu ČR do EU obdržel celkem 32 podání na nezákonnost postupu při referendu (§ 125d). Z tohoto počtu bylo 13 podání odloženo přípisem asistenta (§ 41), protože šlo o podání, která vzhledem k obsahu nebylo možno považovat za návrh na zahájení řízení. Zbývajících 19 podání bylo odmítnuto, např. proto, že navrhovatel neodstranil ve stanovené lhůtě vady návrhu, návrh byl podán po uplynutí lhůty, podala je osoba neoprávněná nebo nebyla dána příslušnost Ústavního soudu (§ 43 odst. 1).

Některé návrhy byly podány ze strany odpůrců členství v EU, kteří napadali neobjektivnost kampaně referenda s tím, že Česká televize a Český rozhlas ovlivňovali voliče uváděním nepravdivých průběžných a předběžných výsledků. Odpůrci napadali i složení komisí pro hlasování a tvrdili, že zákon o provádění referenda nebyl platně přijat a ve prospěch vstupu do EU se vyslovila jen menšina českých státních občanů. V dalších návrzích na neplatnost referenda napadali občané například to, že hlasovací lístek neobsahoval otisk razítka ministerstva vnitra, ale pouze reprodukci razítka, či že Smlouva byla přístupna pouze v českém překladu. Veškeré návrhy na soudní přezkum však shledal Ústavní soud jako neopodstatněné.

⁹⁶ Zákon o provádění referenda odkazuje (§ 35) na zákon č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů. Současně jej novelizoval vložení nového oddílu desátého – řízení ve věcech referenda o přistoupení ČR k EU (§ 125a - § 125f).

3. Soudnictví, soudní a jiné formy ochrany práv

3.1. Bezplatná právní pomoc

3.1.1. Příprava zákona o poskytování bezplatné právní pomoci

Ve Zprávě 2001 je popsána neuspokojivá situace při poskytování právní pomoci.⁹⁷ Ve snaze sjednotit a tak i zpřehlednit právní úpravu poskytování právní pomoci byl již v průběhu roku 2002 vypracován věcný záměr zákona o tzv. bezplatné právní pomoci.⁹⁸ Platnou úpravu poskytování právní pomoci hrazené nemajetným osobám státem, obsahují jednotlivé procesní předpisy upravující soudní řízení. Konkrétně jde o:

- občanský soudní řád⁹⁹ především ve vztahu k účastníkům řízení osvobozeným od soudních poplatků, jimž byl z důvodu ochrany jejich zájmů ustanoven zástupcem advokát;
- soudní řád správní¹⁰⁰ pro navrhovatele osvobozené od soudních poplatků na základě doložení, že nemají dostatečné prostředky, pokud jim byl zástupcem ustanoven advokát z důvodu potřeby ochrany jejich práv; další podmínkou je, že nejde o zjevně bezúspěšný návrh;
- trestní řád¹⁰¹ pro případy, kdy obviněný osvědčí, že nemá dostatek prostředků, aby si hradil náklady obhajoby a rovněž pro případy, kdy nedostatek prostředků pro zastoupení zmocněncem osvědčí poškozený;
- zákon o Ústavním soudu¹⁰² pro případy podání ústavní stížnosti, pokud to odůvodňují osobní a majetkové poměry stěžovatele, zejména nemá-li dostatečné prostředky k placení nákladů spojených se zastoupením. Další podmínkou je, že ústavní stížnost nebyla odmítnuta.

Problémem této právní úpravy však je skutečnost, že je roztržena v několika právních předpisech a bez stanovení konkrétnějšího postupu pro zhodnocení nároku na její bezplatné poskytnutí (resp. dostatečných kritérií pro zhodnocení sociálního a majetkového postavení žadatele). Podmínky a postup pro poskytnutí právní pomoci v soudním řízení, zejména stanovení určitých objektivizujících kritérií pro posouzení sociálních a majetkových poměrů žadatelů, totiž nejsou upraveny právním předpisem, ale pouze instrukcí ministerstva spravedlnosti, vydané v rámci výkonu státní správy soudů. V praxi je soudy převážně používán vzor tiskopisu, vydaný v rámci této instrukce.

Kromě sjednocení právní úpravy poskytování bezplatné právní pomoci by měl zákon primárně odstranit situaci, kdy kvalifikované právní profese mohou poskytovat své služby za sníženou odměnu nebo i zcela zdarma mimo soudní řízení pouze pokud se dohodnou přímo s klientem, kterému službu poskytují, nebo pokud jim toto uloží profesní samospráva. Schválený věcný záměr zákona o bezplatné právní pomoci by měl stanovit kdo bude rozhodovat o poskytnutí právní pomoci hrazené z veřejných rozpočtů, za jakých podmínek a za jakých podmínek bude zpětně požadováno alespoň částečné uhrazení nákladů na právní pomoc.

⁹⁷ viz kapitola II./3.3. Zprávy 2001

⁹⁸ usnesení vlády ze dne 4. června 2003 č. 543 k návrhu věcného záměru zákona o poskytování bezplatné právní pomoci (<http://racek.vlada.cz/usneseni/>)

⁹⁹ zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů

¹⁰⁰ zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů

¹⁰¹ zákon č. 141/1961 Sb., trestní řád, ve znění pozdějších předpisů

¹⁰² zákon č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů

Zatímco Listina přiznává právo každého na právní pomoc v řízení před soudy, státními orgány či orgány veřejné správy od samotného počátku (čl. 37 odst. 2), návrh zákona počítá s tím, že bezplatná právní pomoc bude poskytována pouze v řízení před soudem a na žádost, kdy soudce posoudí, zda účastník řízení splňuje podmínky na vznik nároku na poskytnutí právní služby příslušnou právní profesí zdarma, resp. její uhrazení z veřejných rozpočtů.

Jako problematické se rovněž jeví přiznání nároku na poskytnutí bezplatné právní pomoci toliko fyzickým osobám, protože právu na právní pomoc podle Listiny odpovídá právo na spravedlivý proces podle Evropské úmluvy o lidských právech a svobodách (dále jen „EÚLP“)¹⁰³, do něhož Evropský soud pro lidská práva (dále v tomto oddílu jen „Soud“) ve své judikatuře zahrnuje i přístup ke spravedlnosti. Protože právo na spravedlivý proces a přístup ke spravedlnosti jako jeho složka jsou práva, která nejsou závislá na podstatě fyzické osoby, mělo by být poskytování bezplatné právní pomoci zajištěno i pro právnické osoby. Soud přiznává práva chráněná EÚLP nejen fyzickým, ale též právnickým osobám všude tam, kde to nevylučuje povaha práva či svobody. To vyplývá nejen z oprávnění podat individuální stížnost (čl. 34) nevládními organizacemi či skupinami jednotlivců¹⁰⁴, ale i z judikatury Soudu. V ní Soud běžně přijímá a rozhoduje o porušení/neporušení práva na soukromí, práva na spravedlivý proces¹⁰⁵, práva na svobodu projevu nebo práva na pokojné užívání majetku právnických osob. V tomto duchu rozhoduje o ústavních stížnostech i Ústavní soud, který lidská práva přiznává právnickým osobám všude tam, kde to nevylučuje povaha práva.¹⁰⁶ Zvolená koncepce poskytování bezplatné právní pomoci pouze fyzickým osobám může v budoucnu teoreticky kolidovat s trestní odpovědností právnických osob, které by naplnily podmínky obžalovaného pro přidělení obhájce z moci úřední.

Při přípravě návrhu zákona o poskytování bezplatné právní pomoci by tak bylo vhodné zvážit nejen rozšíření poskytnutí této služby hrazené státem i na právnické osoby, ale i v těch řízeních, která nejsou soudní.

3.1.2. Poskytování právní pomoci obcím v soudním řízení Úřadem pro zastupování státu ve věcech majetkových

V průběhu 90. let minulého století byl v souvislosti s privatizací převáděn majetek státu na soukromé subjekty. Stát dále převáděl majetek i na obce a kraje. Především vůči obcím uplatňují soukromé osoby vlastnické právo na nemovitý majetek a ochrany svého tvrzeného nároku se domáhají i před soudem. V některých případech nebyly obce schopny adekvátně reagovat na vedení soudního sporu, a tak ministerstvo financí připravilo novelu

¹⁰³ č. 209/1992 Sb.

¹⁰⁴ tj. jiných forem právní existence, a to i bez právní subjektivity

¹⁰⁵ viz stížnost č.29010/95, Kreditní a průmyslová banka, a.s. proti ČR

¹⁰⁶ Právnické osoby rovněž podávají stížnosti k Ústavnímu soudu, aniž by byly tyto odmítnuty, protože byly podány neoprávněným subjektem z důvodu nemožnosti být nositelem lidských práv obecně. Zákon č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů totiž výslovně uvádí právnické osoby jako subjekty oprávněné k podání ústavní stížnosti „...jestliže tvrdí, že pravomocným rozhodnutím v řízení, jehož byla účastníkem, opatřením nebo jiným zásahem orgánu veřejné moci (dále jen "zásah orgánu veřejné moci") bylo porušeno její základní právo nebo svoboda zaručené ústavním zákonem (dále jen "ústavně zaručené základní právo nebo svoboda") Pokud by totiž Listina nebo EÚLP měla chránit práva pouze fyzických osob, bylo by uvedené ustanovení zákona o Ústavním soudu zcela mrtvé, protože by všechny stížnosti právnických osob musel Ústavní soud odmítnout jako podané neoprávněným navrhovatelem (§ 43 odst. 1 písm. c), popř. i písm. e).

zákona o Úřadu pro zastupování státu ve věcech majetkových.¹⁰⁷ Návrh novely by měl zavést možnost poskytnutí bezplatné právní pomoci obcím Úřadem pro zastupování státu ve formě zastoupení před soudem všude tam, kde jsou obce žalovány o vydání majetku, který na ně převedl stát. K tomuto způsobu řešení přistoupilo ministerstvo financí především proto, že vynakládání finančních prostředků na soudní řízení, a to zejména v případech prohry sporu, má vliv nejen na obce a jejich obyvatele, ale negativně se odráží také ve veřejných rozpočtech.

K návrhu novely zákona lze mít výhrady především ze dvou koncepčních důvodů. Prvním z nich je to, že právní pomoc ve formě zastoupení v soudním řízení je určena pouze některým veřejnoprávním korporacím jako právnickým osobám.

Jak je zmíněno výše, schválený věcný záměr zákona o poskytování bezplatné právní pomoci je koncipován tak, že právní pomoc hrazená ze státního rozpočtu má být poskytována pouze fyzickým osobám. V okamžiku, kdy však má vnitrostátní soud rozhodovat o vlastnictví toho kterého subjektu, bude nezbytné posoudit soulad navrhovaného poskytnutí právní pomoci státem s principem rovnosti zbraní, obsaženém v právu na spravedlivý proces (čl. 6 odst. 1 EÚLP), tj. že „... každá strana v procesu musí mít stejnou možnost hájit své zájmy, a že žádná z nich nesmí mít podstatnou výhodu vůči protistraně.“¹⁰⁸ Soud rovněž judikoval, že si realizace práva na spravedlivý proces může vyžádat i aktivní opatření ze strany státu, tj. zavedení takového systému, který bude respektovat i princip rovnosti zbraní. Neexistenci takového systémového poskytnutí adekvátních prostředků pro ochranu práv ohodnotil Soud tak, že v konkrétních případech může vést k porušení tohoto práva.¹⁰⁹

Vzhledem k tomu, že obecný systém bezplatné právní pomoci je ve stadiu zrodu, vyústilo by zavedení možnosti poskytování právní pomoci pouze veřejnoprávním právnickým osobám v nerovný přístup státu ke všem soukromoprávním subjektům v uvedeném druhu majetkových sporů. To by představovalo zásah do principu rovného postavení procesních stran, garantovaného Listinou (čl. 37 odst. 3), protože v civilním kontradiktorním řízení by byly obce podporovány státem prostřednictvím Úřadu pro zastupování státu ze zákona, zatímco ostatní soukromoprávní osoby, které by mohly být i protistranou, by tuto odbornou a potažmo též finanční podporu ze strany státu nedostaly, takže by se musely spolehnout na vlastní schopnosti a zdroje.

Jako druhý koncepční nedostatek se jeví skutečnost, že právní pomoc ve formě zastoupení v soudním řízení je určena pouze obcím jako veřejnoprávním korporacím v konkrétním druhu sporů – že se tedy těmto subjektům jakožto vlastníkům poskytuje vyšší míra ochrany jejich vlastnického práva přímo ze strany státu. Splnění kumulativních podmínek na straně příjemce právní pomoci ze strany státu (právní forma – veřejnoprávní právnická osoba, druh sporu – majetkový v civilním soudním řízení a další aspekty – právní zájem státu na potvrzení vlastnického práva obcí) je natolik specifické, že předkládaný návrh zcela nepochybně preferuje ochranu specifického druhu vlastnictví konkrétních subjektů. Tím zakládá nerovné postavení vlastníků nejen podle formy jejich právní existence, ale i podle druhu vlastněné věci v závislosti na jejím nabytí. Takové pojetí poskytování právní pomoci

¹⁰⁷ usnesení vlády ze dne 12. listopadu 2003 č. 1117 k návrhu zákona, kterým se mění zákon č. 201/2002 Sb., o Úřadu pro zastupování státu ve věcech majetkových, zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů (<http://racek.vlada.cz/usneseni/>). Poslanecká sněmovna jej projednává jako sněmovní tisk č. 526 (http://www.snemovna.cz/forms/tmp_sqw/3a190006.doc).

¹⁰⁸ viz odůvodnění rozhodnutí o stížnosti č. 2689/65, Delcourt proti Belgii

¹⁰⁹ viz např. rozhodnutí o stížnosti č. 6289/73, Airey proti Irsku

tudíž neodpovídá principu shodného obsahu vlastnického práva a ochrany, které toto právo požívá podle Listiny (čl. 11 odst. 1).

Takto specificky zaměřená právní pomoc na účet státu, podmíněná mj. i nejistým následkem (případné ohrožení právní jistoty třetích osob) nebude s největší pravděpodobností vhodným systémovým opatřením k řešení problémů aplikace práva, které vznikly před více než 50 lety, právní aspekty majetkových převodů nebyly následně dlouhodobě řešeny a možnost jejich řešení se naskýtá až v současnosti. Jako značně problematické se jeví navrhovaný způsob poskytování bezplatné právní pomoci právě i z pohledu těch mezinárodních smluv o lidských právech, které jsou součástí českého právního řádu a mají být aplikovány místo těch právních předpisů, které upravují totožnou věc odlišně.

3.2. Trestní soudnictví ve věcech mládeže

V roce 2003 byl přijat zákon o soudnictví ve věcech mládeže¹¹⁰. Zákon upravuje podmínky odpovědnosti dětí mladších 15 let a mladistvých za protiprávní činy uvedené v trestním zákoně¹¹¹, opatření ukládaná za takové protiprávní činy, postup. Podle zákona není i nadále dítě mladší 15 let trestně odpovědné, zákon o soudnictví ve věcech mládeže však umožňuje, aby stát v občanském soudním řízení reagoval i na delikvenci těchto dětí, a to různými výchovnými opatřeními. Nový zákon stanoví zvýšenou ochranu mladistvých v průběhu trestního řízení. Nikdo např. nesmí zveřejnit žádnou informaci, ve které je uvedeno jméno mladistvého, nebo která obsahuje informace umožňující mladistvého identifikovat. Také hlavní líčení se koná neveřejně; veřejné je pouze v případě, že to sám mladistvý navrhne.

Nový zákon tak přináší řadu zlepšení, např. specializaci soudů (soudců), rozšíření škály možných opatření ukládaných jako sankce a jejich diferenciaci. Důraz je položen na výchovu, přičemž zákon rovněž rozšiřuje možnosti výchovného působení na mladistvé prostřednictvím probačních programů a poskytuje širší možnosti uplatnění Probační a mediační služby. Nezbytnou podmínkou skutečně efektivního působení tohoto zákona v praxi ovšem bude řádné vyškolení všech osob, které se na jeho aplikaci podílejí, tedy soudců, státních zástupců, pracovníků mediační a probační služby apod. Dle informací Nejvyššího státního zastupitelství však k dostatečnému vyškolení těchto pracovníků doposud nedošlo a jejich dosavadní zkušenosti s prací, zejména s dětmi do 15 let, jsou nedostatečné.

4. Osoby zbavené svobody či omezené na svobodě

4.1. Výkon trestu a vazby

4.1.1. Obecná situace ve vězeňství v roce 2003

Pokles počtu vězněných osob v roce 2002 umožnil provést přepočty normové ubytovací kapacity věznic a vazebních věznic k 1. lednu 2003 tak, aby na jednu vězněnou osobu připadala v místnosti určené k trvalému ubytování podlahová plocha 4,5 m². Takto stanovená ubytovací kapacita byla ke dni 1. ledna 2003 překročena o 3,1%. Ve druhé

¹¹⁰ zákon č. 218/2003 Sb., o odpovědnosti mládeže za protiprávní činy a o soudnictví ve věcech mládeže a o změně některých zákonů

¹¹¹ zákon č. 140/1961 Sb. trestní zákon, ve znění pozdějších předpisů

polovině roku 2003 ovšem došlo k opětovnému nárůstu počtu vězňů a ke dni 31. prosince 2003 byla ubytovací kapacita překročena o 12,1%. V důsledku nárůstu počtu osob ve výkonu trestu odnětí svobody se výměra všech ploch připadajících na jednoho odsouzeného snížila přibližně o 10%. Zvýšení počtu odsouzených ve výkonu trestu mělo vliv i na jejich zaměstnanost.¹¹²

U obviněných, jejichž počet téměř stagnoval, byly změny pouze nepatrné. Podle prognózy Vězeňské služby nelze v nejbližších letech uvažovat o poklesu a velmi pravděpodobný je spíše opětovný nárůst počtu vězněných osob.¹¹³ Vývoj počtu vězněných osob v roce 2003 dokumentuje následující tabulka:

stav ke dni	1. 1. 2003			31. 12. 2003		
	muži	ženy	celkem	muži	ženy	celkem
obvinění	3 222	162	3 384	3 244	165	3 409
odsouzení	12 321	508	12 829	13 298	570	13 868
celkem	15 543	670	16 213	16 542	735	17 277

Oficiálně stanovená minimální ubytovací plocha 4 m² připadající na jednu vězněnou osobu bude v souladu s doporučením Evropského výboru pro zabránění mučení a nelidskému či ponižujícímu zacházení nebo trestání (dále jen „CPT“) zavedena s účinností od 1.července 2004.¹¹⁴ V rámci programu „Rozvoj a obnova materiálně technické základny vězeňství“ se připravuje vytvoření 450 nových ubytovacích míst o normové ploše 6,0 m² při respektování požadavku individuálního způsobu ubytování vězňů.¹¹⁵

V průběhu roku 2003 nedošlo k výrazné změně v počtu osob ve výkonu vazby. Průměrná délka vazby se snížila ze 150 na 133 dní, což lze považovat za pokračování v příznivém trendu, i když ani dosažený výsledek jistě nelze označit za uspokojivý.

Ke snížení počtu vězněných osob by v budoucnu mělo přispět přijetí nových zákonů, které nahradí současný trestní zákon a trestní řád a které rozšiřují možnosti ukládání alternativních trestů. To by se mělo v dalším období projevovat snížením počtu ukládaných nepodmíněných trestů odnětí svobody. Nový zákon o odpovědnosti mládeže za protiprávní činy a o soudnictví ve věcech mládeže a o změně některých zákonů,¹¹⁶ účinný od 1. ledna 2004, by celkově měl přispět ke snížení počtu mladistvých vězňů (viz kapitola Trestní soudnictví ve věcech mládeže).

¹¹² V průběhu roku 2003 se počet zaměstnaných odsouzených pohyboval mezi 5 143 odsouzenými (leden) a 5 709 odsouzenými (říjen). V prosinci bylo zaměstnáno 5 601 odsouzených. V porovnání s rokem 2002, kdy se počet zaměstnaných odsouzených pohyboval mezi 5 028 (červen) a 5 478 (říjen) se počet zaměstnaných odsouzených zvýšil. Vzhledem k nárůstu počtu odsouzených byl však ve druhém pololetí roku 2003 počet nezaměstnaných odsouzených vyšší než ve stejném období roku 2002.

¹¹³ Zpráva o plnění systémových opatření v oblasti vězeňství a trestní politiky z hlediska reformy vězeňství (stav ke dni 30. 6. 2003), usnesení vlády č. 1015 ze dne 13. října 2003 ke Zprávě o plnění systémových opatření v oblasti vězeňství a trestní politiky z hlediska reformy vězeňství (<http://racek.vlada.cz/usneseni/>).

¹¹⁴ Návrh na změnu vyhlášky ministerstva spravedlnosti č. 109/1999 Sb., kterou se vydává řád výkonu vazby ve znění vyhlášky ministerstva spravedlnosti č. 292/2001 Sb. a vyhlášky ministerstva spravedlnosti č. 345/1999 Sb., kterou se vydává řád výkonu trestu odnětí svobody, stanoví, že v ubytovací místnosti určené pro ubytování více osob musí na jednu osobu připadat ubytovací plocha nejméně 4,0 m² a že celý nebo ložnice o ubytovací ploše menší než 6,0 m² nelze k ubytování používat.

¹¹⁵ Dokumentaci programu č. 236 210 *Rozvoj a obnova materiálně technické základny vězeňství* schválilo ministerstvo financí v květnu 2003.

¹¹⁶ zákon č. 218/2003 Sb., o odpovědnosti mládeže za protiprávní činy a o soudnictví ve věcech mládeže a o změně některých zákonů (zákon o soudnictví ve věcech mládeže)

4.1.2. Novela zákona o výkonu trestu odnětí svobody

Během roku 2003 pokračovaly práce na přípravě novely zákona o výkonu trestu odnětí svobody.¹¹⁷ Novelu schválily obě komory Parlamentu a 30. ledna 2004 ji podepsal prezident republiky. Vzhledem k průběhu legislativního procesu byla účinnost zákona stanovena ke dni 1. července 2004. Jedním z důvodů předložení novely byl i výrazný pokles počtu vězňených osob, umožňující systémově řešit kritické připomínky CPT.¹¹⁸ K přípravě novely svými předchozími podněty významně přispěla Rada pro lidská práva.

Nově je rozšířen výčet případů, ve kterých jsou odsouzení osvobozeni od povinnosti hradit náklady výkonu trestu. Jde například o odsouzené, kteří nezaviněně nemohou ve výkonu trestu pracovat, pokud nemají jiný příjem nebo jinou hotovost, dále o odsouzené mladší 18 let, odsouzené zařazené do vzdělávacích nebo terapeutických programů s dobou výuky nebo terapie nejméně 21 hodin týdně a o odsouzené, kteří se účastní soudního jednání v postavení svědka nebo poškozeného.¹¹⁹ Novela zákona by tak měla přispět k významnému zlepšení podmínek osob vykonávajících trest odnětí svobody.

Novela dále zpřesňuje stávající úpravu práva na přijetí návštěvy blízkých osob tím, že jednoznačně stanoví právo na přijetí návštěvy blízkých osob na dobu celkem tří hodin během jednoho kalendářního měsíce, resp. pěti hodin během jednoho kalendářního měsíce u mladistvých. Nadále však nebude dovoleno přijímat návštěvy jiných osob než osob blízkých i bez závažných důvodů tak, jak doporučuje CPT. Další úprava reaguje na doporučení, aby byly umožňovány kontaktní návštěvy odsouzených.¹²⁰ Navíc dojde i k rozšíření možnosti návštěv odsouzených bez zrakové a sluchové kontroly příslušníky Vězeňské služby. U osob, se kterými smí odsouzený při návštěvách hovořit bez přítomnosti třetí osoby, se Vězeňská služba nebude moci seznamovat ani s obsahem jejich telefonátů.

Stávající právní úprava, která neumožňovala použití peněz zaslaných do věznice k nákupu ve vězeňských prodejnách, se v praxi neosvědčila.¹²¹ Nově proto bude mít každý odsouzený, který neuhradil škodu způsobenou trestným činem, pohledávky spojené s trestním řízením a škodu, kterou způsobil Vězeňské službě během výkonu trestu, možnost použít k nákupu a k úhradě nadstandardní zdravotní péče polovinu zaslané částky. Z druhé poloviny budou hrazeny výše uvedené pohledávky.

Novela dále umožní zřizovat výstupní oddělení a zařazovat odsouzené do programů zacházení speciálně zaměřených na přípravu odsouzených na samostatný způsob života po

¹¹⁷ návrh zákona, kterým se mění zákon č. 169/1999 Sb., o výkonu trestu odnětí svobody a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony, viz sněmovní tisk č. 353 (http://www.psp.cz/forms/tmp_sqw/1ddc0013.doc)

¹¹⁸ Ke dni 29. ledna 2003 klesl počet vězňených osob ve srovnání se stavem ke dni 22. března 2000 o 32%. Ve druhé polovině roku 2003 však dochází k opětovnému růstu – viz kapitola II./3.1. Zprávy 2003.

¹¹⁹ Novela se dále dotýká úpravy sociálního kapesného, nákladů trestu a náhrady škody způsobené odsouzeným zaviněně na majetku státu, se kterým hospodář Vězeňská služba, a kázeňského trestu přijetí balíčku, ukládaného mladistvému.

¹²⁰ Novela má zaručit, aby bezkontaktní návštěvy mohly být přijímány pouze v odůvodněných případech po individuálním vyhodnocení bezpečnostních rizik.

¹²¹ Dočasně byla zavedena praxe nákupu odsouzeným návštěvami ve vězeňských prodejnách, která ovšem vedla ke znevýhodněnímu postavení těch odsouzených, kterým se návštěva nedostavila, a k obcházení limitujícího ustanovení o balíčcích a nakládání s penězi odsouzených. Proto byla tato praxe posléze opět zrušena (viz kapitola II./4.2.3 Zprávy 2002).

propuštění na svobodu ve všech typech věznic, nejenom ve věznicích s ostrahou a zvýšenou ostrahou, jak je tomu doposud.

Další změnou, kterou novela obsahuje, je změna pojetí účelu výkonu trestu odnětí svobody u doživotně odsouzených. Novela zrušila právní úpravu, která striktně vyžadovala oddělené umístění odsouzených k doživotnímu trestu od ostatních odsouzených.¹²²

4.1.3. Novela zákona o výkonu vazby¹²³

CPT ve svých zprávách opakovaně vyjádřil nespokojenost s absencí přiměřených programů činností s obviněnými a doporučil českým úřadům, aby v rámci celého vězeňského systému zpracovaly a začaly uplatňovat přiměřené programy činností s obviněnými. Vzhledem k tomu, že obviněný nemůže být k účasti na programech žádným způsobem nucen, stanoví novela zákona o výkonu vazby povinnost Vězeňské služby obviněnému účast v takových programech nabídnout.

Novela dále rozšiřuje právo obviněných na přijímání návštěv v rozsahu shodném s odsouzenými, tj. tři hodiny měsíčně. Návštěvy jiných osob než osob blízkých však bez závažného důvodu nadále umožněny nebudou. Nově bude také zajištěno, aby návštěvy přes dělicí přepážku probíhaly pouze výjimečně, a to v případě, kdy jsou pro takový postup shledány bezpečnostní důvody. Změna zákona umožní, aby i osoby ve výkonu vazby, stejně jako odsouzení, měly umožněn přístup k telefonu, ne však ke kontaktu s jinou než blízkou osobou, pokud k tomu není závažný důvod.

Pravomoc k rozhodnutí o omezení nebo zrušení vycházky bude přenesena přímo na generálního ředitele Vězeňské služby nebo jím pověřeného zaměstnance z toho důvodu, aby ředitelé věznic nemohli v jiných než nevyhnutelných případech rozhodovat o omezení doby vycházky na méně než jednu hodinu denně.¹²⁴

Po projednání Senátem byl návrh novely zákona doplněn¹²⁵ o povinnost věznice zabezpečit mladistvému ve výkonu vazby, který má plnit povinnou školní docházku, její plnění, a možnost výkonu vazby matek s nezletilými dětmi.¹²⁶

Nové ustanovení o povinnosti vazební věznice zabezpečit mladistvému plnění povinné školní docházky reaguje na dosavadní nedostatek právní úpravy výkonu vazby a přibližuje ji

¹²² Změna je nyní možná i vzhledem k nabytí účinnosti novely trestního zákona (č. 265/2001 Sb.), která rozšířila možnosti ukládání doživotního trestu odnětí svobody tak, že podmínky uvedené v § 29 odst 3 písm. b) se nyní uplatňují alternativně. V individuálních případech bude možnost odděleného umístění zachována. Nově bude naopak umožněno v zájmu ochrany společnosti v důvodných případech oddělené umístění vězněných cizinců vysoce postavených v hierarchii organizovaného zločinu.

¹²³ Novela zákona o výkonu vazby je součástí zákona č. 52/2004 Sb., kterým se mění zákon č. 169/1999 Sb., o výkonu trestu odnětí svobody a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony.

¹²⁴ Podobně jako zákon o výkonu trestu bude zákon o výkonu vazby obsahovat nová ustanovení o výkonu duchovní služby, problematice náhrady škody a některá další ustanovení sjednocující úpravu výkonu vazby a výkonu trestu odnětí svobody. Změna úpravy výkonu vyhošťovací vazby je popsána v následující kapitole.

¹²⁵ viz pozměňovací návrhy sněmovního tisku č. 353 (http://www.psp.cz/forms/tmp_sqw/1dd1000d.doc)

¹²⁶ V této podobě byl návrh zákona Poslaneckou sněmovnou schválen. Prezident republiky zákon podepsal dne 30. ledna 2004.

tak právní úpravě výkonu trestu odnětí svobody, která plnění povinné školní docházky mladistvých ve výkonu trestu umožňuje.

Podobné sblížení právní úpravy výkonu vazby a výkonu trestu odnětí svobody přináší i ustanovení o výkonu vazby matek s nezletilými dětmi, které doposud zákon neobsahoval. To bylo v minulých letech předmětem kritiky veřejného ochránce práv i Rady vlády pro lidská práva.¹²⁷ Ministerstvo spravedlnosti předpokládá, že výkon vazby na těchto osobách bude zabezpečován ve věznici Světlá nad Sázavou.

4.1.4. Novela zákona o Vězeňské službě a justiční stráži ČR

V prosinci roku 2003 byla s účinností od 1. ledna 2004 schválena novela zákona o Vězeňské službě a justiční stráži ČR.¹²⁸ K plnění úkolů vyplývajících z doporučení CPT má přispět nové oprávnění ministerstva provádět kontrolu dodržování právních předpisů a vnitřních předpisů upravujících povinnosti příslušníků a občanských zaměstnanců Vězeňské služby při zacházení s obviněnými a odsouzenými.

Novelou byl rozšířen výčet donucovacích prostředků používaných příslušníky Vězeňské služby o tzv. expanzní zbraně, které budou zařazovány do výzbroje příslušných jednotek pro zákrok pod jednotným velením. Uváděnou předností expanzních zbraní je, že při jejich použití nedochází k nebezpečí ohrožení života a zdraví osob nebo majetku. Navíc se rozšiřuje možnost použít předváděcí řetízky, pouta nebo pouta s poutacím opaskem i bez splnění základních podmínek použití donucovacích prostředků stanovených zákonem¹²⁹ na obviněné a na všechny odsouzené, bez ohledu na to, v jakém typu věznice trest vykonávají, je-li vzhledem k jejich předchozímu chování důvodná obava, že by se mohli chovat násilným způsobem.¹³⁰

Významnou změnou je nové oprávnění pověřených orgánů Vězeňské služby používat v objektech Vězeňské služby podpůrné operativně pátrací prostředky obdobně jako příslušníci Policie ČR, a to nejen v řízení o trestných činech příslušníků Vězeňské služby,¹³¹ ale již při předcházení a odhalování úmyslné trestné činnosti u osob ve výkonu vazby a ve výkonu trestu odnětí svobody, příslušníků a občanských zaměstnanců a dalších osob nacházejících se v objektech Vězeňské služby. Oprávnění pověřených orgánů Vězeňské služby používat podpůrné operativně pátrací prostředky bylo odůvodněno nepříznivou situací ve věznicích způsobenou zejména zločineckými strukturami z řad občanů států bývalého Sovětského svazu vyvolávající reálné nebezpečí páchaní další trestné činnosti, kterou lze jen obtížně objasnit.

¹²⁷ Rada vlády pro lidská práva schválila podnět ke změně právní úpravy důvodů vazby nemocných osob, těhotných žen a žen s malými dětmi a některých podmínek výkonu vazby dne 28. května 2002.

¹²⁸ zákon č. 436/2003 Sb., kterým se mění zákon č. 555/1992 Sb., o Vězeňské službě a justiční stráži České republiky, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony

¹²⁹ „Pokud je to nezbytné k zajištění pořádku a bezpečnosti, je příslušník při plnění svých úkolů oprávněn použít donucovací prostředky proti osobám, které ohrožují život nebo zdraví, úmyslně poškozuji majetek nebo násilím se snaží mařit účel výkonu vazby nebo výkonu trestu odnětí svobody, anebo narušují pořádek nebo bezpečnost v prostorách Vězeňské služby, ve věznici pro místní výkon trestu, v budovách soudů, jakož i jiných místech činnosti soudů, budovách státních zastupitelství nebo ministerstva a v bezprostřední blízkosti střežených objektů.“ (§ 17 odst. 1 zákona č. 555/1992 Sb., o Vězeňské službě a justiční stráži České republiky, ve znění pozdějších předpisů)

¹³⁰ § 17 odst. 5 zákona č. 555/1992 Sb., o Vězeňské službě a justiční stráži České republiky, ve znění pozdějších předpisů

¹³¹ § 12 odst. 2, § 158b zákona č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudní (trestní řád), ve znění pozdějších předpisů

Návrh novely poukazoval na nedostatky a rozpory v dosavadní právní úpravě používání operativně pátracích prostředků a operativní techniky ve věznicích. Někteří odborníci však namítali, že přijetím návrhu by došlo k nežádoucímu posunu v úloze Vězeňské služby, ke zhoršení šancí na výchovné působení a k rozšíření korupčního prostředí ve věznicích.

Z původně navrhovaných tří podpůrných operativní prostředků - zabezpečovací technika (potřebná zejména k odhalování skrytých mobilních telefonů ve věznicích), využití informátora a zvláštní finanční prostředky – byly nakonec schváleny jen první dva.¹³² Původně navrhované ustanovení zakotvující nové oprávnění příslušníků Vězeňské služby odebírat pro účely identifikace nebo budoucí identifikace biologický materiál schváleno nebylo.¹³³

4.1.5. Zvláštní režim

Nejvyšší státní zastupitelství upozornilo na pramenící problém zařazování do tzv. zvláštního režimu opatření pro zajištění výkonu vazby a výkonu trestu odnětí svobody na velmi nebezpečných vězňených osobách z prostředí organizovaného zločinu. Zvláštní režim byl zaveden v souvislosti s rozsáhlou preventivní akcí „Alcatraz“, při níž Vězeňská služba ČR úspěšně zabránila vypuknutí rozsáhlé vězeňské vzpoury. Do zvláštního režimu byli zařazováni prakticky výlučně občané států bývalého Sovětského svazu. U osob vězňených ve zvláštním režimu docházelo podle informací Nejvyššího státního zastupitelství k neopodstatněnému porušování rovnosti jejich práv v mnoha směrech oproti ostatním odsouzeným a k nezákonnému používání donucovacích prostředků.¹³⁴ Problematikou zákonnosti zvláštního režimu se zabývala i Inspekce ministra spravedlnosti a veřejný ochránce práv.

S odkazem na aplikaci vnitřních norem upravujících zvláštní režim¹³⁵ bylo ve věznicích porušováno např. právo odsouzeného na rozmluvu s advokátem bez přítomnosti třetích osob. Byl zaznamenán i případ, kdy byl odsouzený bezdůvodně izolován, poután a omezován v účasti na kulturních a sportovních aktivitách. Na tato porušení zákona reagovali pověřeni státní zástupci příkazy vydanými v jednotlivých věznicích. I vnitřní norma, metodický list č. 18/2002, obsahovala ustanovení diskriminační povahy (např. článek, podle něhož bylo zakázáno společné ubytování osob ve zvláštním režimu s cizinci z téhož státu, přičemž se navíc pro tyto účely za jeden stát považovaly všechny státy vzniklé po rozpadu bývalého Sovětského svazu, resp. bývalé Jugoslávie). Proto byla na základě iniciativy Vrchního státního zastupitelství v Praze ve spolupráci s Nejvyšším státním zastupitelstvím nahrazena novým metodickým listem (v květnu 2003), který již taková ustanovení

¹³² Při projednávání návrhu v Poslanecké sněmovně byl schválen pozměňovací návrh poslance S. Karáska – viz sněmovní tisk č. 351 (http://www.psp.cz/forms/tmp_sqw/1dd1000f.doc).

¹³³ Při projednávání návrhu v Poslanecké sněmovně byl schválen pozměňovací návrh poslance T. Kladívka – viz sněmovní tisk č. 351 (http://www.psp.cz/forms/tmp_sqw/1dd1000f.doc).

¹³⁴ § 15 a § 17 zákona č. 169/1999 Sb., o výkonu trestu odnětí svobody a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů

¹³⁵ Zvláštní režim byl zaveden na základě Nařízení generální ředitelky VS ČR č. 44/2002 o zařazování obviněných a odsouzených do režimu opatření pro zajištění výkonu vazby výkonu trestu odnětí svobody na velmi nebezpečných vězňených osobách z prostředí organizovaného zločinu ze dne 25. září 2002 a metodického listu č. 18/2002 ředitele odboru výkonu vazby a trestu GR VS ČR, kterým se ujednocije způsob zajištění výkonu vazby a výkonu trestu odnětí svobody na velmi nebezpečných vězňených osobách z prostředí organizovaného zločinu ze dne 25. září 2002.

neobsahuje. Pověření státní zástupci od té doby pravidelně kontrolují dodržování práv vězněných cizinců.¹³⁶

Pověření státní zástupci dále zjistili, že osoby zařazené do zvláštního režimu byly přemísťovány v intervalech dvou měsíců po různých věznicích, aniž by k tomu byl zvláštní důvod. Takové přesuny měly v rozporu se základními zásadami výkonu trestu za následek nemožnost vězněné osoby plnit program zacházení a vytvořit si podmínky pro přeřazení do mírnějšího typu věznice či pro podmíněné propuštění.¹³⁷ Nezákonnost spatřovali státní zástupci i v tom, že rozhodnutí o zařazení do zvláštního režimu nebylo přezkoumatelné (viz kapitola Kázeňské řízení).

Problematickou zvláštního režimu se zabývala Meziřesortní analytická skupina pro zabezpečení řádného výkonu vazby a trestu odnětí svobody.¹³⁸ Výsledkem její činnosti byla změna vnitřních norem upravujících zvláštní režim.¹³⁹

Od poloviny roku 2003 slouží k výkonu trestu odnětí svobody u zvlášť nebezpečných osob zařazených do věznice s dozorem speciální oddělení se zesíleným stavebně technickým zabezpečením ve Věznici Stráž pod Ralskem, které umožňuje realizovat výkon trestu zvlášť nebezpečných odsouzených, aniž by Vězeňská služba musela přistupovat ke zvláštním bezpečnostním opatřením.¹⁴⁰

4.1.6. Výkon trestu odnětí svobody matek s nezletilými dětmi

Od roku 2002 je výkon trestu odnětí svobody matek s nezletilými dětmi realizován ve Věznici Světlá nad Sázavou a dosavadní zkušenosti jsou velmi dobré. Podmínky zde vytvořené odpovídají potřebám matek a jejich dětí.¹⁴¹

4.1.7. Přemísťování vězňů¹⁴²

V oblasti vězeňství se veřejný ochránce práv nejčastěji setkává s žádostmi vězňů o pomoc s přemístěním do jiné věznice, která je blíže jejich rodině a bydlišti. V podnětech odsouzení nesouhlasí s tím, že vedení věznice nevyhovělo jejich žádosti nebo na ni vůbec nereagovalo. Jako nejčastější důvod zamítnutí žádosti o přemístění jsou uváděny kapacitní

¹³⁶ Rozsah působnosti pověřených státních zástupců je v současné praxi stanoven tak, že zásah je možný jen ve vztahu k věznicím, nikoliv ve vztahu ke GR VS ČR.

¹³⁷ § 2 zákona č. 169/1999 Sb., o výkonu trestu odnětí svobody a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů

¹³⁸ Meziřesortní analytická skupina pro zabezpečení řádného výkonu vazby a trestu odnětí svobody byla zřízena z iniciativy Nejvyšší státní zástupkyně. Důvodem pro její zřízení byly informace o tom, že věznice v ČR ovládají ruskojazyčné mafie. Činnost skupiny byla ukončena v září 2003.

¹³⁹ Nařízení generální ředitelky VS ČR č. 44/2002 bylo novelizováno Nařízením generální ředitelky VS ČR č. 32/2003, Metodický list ředitele odboru výkonu vazby a trestu GR VS ČR č. 18/2002 byl novelizován Metodickým listem ředitele odboru výkonu vazby a trestu GR VS ČR č. 9/2003.

¹⁴⁰ Během roku 2004 plánuje Vězeňská služba pokračovat ve výstavbě nebo začít s budováním dalších čtyři oddělení.

¹⁴¹ S podmínkami výkonu trestu odnětí svobody matek s nezletilými dětmi ve Věznici Světlá nad Sázavou se osobně seznámili veřejný ochránce práv a členové Výboru proti mučení, nelidskému či ponižujícímu zacházení a trestání Rady vlády pro lidská práva.

¹⁴² Tento oddíl vychází z poznatků veřejného ochránce práv.

důvody; většina odsouzených totiž žádá o přemístění na Moravu, kde je věznic, resp. ubytovacích míst, méně než v Čechách.

S ohledem na poznatky získané při vyřizování tohoto druhu podnětů lze konstatovat, že celému systému by významně prospělo, kdyby byla zpracována odpovídající elektronická evidence odsouzených žádajících o přemístění, a to pro potřeby Generálního ředitelství Vězeňské služby ČR i pro potřeby jednotlivých věznic. Evidence by zpracovala vložené údaje o odsouzeném, porovnávala je se zadanými kritérii pro přemístění a vznikl by tak jakýsi „pořadník“, o kterém by byli odsouzení informováni. Tím by došlo jednak ke zjednodušení administrativy věznic nutné při vyřizování žádostí a jednak k naplnění požadavku na přemístění těch, kteří to relativně nejvíc potřebují.

4.1.8. Zdravotní péče ve věznicích

Problematika poskytování zdravotní péče ve vězeňství vzbuzuje vzrůstající pozornost na straně vnitrostátních i mezinárodních orgánů (např. zpráva z návštěvy CPT v roce 2002). Diskutovány jsou mimo jiné otázky zvýšení počtu zdravotnického personálu ve věznicích, dostatečného financování zdravotní péče, poskytování zdravotní péče vězňům v civilních zařízeních a používání restriktivních prostředků a opatření.

4.1.9. Kázeňské řízení

Přestože problematika kázeňského řízení s vězni je metodicky upravena a je jí věnována pozornost při odborně metodických zaměstnáních pro pracovníky věznic a vazebních věznic, kteří mají kázeňskou pravomoc, poukázalo Nejvyšší státní zastupitelství v rámci výkonu dozoru na nedostatky v oblasti kázeňského řízení.¹⁴³ Velká část přezkoumávaných kázeňských řízení byla poznamenána zásadní vadou spočívající v absenci náležitého objasnění základních skutkových okolností předmětného kázeňského přestupku, odvíjející se od vágního popisu skutkových okolností v záznamu na předepsaném tiskopisu, a pokračující nedůsledností v provedení a podchycení způsobu dokazování. Podle poznatků státního zastupitelství tedy může docházet, a v praxi také dochází, k vydání nezákonných rozhodnutí v kázeňském řízení.

Podle stávající právní úpravy výkonu trestu odnětí svobody se na kázeňské řízení nevztahuje správní řád,¹⁴⁴ pravomocná kázeňská rozhodnutí jsou tak vyloučena z přezkoumání soudem. Ani dozorový státní zástupce nedisponuje oprávněním podávat mimořádné opravné prostředky.¹⁴⁵ Skutečnost, že pravomocná kázeňská rozhodnutí, která byla vydána v důsledku porušení právních předpisů nebo na základě nesprávných podkladů, jsou nezměnitelná, je v rozporu s požadavkem zákonnosti a přezkoumatelnosti rozhodnutí správního orgánu. To je nutno zdůraznit zvláště proto, že rozhodnutí o kázeňských trestech jsou vydávána ve zvláštních organizačních vztazích ovládaných výraznou nerovností. Stávající model tak nevytváří dostatečný prostor pro nápravu vadných kázeňských rozhodnutí.

¹⁴³ § 58 vyhlášky č. 345/1999 Sb., kterou se vydává řád výkonu trestu odnětí svobody a § 65 vyhlášky č. 109/1994 Sb., kterou se vydává řád výkonu vazby, ve znění pozdějších předpisů

¹⁴⁴ zákon č. 71/1967 Sb., o správním řízení (správní řád), ve znění pozdějších předpisů

¹⁴⁵ Proti nepravomocnému rozhodnutí o uložení kázeňského trestu může potrestaný podat stížnost, o které rozhodují orgány Vězeňské služby. U soudu se nezákonně kázeňsky potrestaná osoba může domáhat pouze přezkoumání rozhodnutí o propadnutí nebo zabránění věci (§ 52 odst. 4 zákona č. 169/1999 Sb., o výkonu trestu odnětí svobody a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů).

Dalším nedostatkem je otázka samotné formy řízení a výstupů z něj, zejména podkladů pro rozhodování. V řízení se vyplňují předepsané formuláře namísto obvyklého spisového materiálu.

Jako vhodnější se jeví zvolit klasickou formu správního řízení se správním spisem a písemným provedením jednotlivých důkazů. Rozhodnutí o kázeňském trestu by mělo být vydáno jako správní rozhodnutí tak, aby v něm bylo rozhodnuto o vině a trestu, aby bylo řádně odůvodněné a bylo zřejmé, kdo rozhodnutí vydal.¹⁴⁶

4.1.10. Vyhošťovací vazba a výkon trestu vyhoštění

Vzhledem k neuspokojivé situaci ohledně vyhošťovací vazby a výkonu trestu vyhoštění, zmíněné již ve Zprávách 2002 a 2001, se veřejný ochránce práv rozhodl využít svého práva podávat doporučení ke změně legislativy a obrátil se na vládu ČR s doporučením na změnu trestního řádu a zákona o výkonu vazby.¹⁴⁷ Jako vhodná byla navržena taková výslovná úprava řízení o vyhošťovací vazbě a úprava výkonu vyhošťovací vazby, která by odpovídala účelu tohoto omezení osobní svobody. Současně byla vláda upozorněna na potřebu zajištění kvalitnější meziresortní spolupráce a vzájemné součinnosti zainteresovaných orgánů a upřesnění postupů vedoucích k výkonu trestu vyhoštění prostřednictvím interních předpisů.

K doporučení ochránce přijala vláda usnesení,¹⁴⁸ kterým byl akceptován návrh na úpravu výkonu vyhošťovací vazby. K dílčí realizaci doporučení ochránce vláda schválila vládní návrh na změnu zákona o výkonu vazby.¹⁴⁹ Novela zakotvuje jednak oddělené umístění osob ve vyhošťovací vazbě, jednak i jejich povinné zařazování do oddělení výkonu vazby se zmírněným režimem.¹⁵⁰ Přestože se veřejný ochránce práv domáhal, aby na jeho doporučení bylo reagováno již dílčí novelou stávajícího trestního řádu, uložila vláda ministru spravedlnosti, aby zbývající doporučení zvážil a promítl až do připravované rekodifikace trestního řádu.

Na základě poznatků veřejného ochránce práv přijal v roce 2003 Nejvyšší soud dvě sjednocovací stanoviska k rozhodovací činnosti soudů ve věcech týkajících se vyhošťovací vazby a výkonu trestu vyhoštění. První stanovisko¹⁵¹ se týká kolize azylového řízení s realizací trestu vyhoštění. Nejvyšší soud přijal závěr, že probíhající azylové řízení nebrání výkonu trestu vyhoštění.

¹⁴⁶ Z odůvodnění rozhodnutí o kázeňském trestu by nutně mělo vyplývat: zhodnocení závažnosti přestupkového jednání odsouzeného a okolností, za nichž byl kázeňský přestupek spáchán; jaká ustanovení byla odsouzeným porušena; zhodnocení dosavadního chování odsouzeného ve výkonu trestu odnětí svobody; a pokud odsouzený spáchání přestupkového jednání popírá, uvedení důkazů, kterými je jeho obhajoba vyvrácena, a jejich vyhodnocení.

¹⁴⁷ zákon č. 141/1961 Sb., zákon č. 169/1999 Sb., o výkonu trestu odnětí svobody a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů

¹⁴⁸ usnesení vlády č. 646 ze dne 30. června 2003 k doporučení Veřejného ochránce práv podle ustanovení § 22 zákona č. 349/1999 Sb., o Veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů, ve věci právní úpravy vyhošťovací vazby a výkonu trestu vyhoštění (<http://racek.vlada.cz/usneseni/>)

¹⁴⁹ Předmětná ustanovení byla navržena v rámci vládního návrhu zákona, kterým se mění zákon č. 169/1999 Sb., o výkonu trestu odnětí svobody a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony (sněmovní tisk č. 353; senátní tisk č. 227); viz předchozí kapitola.

¹⁵⁰ V současné době vykonává vyhošťovací vazbu v oddělení se zmírněným režimem pouze třetina osob.

¹⁵¹ sp. zn.: Tpjn 310/2003 ze dne 17. dubna 2003

Druhé stanovisko¹⁵² se zabývá maximální zákonnou délkou vyhošťovací vazby a výsledkem odsouzeného v případě rozhodování o jeho vzetí do vyhošťovací vazby. Nejvyšší soud přijal závěr, že odsouzený musí být před rozhodnutím o vyhošťovací vazbě vyslechnut a že délku vyhošťovací vazby nelze ve smyslu ustanovení § 71 odst. 9 trestního řádu krátit o jednu třetinu.¹⁵³ Stejně tak Ústavní soud ve svém nálezu¹⁵⁴ konstatoval, že před rozhodnutím o vyhošťovací vazbě je podle trestního řádu vždy nutné odsouzeného vyslechnout, případně i prostřednictvím dožádaného soudu.

4.1.11. Rozhodování o trvání vazby

Ústavní soud konstatoval,¹⁵⁵ že byla porušena stěžovatelova základní práva ústavně zaručená v čl. 8 odst. 2, odst. 5 Listiny základních práv a svobod a čl. 5 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod nečinností soudu, který o dalším trvání vazby stěžovatele během zákonné tříměsíční lhůty¹⁵⁶ rozhodoval pouze na základě žádosti obviněného o propuštění z vazby.¹⁵⁷ Rozhodnutí o žádosti obviněného o propuštění z vazby ani rozhodnutí o stížnosti podané proti takovému rozhodnutí totiž nemohou nahradit rozhodnutí o ponechání obviněného ve vazbě, jak je má na mysli § 71 odst. 6, odst. 4 trestního řádu. Zatímco v rámci rozhodování k žádosti o propuštění obviněného z vazby soud zkoumá pouze to, zda u obviněného stále trvají vazební důvody, v souvislosti s rozhodováním o ponechání obviněného ve vazbě musí soud navíc dovodit i naplnění dalších, kumulativně konstruovaných podmínek. Jde jednak o skutečnost, že nebylo možné pro obtížnost věci nebo z jiných závažných důvodů trestní stíhání v tříměsíční lhůtě skončit, a dále o to, že propuštěním obviněného na svobodu hrozí, že bude zmařeno nebo podstatně ztíženo dosažení účelu trestního stíhání.¹⁵⁸

4.2. Zbavení svobody orgány policie

4.2.1. Práva osoby zbavené svobody

ČR je mezinárodními orgány opakovaně kritizována za nedostatky v zákonné úpravě základních práv osob zbavených svobody z jakýchkoliv důvodů orgány policie. Formální zajištění níže uvedených práv je považováno za základní pojistku proti špatnému zacházení s těmito osobami.

- Právo na právní pomoc od počátku zbavení svobody: zákon o Policii ČR¹⁵⁹ (dále jen „zákon o policii“) nezaručuje právo na právního zástupce osoby zajištěné a osoby předvedené za účelem zjištění totožnosti. Pro případ zajištění a umístění v policejní

¹⁵² sp.zn.: Tpjn 303/2003 ze dne 5. listopadu 2003

¹⁵³ srov. R 37/2001

¹⁵⁴ náleží Ústavního soudu č. II. ÚS 142/03 ze dne 2. října 2003

¹⁵⁵ náleží Ústavního soudu č. IV. ÚS 157/03 ze dne 24. září 2003

¹⁵⁶ § 71 odst. 4, odst. 6 zákona č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudní (trestní řád), ve znění pozdějších předpisů

¹⁵⁷ § 72 odst. 3 zákona č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudní (trestní řád), ve znění pozdějších předpisů

¹⁵⁸ Z důvodu procesní ekonomie je samozřejmě možné, aby soud rozhodoval současně podle § 72 odst. 3 § 71 odst. 4, odst. 6 trestního řádu, to však musí být zřejmé nejen z odůvodnění, ale i z vlastního výroku rozhodnutí soudu.

¹⁵⁹ zákon č. 283/1991 Sb., o Policii ČR, ve znění pozdějších předpisů

cele bude právo na právního zástupce upraveno v novém interním aktu řízení o policejních celách.¹⁶⁰ *Vzhledem k významnosti práva na právní pomoc je však žádoucí, aby taková úprava byla obsažena přímo v zákoně.*

- Právo být po zbavení svobody vyšetřen nebo ošetřen lékařem dle vlastní volby u osob umístěných v policejní cele na vyšetření nebo ošetření lékařem podle své volby zákonem zajištěno není.¹⁶¹ Ministerstvo zdravotnictví v návrhu zákona o zdravotní péči staví policejní cely na roveň vazby a výkonu trestu odnětí svobody, takže by i podle tohoto návrhu osoba umístěná v policejní cele neměla mít právo na svobodnou volbu lékaře.
- Právo informovat o své situaci blízkou nebo jinou osobu podle své volby, a to od samého počátku zbavení svobody: zákon o policii stanoví, že na žádost osoby zajištěné je policista povinen informovat osobu blízkou, popřípadě jinou osobu jím určenou.¹⁶² Zákon tak zaručuje právo osoby zajištěné informovat třetí osobu pouze nepřímo, prostřednictvím policisty, a navíc podle této formulace je právo zvolit jinou než osobu blízkou přiznáno policistovi, nikoliv osobě zajištěné. Právo ostatních osob vyrozumět třetí osobu podle své volby od samého počátku omezení svobody zákon formálně neupravuje.

4.2.2. Písemné poučení o právech

Každá osoba, která je (ať už krátkodobě či dlouhodobě) policií zbavena svobody nebo omezena na svobodě, by měla být písemně poučena o svých právech. Formulář obsahující takové poučení v jazyce, kterému dotčená osoba rozumí, by měl být osobám předkládán na samém počátku omezení jejich svobody.

V praxi policie postupuje tak, že osobu ústně poučí o jejích právech před započetím výslechu, což vyslýchaná osoba stvrdí svým podpisem. Kopie protokolu o výslechu je vyslýchané osobě předána tehdy, jestliže o ni požádá. Požadavek poučení o právech na samém počátku zbavení svobody však není naplněn, jestliže výslech není zahájen bezprostředně poté, co ke zbavení svobody došlo.

V případě osob neužívajících češtinu se do protokolu zaznamená poučení o právech v cizím jazyce. Formuláře v nejčastěji užívaných evropských jazycích¹⁶³ obsahující písemné poučení o právech se v současné době využívají na všech útvarech Policie ČR, avšak pouze v případech, kdy je osoba policií zbavena svobody podle trestního řádu. Pokud se jedná o osobu (nejčastěji cizince), která nemluví žádným z jazyků, ve kterých je formulář k dispozici, je u výslechu přítomen tlumočník do jí určeného jazyka.

Forma písemného poučení o právech od samého počátku omezení na svobodě se jeví jako vhodné řešení nejen pro osoby hovořící pouze cizím jazykem, ale i pro osoby hovořící česky. Písemný formulář by měl být využíván k poučení o právech nejen v případě, že osoba je omezena na svobodě nebo zbavena svobody podle trestního řádu, ale také v situacích, kdy ke

¹⁶⁰ závazný pokyn policejního prezidenta č. 126 ze dne 14. října 2003 o policejních celách účinný od 1. ledna 2004

¹⁶¹ viz kapitola II./5.8.2 Zprávy 2001

¹⁶² § 14 odst. 4 zákona č. 283/1991 Sb. o Policii ČR, ve znění pozdějších předpisů

¹⁶³ Formuláře jsou k dispozici v angličtině, němčině, připravuje se také ruské znění.

zbavení nebo omezení svobody dojde při realizaci institutů zákona o policii, tedy zajištění a předvedení za účelem zjištění totožnosti. Poučení systematickým předáváním písemného formuláře dále umožní, aby k poučení mohlo docházet vždy na samém počátku zbavení nebo omezení svobody, a to i v případě, že výsledek nenásleduje bezprostředně poté.

4.2.3. Policejní cely a místnosti pro předvedené osoby

CPT upozornil ve své zprávě z návštěvy v roce 2002 na to, že některé cely na navštívených policejních služebnách nesplňují podmínky pro důstojné zacházení s osobami omezenými na svobodě, do nich umístěnými. Kritizována byla stanovená kapacita těchto cel vzhledem k jejich plošné výměře¹⁶⁴ a skutečnost, že některé cely nejsou vybaveny matracemi a příkrývkami pro případ, že zadržovaná osoba je zde umístěna v noci.

Podle vyjádření ministerstva vnitra se ve zmiňovaných případech nejedná o policejní cely zřízené podle zákona o policii (§ 26),¹⁶⁵ přestože jsou tyto místnosti opatřeny mřížemi, ale o prostory, do kterých je možno krátkodobě umístit osoby předvedené, zajištěné či zadržené, a to pouze na dobu nezbytně nutnou k provedení služebních úkonů. Vzhledem ke svému charakteru nemohou být tedy místnosti pro předvedené osoby vybaveny lůžky, matracemi a příkrývkami. V případě potřeby dalšího omezení na svobodě jsou tyto osoby převáženy do policejních cel.

Statut těchto místností není v současnosti žádným právním předpisem upraven. Z tohoto důvodu ministerstvo vnitra zvažuje přípravu novelizace zákona o policii, který by měl upravit podmínky používání těchto místností.

Změnu zákona o policii v tomto smyslu lze považovat za nezbytnou, neboť jde o omezování svobody policií způsobem, který žádný zákon nestanoví. I pro případ, že omezení osobní svobody je jen krátkodobé, je nutno stanovit podmínky umístění osob v místnosti, jejich práva, maximální délku pobytu a povinnost policistů evidovat používání místnosti. Kapacitu zmíněných místností by bylo vhodné přehodnotit i přesto, že slouží pouze ke krátkodobému omezení svobody. Jestliže ke krátkodobému omezení svobody dojde přes noc, je nutno stanovené kapacitní standardy označit za nepřijatelné.

Interní akt řízení Policie ČR týkající se policejních cel zřízených podle § 26 zákona o policii, který pozbývá účinnosti s koncem roku 2003,¹⁶⁶ byl nahrazen Závazným pokynem policejního prezidenta č. 126 ze dne 14. října 2003 o policejních celách s účinností od 1. ledna 2004. Účelem je úprava změn souvisejících zejména s novelizacemi trestního řádu a zákona o policii, kterými byly nově upraveny některé lhůty, právo na obhajobu osoby, proti níž se vede trestní řízení, a propuštění osoby z policejní cely.

4.3. Zařízení pro zajištění cizinců

Podmínky v zařízeních pro zajištění cizinců, kam jsou umísťováni cizinci za účelem správního vyhoštění nebo předání podle mezinárodní smlouvy (tzv. readmisní dohody) byly v uplynulých letech předmětem zkoumání a vytrvalé kritiky nevládních organizací, veřejného

¹⁶⁴ např. 3,5 m²/ 4 osoby, 7 m²/6 osob

¹⁶⁵ zákon č. 283/1991 Sb. o Policii České republiky, ve znění pozdějších předpisů

¹⁶⁶ nařízení ministerstva vnitra č. 25/1994 o policejních celách

ochránce práv, Výboru pro práva dítěte, CPT i komisaře pro lidská práva Rady Evropy. Přestože celkovou situaci stále nelze hodnotit jako upokojivou, je možné shrnout, že celý systém pomalu spěje k vyšší humanizaci.¹⁶⁷ Jako konkrétní změny k lepšímu je možné uvést následující:

- Od 1. ledna 2004 již není možné obligatorní umístění cizince do části zařízení s přísným režimem v případě, že jeho totožnost nelze ověřit.¹⁶⁸ V důsledku této změny došlo v závěru roku 2003 k přestavbě existujících zařízení s cílem rozšířit kapacity mírného režimu zajištění na úkor přísného tak, že cca 80% kapacity všech zařízení mají tvořit části s mírným režimem zajištění. V závislosti na tom se mění rovněž vnitřní prostorové uspořádání zařízení tak, aby volnost pohybu osob ve vymezených prostorách byla omezena jen minimálně.
- Zajištění cizinci již nejsou nuceni nosit „erární“ oděv v případě, že jejich vlastní splňuje podmínky hygienické a estetické nezávadnosti. Hygienickou a estetickou nezávadnost oděvu, prádla a obuvi cizince posuzuje zdravotnický personál jednotlivých zařízení a o výsledku tohoto posouzení je zpracován záznam, který je uložen ve spisových materiálech cizince.
- Cizinecká policie zpracovala „Informace pro cizince“ v několika jazykových mutacích,¹⁶⁹ kterými jsou cizinci informováni o možnosti soudního přezkumu zákonnosti zajištění, o možnosti podání návrhu na zahájení řízení o propuštění ze zajištění a o možnosti učinit prohlášení o azylu v zařízení pro zajištění cizinců.¹⁷⁰ Toto opatření přispívá k lepší informovanosti cizinců o jejich procesních právech.
- Z důvodu finanční nákladnosti dosud nebyly demontovány kamerové systémy v místnostech, resp. v celách, kde jsou umístěni zajištění cizinci. Kamerový systém však v těchto místech není využíván (nemá záznamovou techniku nebo je překryt neprůhlednou fólií). Využíván je pouze na chodbách a ve venkovních prostorách.
- S ohledem na doporučení veřejného ochránce práv byla vedením Ředitelství služby cizinecké a pohraniční policie a Hospodářskou správou Policejního prezidia ČR přijata opatření, jejichž cílem je důsledné dodržování povinnosti přihlížet při výběru stravy podle možností ke zvyklostem vyplývajícím z náboženského přesvědčení cizince.¹⁷¹ Návrh stravy pro zajištěné cizince je smluvními organizacemi vedení zařízení předkládán s týdenním předstihem, aby bylo možno reagovat na případné změny vyplývající z náboženské struktury zajištěných cizinců, z jejich náboženského přesvědčení a kulturních zvyklostí.
- Od 10. června 2002 je v provozu zařízení pro zajištění cizinců v Bělé-Jezové, určené pro matky s dětmi, resp. vícečetné rodiny s malými dětmi.
- Stav, kdy v některých zařízeních byl omezován přístup zajištěných cizinců k sociálním zařízením, byl podle údajů ministerstva vnitra odstraněn a v současnosti mají všichni zajištění cizinci nepřetržitý přístup k sociálnímu zařízení.

¹⁶⁷ Otázka péče o děti bez doprovodu zákonných zástupců, které v ČR žádají o azyl a zadržování dětí bez doprovodu zákonných zástupců v zařízeních pro zajištění cizinců je popsána v kapitole II./11.3 Zprávy.

¹⁶⁸ Změna byla provedena zákonem č. 222/2003 Sb., kterým se mění zákon č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony s účinností od 1. ledna 2004. Z ustanovení § 132 odst. 2 cizineckého zákona bylo vypuštěno písm. e), podle kterého byl do části s přísným režimem obligatorně umístěn cizinec, jehož totožnost nelze ověřit.

¹⁶⁹ „Informace pro cizince“ byla vypracována v angličtině, francouzštině, němčině, ruštině, španělštině, čínštině, gruzínštině, albánštině, ukrajinštině, vietnamštině, arménštině, tamilštině a arabštině.

¹⁷⁰ § 126 písm. b), § 124 odst. 3 zákona č. 326/1999 Sb., § 3b zákona č. 325/1999 Sb., o azylu, ve znění pozdějších předpisů

¹⁷¹ § 139 cizineckého zákona

Další prohloubení humanizace zařízení pro zajištění cizinců by měla přinést novela cizineckého zákona upravující podmínky v zařízeních pro zajištěné cizince (hlava XII).¹⁷²

Zařízení pro zajištění cizinců by svým vnitřním režimem měla být srovnatelná s přijímacími středisky azylových zařízení, s tím rozdílem, že cizinec nebude mít až na zákonné důvody právo toto zařízení v průběhu zajištění opustit. Do přísného režimu zajištění bude možno cizince umístit na přiměřenou, nezbytně nutnou dobu pouze v odůvodněných případech (např. zajištěný cizinec je agresivní vůči dalším zajištěným či personálu zařízení, neplní povinnosti uložené mu vnitřním řádem).

V zájmu humanizace zařízení je navrženo, aby zřizovatelem a provozovatelem zařízení bylo namísto Policie ČR ministerstvo vnitra, konkrétně správa uprchlických zařízení. Oprávnění a působnost Policie ČR ve vztahu k zařízením a cizincům v nich umístěným bude vymezena cizineckým zákonem a případně ostatními obecně závaznými právními předpisy. Tím by mělo dojít ke „zcivilnění“ celého systému a k dalšímu zlepšení pobytového režimu zajištěných cizinců. Policie ČR bude nadále zejména zabezpečovat vnější ostrahu zařízení a činnosti, které je povinna plnit v řízení o správním vyhoštění.

Novelou jsou dále řešeny zejména následující otázky:

- vnitřní řád zařízení by měl mj. zahrnovat i psychologickou a sociální péči; zvýšený důraz bude kladen na volnočasové aktivity a otázku vycházek; pohyb po zařízení s mírným režimem zajištění by měl být omezen jen minimálně;
- dětem do 15 let bude poskytována strava odpovídající zásadám správné výživy pětikrát denně;
- děti do 15 let pobývající v zařízení se zákonným zástupcem jej budou moci opouštět za účelem povinné školní docházky, není-li zajištěna v zařízení;
- nově bude upravena i otázka zajišťování dětí ve věku od 15 do 18 let jako zcela výjimečného opatření;
- umožní cizincům nosit především vlastní ošacení;
- zvýší se četnost přijímání návštěv ze současného jedenkrát za tři týdny na jedenkrát za týden, přičemž se předpokládá zrušení omezení počtu návštěvníků.

Jedním z hlavních problémů v dané oblasti, zmíněných i ve zprávě zástupkyně veřejného ochránce práv o situaci v zařízeních pro zajištění cizinců (prosinec 2002), je skutečnost, že v zařízeních pro zajištění cizinců jsou drženi i žadatelé o azyl. Tuto skutečnost kritizoval i komisař pro lidská práva Rady Evropy Alvaro Gil-Robles, který navštívil ČR v únoru 2003.

Problémem nadále zůstává způsob (forma) rozhodování o zařazení cizince do části zařízení s přísným režimem. Rozhodnutí o zařazení do přísného režimu není písemné a cizinec není vyrozuměn o důvodech, které k rozhodnutí vedly. Řešení by měla přinést zmíněná připravovaná novela cizineckého zákona, podle které by výrok o umístění do

¹⁷² Přípravné práce byly zahájeny v průběhu roku 2003. Předložení návrhu do připomínkového řízení bylo však oddáleno z důvodu finančních restrikcí, které by výrazně ovlivnily možnost financování přestavby zařízení tak, aby odpovídaly záměru vyjádřenému v novele zákona. Z tohoto pohledu bylo nutno přehodnotit finanční dopad připraveného návrhu tak, aby se minimalizovaly náklady jen na nutné k tomu, aby bylo zajištěno fungování zařízení v nových podmínkách. Dalším faktorem, který oddálil zpracování finální verze novely zákona, byla potřeba implementovat nově vydané předpisy EU, upravující např. cestování nezletilých, vydávání náhradních cestovních dokladů za doklady ztracené či odcizené za pobytu osoby v zahraničí a předpis upravující slučování rodin.

přísného režimu měl být součástí písemného rozhodnutí o zajištění včetně odůvodnění takového postupu.¹⁷³ Nastane-li důvod pro umístění do přísného režimu v průběhu zajištění, vydá ministerstvo vnitra samostatné odůvodněné rozhodnutí, které bude cizinci doručeno. Doručením nabude rozhodnutí právní moci a cizinec bude oprávněn podat návrh na jeho přezkum soudem, stejně jako v případě rozhodnutí o zajištění.

Přestože cizinecká policie již umožňuje bezproblémový přístup pracovníků nevládních organizací¹⁷⁴ do zařízení za účelem poskytování právní pomoci zajištěným cizincům, některé nevládní organizace vnímají jako problematický způsob, kterým se uskutečňuje jejich kontakt se zajištěnými cizinci především v částech zařízení s přísným režimem.¹⁷⁵ Přístup cizinců k právní pomoci je tak proto výrazně omezen. Většina zajištěných cizinců je ze zařízení propuštěna až po uplynutí 180 dnů od okamžiku omezení osobní svobody, tedy po naplnění maximální přípustné délky zajištění dané cizineckým zákonem, což podle informací ministerstva vnitra vyplývá zejména z objektivních okolností – zdlouhavosti procesu ověření totožnosti a vydání náhradního cestovního dokladu.

4.4. Výkon kázeňského trestu vězení v Armádě České republiky

Jedním ze způsobů omezení svobody je i výkon kázeňského trestu vězení, který může být uložen vojenskými veliteli vojnům v základní nebo náhradní službě v maximální délce 14 dnů. Výkon kázeňského trestu je upraven Vězeňským řádem (příloha Základního řádu Armády ČR), který vydal prezident ČR. Po vyhodnocení pravidelných kontrol vojenských věznic z úrovně Inspekce ministra obrany rozhodl ministr obrany o snížení počtu věznic z 25 na 11. Byl tak navozen stav, kdy všechny věznice odpovídaly stavebnětechnicky stanoveným podmínkám výkonu kázeňského trestu a mohlo dojít k soustředěné přípravě a kontrole orgánů odpovědných za provoz věznic. To se jednoznačně projevilo v minimalizaci závad, které byly oproti předchozím rokům zjišťovány při kontrolách.

Rada vlády ČR pro lidská práva schválila dne 24. června 2003 podnět, ve kterém doporučila ministrově obrany odstranit některé rozpory podmínek výkonu kázeňského trestu s obecně přijímanými podmínkami pro osoby omezené na svobodě.¹⁷⁶ Návrh nepředpokládal změnu zákona, protože Rada přihlížela k ukončení základní služby k 31. prosinci 2004.

Na základě podnětu Rady vydal náčelník Generálního štábu Armády ČR nařízení,¹⁷⁷ kterým výkon trestu ve smyslu podnětu prozatímně upravil, a zároveň připravil návrh změny Vězeňského řádu (viz obecná část). K objasnění změn ve výkonu kázeňského trestu proběhlo setkání náčelníků věznic, na kterém byly změny upřesněny a vyjasněn nutný rozsah úprav ve

¹⁷³ Policie ČR vydává rozhodnutí o zajištění podle ustanovení § 124 cizineckého zákona. Proti tomuto rozhodnutí je cizinec oprávněn podat návrh na řízení podle § 200 o a následujících občanského soudního řádu, v němž soud rozhodne o trvání zajištění a nařídí propuštění, jestliže zákonné důvody trvání zajištění pominuly. Tento návrh je cizinec oprávněn podat kdykoli v průběhu zajištění, případně i opakovaně.

¹⁷⁴ Poradna pro uprchlíky, Organizace pro pomoc uprchlíkům

¹⁷⁵ Kontakty cizinců s představiteli nevládních organizací např. zprostředkovává pouze psycholožka zařízení.

¹⁷⁶ Vojáci ve výkonu trestu neměli zajištěn nepřetržitý přístup k tekoucí pitné vodě a toaletám, neměli systémově zabezpečen nákup věcí osobní potřeby, které nezajišťují nadřízení, dále nebylo zajištěno, že budou z výkonu uvolněni v době, kdy mají právo účastnit se voleb nebo referenda.

¹⁷⁷ nařízení náčelníka generálního štábu Armády ČR k úpravě výkonu trestu vězení ve vojenských věznicích ze dne 2. října 2003

věznicích. Kontroly provedené Generálním štábem a Inspekcí ministra obrany potvrdily, že podmínky výkonu kázeňského trestu byly upraveny.

V roce 2003 bylo celkem v ozbrojených silách uloženo 549 kázeňských trestů vězení v průměrné délce 2,7 dne. Proti roku 2002 poklesl počet trestů o 71 % a průměrná délka se snížila.

4.4.1. Šikanování

Přes přijímání jednotlivých i systémových kroků se stále v kolektivech vojáků základní služby udržuje tradice „mazácké“ vojny a s ní spojené případy šikanování. Z projevů šikanování převažuje především vykonávání pomocných (úklidových) prací pouze ze strany nejmladších vojáků. Mezi nejvíce negativně vnímané projevy i ze strany vojáků patří tzv. ekonomická šikana, kdy starší vojáci vymáhají od vojáků pozdějších nástupních termínů finanční prostředky nebo cigarety, alkohol či výstrojní součástky za povýšení do tzv. mazáckého stavu. Případy, kdy dojde v rámci šikanování k fyzickému napadení mezi vojáky, jsou v posledních letech zcela výjimečné.¹⁷⁸

Jako poradenské a krizové centrum i pro případy šikanování funguje u Generálního štábu Armády ČR Otevřená linka armády, jejíž pracovníci v roce 2003 zaznamenali 8413 telefonických dotazů. Pouze 14 podnětů se však týkalo šikanování. Oproti předchozím rokům, kdy se šikanování týkalo přibližně 2 % podnětů, tak došlo k poklesu na 0,16 %. Ze 14 podnětů se v sedmi případech na linku obrátili přímo vojáci základní služby a v sedmi jejich rodinní příslušníci.

Ve sledovaném období šetřila Vojenská policie 83 případů podezření ze spáchání trestného činu porušování práv a chráněných zájmů vojáků podle § 279a a 279b trestního zákona, což je ve srovnání s rokem 2002 o 30 případů méně. Nebyly zjištěny žádné případy týkající se vztahů mezi profesionálními vojáky. V roce 2003 nebyl v armádě zaznamenán žádný čin motivovaný rasovou nesnášenlivostí.

4.5. Práva osob trpících duševní poruchou

4.5.1. Procesní práva osob trpících duševní poruchou

Ani v roce 2003 se nepodařilo dosáhnout zásadní změny v oblasti práv osob trpících duševní poruchou, jež byla předmětem kritiky v předchozích zprávách a vzbuzuje též rostoucí kritickou odezvu u odborné veřejnosti (jak právnické, tak lékařské), hromadných sdělovacích prostředků a pozvolna se rozvíjejícího hnutí uživatelů péče a jejich rodin. Příslušné resorty – nejen ministerstvo zdravotnictví jako garant zákona o zdravotní péči a dalších zdravotnických předpisů, ale též ministerstvo spravedlnosti jako garant základních předpisů práva občanského – dlouho neprojevovaly v této oblasti téměř žádnou vlastní iniciativu a také jejich reakce na iniciativu ze strany Rady pro lidská práva či občanské a odborné veřejnosti byly velmi váhavé. I v roce 2003 tudíž zůstala zachována neuspokojivá úprava procesních práv osob v řízeních o způsobilosti k právním úkonům a o přípustnosti převzetí či držení v ústavu

¹⁷⁸ V roce 2003 se stal předmětem zájmu případ vojína, který spáchal v době výkonu základní vojenské služby v místě bydliště sebevraždu. Rodina spojila sebevraždu jednoznačně se šikanováním, kterému byl podroben ze strany „mazáků“. Orgány činné v trestním řízení však takovou souvislost nezjistily.

zdravotnické péče (§ 186 až § 191 občanského soudního řádu, dále jen „OSŘ“). Návrh novelizace této úpravy přitom Rada schválila již v roce 2000, kdy jej adresovala ministerstvu spravedlnosti, avšak navzdory příslibům ze strany ministerstva spravedlnosti nebyly tyto pasáže do novelizace provedené v roce 2001 zařazeny. V roce 2002 byl návrh výborem pro lidská práva a biomedicínu nově zredigován a ministerstvo spravedlnosti přislíbilo jeho zařazení do novelizace připravované v roce 2003.

Návrh novelizace OSŘ, předložený ministerstvem spravedlnosti do meziresortního připomínkového řízení, však byl oproti návrhům Rady pro lidská práva značně oslaben. Zmocněnec pro lidská práva proto nakonec souhlasil se stažením této části z novelizace. K řešení problematiky pak byla v září 2003 vytvořena pracovní skupina složená ze zástupců soudnictví i odborné veřejnosti reprezentované v jednom z výborů Rady vlády pro lidská práva – Výboru pro lidská práva a biomedicínu. V důsledku nedostatečné iniciativy ministerstva spravedlnosti však její existence zůstala až do konce roku 2003 pouze formální. Úkol změnit tuto úpravu se proto opět posouvá do dalšího roku, s předpokladem zařazení do novelizace OSŘ chystané na první pololetí 2004¹⁷⁹. Novela nově upraví zastupování opatrovníkem pro řízení z řad advokátů v obou typech řízení, o způsobilosti k právním úkonům i v tzv. detenčním řízení, a odstraní i některé jiné zjevné nedostatky současné úpravy. V žádném případě však nepůjde o řešení definitivní, jež bude moci vyjít až z nové hmotněprávní úpravy.

Jednou z otázek, kterou nebude možno vyřešit v připravované novelizaci OSŘ, je i indikace k nedobrovolné hospitalizaci. Odborníci i občanská veřejnost totiž upozorňují na to, že současný systém může paradoxně selhávat oběma směry. Na jedné straně může být až příliš snadno a na neúměrně dlouhou dobu zbaven svobody jedinec, jenž ohrožuje sebe nebo své okolí¹⁸⁰, avšak na druhé straně se čekání na přímé fyzické ohrožení osoby nebo jejího okolí jeví u mnoha pacientů jako protismyslné. Často se vyskytují situace, kdy se stav pacienta před očima jeho rodiny progresivně zhoršuje, avšak nemocný v důsledku choroby nemá náhled svého stavu a odmítá léčbu; přitom však nedobrovolná hospitalizace může nastat až v době, kdy je konstatováno, že sebe nebo své okolí „ohrožuje“. Pokud by se ovšem měly rozšířit zákonné možnosti nedobrovolné hospitalizace, měla by taková změna být tím spíše provázena posílením procesních záruk, tj. tím, aby soud rozhodoval co nejrychleji a na základě posudků odborníků nezávislých na ošetřujícím lékaři.

CPT ve své zprávě z návštěvy v roce 2002 upozornil v souvislosti s řízením o vyslovení přípustnosti držení v ústavu zdravotnické péče na nepřijatelnou praxi, kdy v psychiatrických léčebnách je překračována tříměsíční lhůta pro vyhlášení rozsudku o přípustnosti dalšího držení v ústavu zdravotnické péče,¹⁸¹ počítané od výroku o přípustnosti převzetí. Děje se tak v případech, kdy znalec nepodá včas znalecký posudek nebo kdy je nutno ustanovit nového opatrovníka a v řízení nelze pokračovat. Ministerstvo zdravotnictví reagovalo tím, že počátkem ledna 2004 rozeslalo ředitelům psychiatrických léčeben dopis, ve kterém upozorňuje na následky nedodržení tříměsíční lhůty.¹⁸²

¹⁷⁹ Skupina začala fakticky pracovat až v lednu 2004.

¹⁸⁰ Kritický zájem médií, zejména týdeníku Respekt, vzbudila např. diskutabilní nedobrovolná hospitalizace nevládního aktivisty D. D. v Psychiatrické léčebně ve Šternberku.

¹⁸¹ § 191d odst. 4 zákona č. 99/1963 Sb.

¹⁸² „V případě, že nebude dodržena tříměsíční lhůta podle ust. § 191d odst. 4 zák. č. 99/1963 Sb., pro vyhlášení rozsudku od vydání usnesení soudu o přípustnosti převzetí osoby do ústavu a dotčená osoba bude nadále omezena ve styku s vnějším světem, čili držena v ústavu, dochází k omezování osoby na svobodě bez zákonných důvodů, a tedy k naplnění skutkové podstaty trestného činu omezování osobní svobody dle ust. § 231

Světová zdravotnická organizace (WHO) a Rada Evropy věnovaly v roce 2003 zvýšenou pozornost právům osob s duševní poruchou, což souviselo mj. i s diskusemi o přípravě mezinárodní úmluvy o právech zdravotně postižených, mezi nimiž jsou osoby trpící duševní poruchou zvlášť ohroženou kategorií. Na mezinárodní konferenci v Kodani (únor 2003) a poté ve své zprávě z návštěvy v ČR zdůraznil komisař Rady Evropy pro lidská práva Alvaro Gil-Robles své znepokojení nad tím, že v ČR a dalších zemích bývalého sovětského bloku zůstává běžnou praxí ustanovování ředitelů ústavů jako trvalých opatrovníků, což představuje zjevný konflikt zájmů. Rovněž další pozorovatelé, vnitrostátní i zahraniční, upozornili na potřebu změny hmotněprávní úpravy, a to jak v oblasti opatrovnictví (konkrétní povinnosti opatrovníků, jemnější diferenciací jednotlivých forem zastupování opatrovníků, zřízení kontrolního orgánu nad opatrovníky), tak v oblasti specifických práv osob s duševní poruchou. Návrh nového zákona o zdravotní péči, připravený ministerstvem zdravotnictví, však v této oblasti zůstává poměrně kusý; jen v malé míře reflektuje potřeby detailnější úpravy, jež by odrážela značné rozdíly mezi osobami s duševní poruchou a jinými skupinami pacientů.

Systém pravidelných kontrol by bylo vhodné zavést nejen ve vztahu k zacházení s osobami v ústavní péči a podmínkám jejich pobytu, ale i ve vztahu k tomu, zda trvají důvody umístění osoby do ústavní péče v případě výkonu ochranného léčení a nedobrovolného držení v ústavu zdravotnické péče.

4.5.2. Výsledky studie APEL

Dalším impulsem ke zlepšení podmínek v ústavní péči, konkrétně v lůžkových psychiatrických zařízeních, by se měla stát studie APEL (Audit práv a etiky léčby), realizovaná z iniciativy zmocněnce vlády pro lidská práva ve čtyřech zařízeních od listopadu 2002 do února 2003. Studie prokázala větší či menší nedostatky prakticky ve všech sledovaných aspektech práv hospitalizovaných osob, ať již šlo o používání restriktivních prostředků a jejich evidenci, dodržování soukromí, důstojnost podmínek, možnost komunikace s vnějším světem a existenci vnitřních kontrolních mechanismů. Je přitom zřejmé, že ústavy, které na studii participovaly, zdaleka nepatří k těm nejhorším, neboť již svou dobrovolnou účastí na tomto pilotním projektu daly najevo svou snahu o reflexi problémů a jejich postupné řešení.

Mezinárodní nevládní organizace Centrum advokacie pro duševně postižené (Mental Disability Advocacy Center) vyvolala ve druhé polovině roku 2003 rozsáhlé diskuse zveřejněním studie o používání klecových a síťových lůžek v psychiatrických zařízeních a ústavech sociální péče ve čtyřech zemích (ČR, Slovensko, Maďarsko, Slovinsko). Používání těchto lůžek označila za porušení lidských práv a vyzvala všechny čtyři státy, kde se dosud běžně užívají, k jejich úplnému a okamžitému odstranění jakožto nehumánní formy restrikce. Ministerstvo práce a sociálních věcí ve své reakci připustilo problém „nadměrného užívání“ síťových lůžek a vypracovalo metodiku k jejich omezení.¹⁸³ Ministerstvo zdravotnictví v současnosti připravuje ve spolupráci s Českou psychiatrickou společností vypracování standardů pro používání síťových lůžek ve svém resortu.

zák. č. 140/1961Sb., trestního zákona, ve znění pozdějších předpisů.“ (z dopisu ředitelky právního odboru ministerstva zdravotnictví ředitelům psychiatrických léčeben ze dne 9. ledna 2004)

¹⁸³ Pohotověji reagoval Senát Parlamentu ČR, jenž uspořádal dne 24. listopadu 2003 pod záštitou svého předsedy seminář o právech osob trpících duševní poruchou, zaměřený zejména na problematiku síťových lůžek.

Poskytovatelé ústavní péče namítají, že problematiku síťových lůžek nelze vnímat mimo kontext obecného problému restriktivních opatření vůči neklidným pacientům. Obávají se, že okamžitý zákaz jejich používání by mohl vést k častějšímu využívání jiných, ještě škodlivějších forem restrikce (farmakologické tlumení či poutání, tzv. kurtování). K tomu, aby bylo možno omezit všechny tyto restriktivní prostředky, podle jejich názoru chybějí finanční prostředky potřebné ke zvýšení počtu kvalifikovaného personálu, takže používání restrikcí za současného stavu nemá alternativu; přitom síťová lůžka lze údajně považovat za menší zásah do práv nemocného než farmakologický útlum či poutání. Této argumentaci je nutno věnovat pozornost, avšak nelze ji přijmout jako celek, neboť by mohla vést k nihilismu a trpnému přijetí současného *statu quo*, jehož neuspokojivý charakter vesměs přiznávají i sami poskytovatelé ústavní péče. Spíše než okamžitý a plošný zákaz síťových lůžek se však jeví jako racionální prosazovat souběžně následující priority:

- Vést přesnou evidenci s odůvodněním každého použití síťových lůžek a směřovat tak k minimalizaci jejich používání po co nejkratší dobu použití u neklidných psychotických pacientů v psychiatrické péči.
- Usilovat o úplnou eliminaci jejich používání u mentálně postižených v ústavech sociální péče a u starých osob trpících kognitivními poruchami (delirantní stavy, demence), kde omezení mobility představuje nejen zásah do práv, ale i přímé ohrožení života.
- Omezovat rovněž používání jiných restriktivních prostředků a sledovat, zda omezování či eliminace síťových lůžek nejsou kompenzovány zvýšeným využitím jiných forem fyzické či farmakologické restrikce.
- Rozvíjet alternativy k používání síťových lůžek podle moderní praxe vyspělých zemí (ne všechny jsou personálně náročné), edukací personálu.
- Vytvářet podmínky pro rozvoj mimoústavní (ambulantní, komunitní) péče a směřovat tak k významné redukci ústavů jako takových, což může přispět ke zlepšení personálního zajištění péče ústavní.

Posledně jmenovaná strategie je ovšem významná především sama o sobě, nejen v souvislosti se síťovými lůžky, jež zůstávají v kontextu práv osob trpících duševní poruchou *de facto* jen dílčím problémem.

4.6. Novela zákona o veřejném ochránci práv – zřízení kontrolního orgánu pro dohled nad zadržováním

Navrhovaná úprava rozšiřuje věcnou i personální působnost veřejného ochránce práv o provádění systematických preventivních návštěv v místech, kde se nacházejí nebo mohou nacházet osoby omezené na svobodě veřejnou mocí nebo v důsledku závislosti na poskytované péči, při nichž bude ochránce zjišťovat, jak je s těmito osobami zacházeno.¹⁸⁴ Oprávnění vykonávat návštěvy se má vztahovat nejen na zařízení provozovaná státem, ale i zařízení provozovaná nestátními subjekty, neboť ani závazek státu zabraňovat mučení a nelidskému nebo ponižujícímu zacházení nebo trestání není omezen jen na státní/veřejnou sféru. Cílem navrhované úpravy je posílit ochranu osob umístěných v zařízeních před špatným zacházením.

¹⁸⁴

V návaznosti na usnesení vlády č. 679 ze dne 26. června 2002, kterým vláda vzala na vědomí podnět Rady vlády pro lidská práva ke zřízení kontrolního orgánu pro dohled nad zadržováním, přijala vláda usnesení č. 542 ze dne 4. června 2003 (<http://racek.vlada.cz/usneseni/>), jímž schválila věcný záměr zákona, kterým se mění zákon o veřejném ochránci práv, a uložila místopředsedovi vlády pro výzkum a vývoj, lidská práva a lidské zdroje vypracovat a vládě předložit návrh zákona do 30. listopadu 2003 (viz kapitola II./4.8. Zprávy 2002).

Při kontrolních návštěvách bude mít ochránce mimo jiné oprávnění rozmlouvat s osobami umístěnými v zařízeních bez přítomnosti jiných osob. Jako sankční mechanismus předpokládá návrh (v dosavadní působnosti ochránce již zavedené) oprávnění obracet se s žádostí o pomoc na jiné úřady, na zřizovatele zařízení, popřípadě na vládu a v poslední řadě na Poslaneckou sněmovnu, spolu s oprávněním obrátit se na veřejnost a prostřednictvím médií vyvíjet tlak na rezistentní instituci. Návrh stanoví, že kromě ochránce, resp. zaměstnanců Kanceláře veřejného ochránce práv, se kontrolních návštěv budou moci účastnit i externí odborníci ochráncem za tímto účelem pověřeni. Účinnost změny zákona se předpokládá od 1. ledna 2005.

Novela zákona o veřejném ochránci práv by rovněž měla splňovat požadavky Opčního protokolu k Úmluvě proti mučení a jinému krutému, nelidskému či ponižujícímu zacházení nebo trestání, který zavazuje smluvní státy, aby na vnitrostátní úrovni zřídily mechanismus nezávislé pravidelné kontroly v místech, kde jsou drženy osoby omezené na svobodě.¹⁸⁵

Zřízení mechanismu vnější nezávislé systematické a preventivní kontroly míst, kde se nacházejí nebo mohou nacházet osoby omezené na svobodě, je významným krokem ke zlepšení zacházení s těmito osobami. Nedostatečná však stále zůstává zákonná úprava práv a povinností osob omezených na svobodě de facto, např. v ústavech sociální péče a v psychiatrických léčebnách, včetně práva na nezávislý přezkum jejich stížností, a úprava podmínek a standardů poskytované péče v těchto zařízeních. S tím souvisí i nutnost školení personálu v oblasti práv pacientů a informování pacientů o jejich právech. Jeví se proto jako vhodné, aby jednotlivé resorty zvážily změny příslušných právních předpisů.

5. Hospodářská, sociální a kulturní práva

5.1. Pracovněprávní vztahy

5.1.1. Novela zákoníku práce

V roce 2003 byla přijata novela zákoníku práce¹⁸⁶, která rozšířila ochranu před diskriminací.¹⁸⁷ Dále zakázala opakované uzavírání pracovních poměrů na dobu určitou mezi týmiž účastníky – tzv. řetězení pracovních poměrů, jemuž dosavadní úprava účinně nebránila. To bylo zcela nevyhovující, neboť pokud jsou určité skupiny zaměstnanců (např. učitelé) zaměstnávání opakovaně na dobu 10 měsíců a na dobu prázdnin propouštění, jsou nadále znevýhodňováni např. v přístupu k hypotečním úvěrům, protože nemají stálý příjem z tzv. pracovního poměru. Maximální celková doba na sebe navazujících pracovních poměrů na dobu určitou je nově stanovena na dobu dvou let. Vzhledem ke specifickým potřebám vyplývajícím z podmínek a charakteru práce u některých zaměstnavatelů a individuálních požadavků některých zaměstnanců se umožňuje sjednat nebo opětovně prodlužovat pracovní poměr ve výjimečných případech, kdy je pro to vážný věcný důvod. Aby byl tento důvod přezkoumatelný soudem, musí být uveden v pracovní smlouvě, a nelze jej dodatečně měnit.

¹⁸⁵ srov. kapitola I./ 3.3.1. a kapitoly 4.7 a 4.8 Zprávy 2002

¹⁸⁶ zákon č. 46/2004 Sb., kterým se mění zákon č. 65/1965 Sb., zákoník práce, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 312/2002 Sb., o úřednících územních samosprávných celků a o změně některých zákonů

¹⁸⁷ viz kapitola II./7. Zprávy

Přestože lze stávající právní úpravu pracovněprávních vztahů obsaženou v zákoníku práce považovat za vcelku odpovídající základnímu účelu pracovního práva, je zřejmé, že dosavadní koncepci zákoníku práce je třeba změnit. Dosavadní zákoník práce nedostatečně vymezuje předmět své působnosti; chybí vymezení charakteru tzv. závislé práce, která by byla výlučně řešena pracovněprávními předpisy. V praxi tak často dochází k obcházení zákoníku práce a k uzavírání právních vztahů, jejichž předmětem je výkon závislé práce, podle norem občanského zákoníku, popřípadě obchodního zákoníku. Subjekt, pro něhož je práce konána, je pak v občanskoprávním vztahu zbaven mnoha povinností, které stanoví pracovněprávní normy, zatímco je fyzická osoba vykonávající práci zbavena ochrany a postavena do rovného postavení se subjektem, pro něhož práci koná. Dochází k dublování právní úpravy obecných institutů a k odchýlování se od zásad a principů civilního práva.

Povaha zákoníku práce, která neumožňuje účastníkům právního vztahu odchýlit se od stanovených práv a povinností, přetrvává i navzdory jeho novelizacím v posledních letech a je tak mnohdy závažnou překážkou dalšího rozvoje pracovněprávních vztahů. Výše uvedené nedostatky by měl odstranit právě nově připravovaný zákoník práce.

5.1.2. Závaznost kolektivních smluv vyššího stupně

Ústavní soud na základě návrhu skupiny poslanců Poslanecké sněmovny Parlamentu ČR zrušil svým nálezem¹⁸⁸ ze dne 11. června 2003 oprávnění ministerstva práce a sociálních věcí obsažené v § 7 zákona o kolektivním vyjednávání¹⁸⁹, stanovit právním předpisem, že kolektivní smlouva vyššího stupně je závazná i pro zaměstnavatele, kteří nejsou členy organizace zaměstnavatelů, jež tuto smlouvu uzavřela. Dosavadní právní úprava umožňovala, aby kolektivní smlouva vyššího stupně byla závazná i pro zaměstnavatele s obdobnou činností a obdobnými ekonomickými a sociálními podmínkami. Tyto smlouvy měly zčásti normativní povahu, a to ve vztahu k nárokům zaměstnanců z pracovního poměru, a zčásti povahu obligatorní, tj. stanovaly vzájemné závazky stran smlouvy¹⁹⁰.

Institut rozšiřování závaznosti kolektivních smluv však Ústavní soud ve svém nálezu nepopřel, účinnost nálezu, jímž zrušil takto definované oprávnění, odložil až do 31. března 2004, aby tak vytvořil časový prostor pro ústavně souladnou právní úpravu. Zároveň vytyčil určité principy právní úpravy kolektivního vyjednávání.

V reakci na tento nálezn připravilo ministerstvo práce a sociálních věcí návrh novely zákona o kolektivním vyjednávání¹⁹¹, která nově upravuje institut rozšiřování závaznosti kolektivních smluv na další zaměstnavatele. Smluvní strany kolektivní smlouvy vyššího stupně mohou podle navrhované úpravy společně navrhnout, aby ministerstvo práce a sociálních věcí vyhlásilo ve Sbírce zákonů sdělení, že je závazná i pro další zaměstnavatele v odvětví. Podle předkladatelů zákona bude tento institut sloužit především k tomu, aby se odstranilo ekonomicky nerovné postavení zaměstnavatelů působících ve stejném

¹⁸⁸ Sp. Zn. Pl. ÚS 40/02

¹⁸⁹ zákon č. 2/1991 Sb., o kolektivním vyjednávání, ve znění pozdějších předpisů

¹⁹⁰ **Problematiku rozšiřování závaznosti kolektivních smluv na další zaměstnavatele právo Evropského společenství ani mezinárodní smlouvy, jimiž je ČR vázána, výslovně neupravují. Rozšiřování závaznosti kolektivních smluv na další zaměstnavatele je považováno za opatření státu podporující kolektivní vyjednávání ve smyslu čl. 4 Úmluvy Mezinárodní organizace práce č. 98 o provádění zásad práva organizovat se a kolektivně vyjednat (č. 470/1990 Sb.) a Doporučení Mezinárodní organizace práce č. 91.**

¹⁹¹ Návrh novely je v současné době projednáván ve vládě.

hospodářském odvětví a neodůvodněná konkurenční výhoda na trhu. Takovou výhodu totiž získávají někteří zaměstnavatelé nižší cenou práce v případech, kdy uspokojují pracovní právní, mzdové a sociální nároky svých zaměstnanců na podstatně nižší úrovni, než je standardní a obvyklé u ostatních zaměstnavatelů působících ve stejném odvětví.

5.1.3. Právo odborově se organizovat a kolektivně vyjednávat

Také v roce 2003 byly opakovaně zaznamenány případy, kdy se někteří zaměstnavatelé snaží otevřeně či skrytě zamezit vzniku odborových organizací, popřípadě docílit zániku již existujících odborových organizací. Tato jednání se pohybují od přímých sdělení typu „ve svém podniku se odbory nepřeji“, přes nucení zaměstnanců k prohlášení, že nejsou členy odborů, omezování sociálních výhod odborářům apod., po neprodloužení pracovních poměrů na dobu určitou odborovým funkcionářům. Jsou typické především pro nadnárodní společnosti a nově vznikající zaměstnavatelské organizace. Objevují se i snahy zabránit právní platnosti kolektivní smlouvy. Například v případě pluralitního zastoupení odborů na pracovišti podepíše kolektivní smlouvu pouze s jednou z nich, byť dosavadní zákon vyžaduje dohodu se všemi odborovými organizacemi na podniku. Lze se setkat i s případy, kdy zaměstnavatelé nevyplácejí odborovým funkcionářům mzdy či odmítají odborovému zástupci zaměstnanců poskytnout volno s náhradou mzdy na školení v oblasti BOZP, ačkoli nárok na toto volno je zakotven v zákoníku práce.

Odborová organizovanost tak v České republice klesá. K tomuto trendu přispívá negativistický přístup médií včetně veřejnoprávních při informování o akcích odborů, jakož i postoje některých představitelů veřejné správy.

5.2. Sociální zabezpečení

5.2.1. Novela zákona o státní sociální podpoře

Významnou změnu představuje novela zákona o státní sociální podpoře,¹⁹² jež zkracuje období, za které lze dávky poskytovat zpětně, a to z jednoho roku na tři měsíce. Tím se podle ministerstva práce a sociálních věcí zamezí možnosti užívání dávek státní sociální podpory způsobem odporujícím jejich účelu. V praxi totiž až dosud nastávaly situace, kdy žadatelé zpětně žádali o dávky státní sociální podpory, na které měli nárok, což vedlo ke kumulaci jednotlivých splátek. Tyto dávky jim byly v rámci jednoleté preklusivní lhůty dopláceny.¹⁹³ Dávkami se však stát primárně podílí na krytí nákladů na výživu a ostatní základní osobní potřeby dětí a rodin. Zpětné žádání o dávky státní sociální podpory proto odporuje jejich smyslu. Nově stanovená tříměsíční lhůta se týká všech dávek státní sociální podpory, včetně jednorázových.

¹⁹² zákon č. 125/2003 Sb., kterým se mění zákon č. 117/1995 Sb., o státní sociální podpoře, ve znění pozdějších předpisů.

¹⁹³ Tato změna navazuje na jiné opatření provedené v systému dávek státní sociální podpory v roce 2001, kdy bylo uplatnění zpětných nároků zkráceno ze tří let na dosavadní jeden rok (k 1. říjnu 2001). I tato lhůta se však ukázala jako příliš dlouhá. Za zmínku stojí též dobový kontext jejího zkrácení, totiž diskuse o zpětném pobírání dávek státní sociální podpory neúspěšnými žadateli o azyl v zahraničí. Zůstává přitom sporné, zda a do jaké míry se možnost zpětného pobírání těchto dávek podílela jako motivační faktor na tzv. azylové migraci. Převážná většina žadatelů o azyl totiž zjevně usilovala o to, aby v hostitelské zemi zůstala natrvalo nebo alespoň co nejdéle, takže této možnosti reálně nevyužívala.

5.2.2. Posouzení podmínek stavovské invalidity podle zákona o důchodovém pojištění Ústavním soudem

Ústavní soud rozhodoval o návrhu Krajského soudu v Brně, ve kterém se navrhovatel domáhal zrušení výjimky (§ 78) zákona o důchodovém pojištění¹⁹⁴, neboť porušuje princip nutnosti souladu zákonů s Listinou (čl. 1 Listiny), a to na základě řízení o žalobě na přezkoumání rozhodnutí České správy sociálního zabezpečení.¹⁹⁵ Krajský soud poukazuje na to, že na základě této výjimky, je nadále invalidita horníků, kteří dosáhli k 31. prosinci 1995 věku, jenž je o 10 let a méně nižší než jejich důchodový věk, posuzována podle předpisů platných před 1. lednem 1996, ačkoli jiným skupinám pojištěnců se této výhody nedostalo.

Právní úprava platná¹⁹⁶ před přijetím zákona o důchodovém pojištění vymezovala tzv. stavovskou invaliditu, jež umožňovala uznat invaliditu i u osob, kterou zůstala zachována schopnost výkonu soustavné výdělečné činnosti, avšak jen k takovým zaměstnáním, která se považovala za zcela nepřiměřená dřívějším schopnostem osoby a společenskému významu jeho dosavadního zaměstnání.¹⁹⁷ Zákon o důchodovém pojištění již tento institut nepřevzal, avšak přiznal výjimku té skupině bývalých stavovských důchodců¹⁹⁸, která dosáhla ke dni 31. prosince 1995 věku alespoň o deset let nižšího, než je jejich důchodový věk. Jejich nároky se tak posuzují podle předpisů platných před účinností zákona o důchodovém pojištění. Zvyšování důchodového věku se nevztahuje na pracovníky v hornictví, jejichž důchodový věk podle předpisů platných před 1. lednem 1996 dosahoval 55, nejméně alespoň 50 let. Tento zákon tedy zvýhodňuje pracovníky v hornictví oproti ostatním skupinám pojištěnců.¹⁹⁹ Výhodnější zacházení se tak vztahuje jen na úzkou, nejstarší věkovou kategorii bývalých stavovských důchodců, u nichž by vzhledem k rozdílné definici plné invalidity, a s ohledem

¹⁹⁴ Ustanovení § 78 zákona o důchodovém pojištění, jehož zrušení se navrhovatel domáhá, zní: „Poživatelé plného invalidního důchodu přiznaného před 1. lednem 1996, který ke dni 31. prosince 1995 dosáhl aspoň věku o deset let nižšího, než je jeho důchodový věk stanovený podle tohoto zákona [§ 32, 74, 76 a § 94 písm. a)], lze odejmout tento důchod nejdříve od splátky důchodu splatné v lednu 1997, a to jen za podmínek stanovených předpisy platnými před 1. lednem 1996, jestliže byl tento plný invalidní důchod přiznan pro invaliditu způsobenou dlouhodobě nepříznivým zdravotním stavem, pro který jeho poživatel mohl vykonávat soustavné zaměstnání, avšak jen zcela nepřiměřené jeho dřívějším schopnostem a společenskému významu dosavadního zaměstnání.“

¹⁹⁵ ze dne 5. srpna 1998 vedené u Krajského soudu v Brně pod sp. zn. 32 Ca 196/98

¹⁹⁶ § 25 odst. 3 písm. c) zákona č. 121/1975 Sb., o sociálním zabezpečení, a § 29 odst. 2 písm. c) zákona č. 100/1988 Sb., o sociálním zabezpečení, ve znění pozdějších předpisů

¹⁹⁷ Prováděcí vyhláška č. 128/1975 Sb. k zákonu č. 121/1975 Sb. ve svém ustanovení § 19 odst. 3 pak definovala zcela nepřiměřené zaměstnání jako takové, „jež je zcela cizí a odlehlé zaměstnání dosavadnímu, a není při něm dostatečně využito dřívějších schopností občana, jež měl před dlouhodobým zhoršením zdravotního stavu“, takže z hlediska společenských zájmů se nevyžadovalo, aby takové nepřiměřené zaměstnání vykonával. Pojem nepřiměřeného zaměstnání byl obsahově obdobně upraven i v ustanovení § 18 odst. 2 prováděcí vyhlášky č. 149/1988 Sb. k zákonu č. 100/1988 Sb.

¹⁹⁸ V období od 1. října 1988 do 31. července 1991 byl doplňující podmínkou pro uznání tzv. stavovské invalidity i pokles výdělku alespoň o polovinu ve srovnání s výdělkem, kterého osoba dosahovala v dosavadním zaměstnání. Zákon o důchodovém pojištění, který tuto oblast nově upravil, již tento institut nepřevzal a stanovil, že kritéria invalidity daná zákonem o důchodovém pojištění se od 1. ledna 1996 vztahují napříště i na bývalé stavovské invalidní důchodce.

¹⁹⁹ Především ustanovení § 74 a 76 zákona č. 155/1995 Sb. fixují důchodový věk horníků, kteří odpracovali stanovenou dobu v tzv. preferovaných pracovních kategoriích na 55 let, případně na 50 let věku (podle nařízení vlády ČSFR č. 557/1990 Sb., o mimořádném poskytování starobního důchodu některým horníkům). Obecný důchodový věk přitom ke dni 31. prosinci 1995 činil 60 let u mužů a 53 až 57 let u žen. S účinností od 1. ledna 1996 se tento věk prodlužuje za každý kalendářní rok u mužů o 2 měsíce a u žen o 4 měsíce, takže po 31. prosinci 2006 bude u mužů dosahovat 62 let a u žen podle počtu vychovaných dětí 57 až 61 let.

na jejich věk, bylo sociálně stěží únosné aplikovat beze zbytku novou právní úpravu, která je založena na jiných principech než úprava dřívější.

Ústavní soud se nedomníval, že by určitá zvýhodnění těchto pracovníků oproti jiným kategoriím pojištěnců byla projevem zákonodárcovy libovůle. Jde o legitimní pokus zákonodárce o kompenzaci faktického znevýhodnění této skupiny, založenou na objektivních a rozumných důvodech a hlediscích. Prostředky zvýhodněného zacházení nejsou podle ustálené judikatury Ústavního soudu zásadně v rozporu s právními principy rovnosti a zákazu diskriminace, pokud jejich uplatnění směřuje k odstranění faktické diskriminace mezi těmito subjekty. *„Určitá zákonná úprava, jež zvýhodňuje jednu skupinu či kategorii osob oproti jiným, nemůže být sama o sobě označena za porušení principu rovnosti. Zákonodárce má určitý prostor k úvaze, zda takové preferenční zacházení zakotví. Musí přitom dbát o to, aby zvýhodňující přístup byl založen na objektivních a rozumných důvodech a aby mezi tímto cílem a prostředky k jeho dosažení existoval vztah přiměřenosti.“* Pro posouzení, *„zda je určitá právní úprava diskriminační či nikoli, musí být srovnávané osoby ve stejném nebo analogickém postavení. Skupiny stavovských invalidních důchodců a tělesně postižených osob však v takovém srovnatelném postavení nejsou, neboť jejich invalidita vyplývá z rozdílných příčin a charakteristik jejich (ne)schopnosti výkonu soustavné výdělečné činnosti.“*

Ústavní soud dospěl k závěru, že napadená výjimka obsažená v ustanovení § 78 zákona o důchodovém pojištění sama o sobě i ve spojení s ostatními ustanoveními tohoto zákona upravuje takové zvýhodnění starších stavovských důchodců, které lze považovat za legitimní i přiměřené. Neporušuje tudíž ústavní princip rovnosti.²⁰⁰

5.3. Zdravotní péče

5.3.1. Návrh zákona o zdravotní péči

Ministerstvo zdravotnictví připravilo nový zákon o zdravotní péči, jenž by měl nahradit již značně anachronický zákon o zdraví lidu.²⁰¹ Proces přípravy zákona, na němž se pracuje již řadu let, byl nicméně velmi zdoluhavý a komplikovaný. Návrh schválený vládou obsahuje oproti současné úpravě některá zlepšení týkající se práv pacientů:

- Je zaručen přístup k informacím o zdravotním stavu a ke zdravotnické dokumentaci a je racionálním způsobem řešen i přístup osob blízkých k informacím/dokumentaci vztahující se k zemřelému – vychází se z premisy, že osoby blízké nárok na tyto informace mají, pokud to zemřelý za svého života výslovně nezakázal.
- Je podrobně upraven institut informovaného souhlasu, přičemž je však lépe než dosud vymezena možnost léčby bez souhlasu (např. v případech sebepoškození hrozících smrtí či trvalým poškozením zdraví).²⁰²
- Je zaručeno právo pacienta vyhradit si, aby jeho tělo nebylo po smrti pitváno.

Dílčích zlepšení oproti platné úpravě je řada a jejich podrobný výčet přesahuje možnosti této zprávy, podobně jako výčet těch oblastí, jejichž řešení lze považovat nadále za

²⁰⁰ nálezn Ústavního soudu č. 40/2003 Sb., o návrhu Krajského soudu v Brně na zrušení § 78 zákona č. 155/1995 Sb.

²⁰¹ zákon č. 20/1966 Sb., o péči o zdraví lidu, ve znění pozdějších předpisů

²⁰² Jde např. o terminální, život ohrožující fáze hladovky – ve světle čl. 3 Evropské úmluvy o lidských právech se totiž jeví jako alibistické argumentovat v takových situacích „svobodnou vůlí“ jedince a mělo by převládnout jeho právo na život.

sporné. Předložený návrh zákona je totiž patientskými organizacemi a odborníky na lidská práva považován spíše za kompromis mezi starým paternalistickým přístupem a soudobými evropskými či světovými trendy, jež kladou důraz na úlohu pacientů jako aktivních subjektů. Namátkou lze uvést skutečnost, že mnohé úkony jsou koncipovány jako mechanické postupy zdravotnických zařízení, ne z pohledu nároků pacientů (zdravotnické zařízení koná, pacient se podrobuje); že se návrh zákona jen málo věnuje specifickým právům osob trpících duševní poruchou; že je jen kusým a nedostatečným způsobem upravena problematika asistované reprodukce atd. Vzhledem ke kvalitě platné právní úpravy nicméně bude možno přijetí nového zákona považovat za nesporný přínos.

5.3.2. Poskytování zdravotní péče a služeb, které nejsou hrazeny z prostředků veřejného zdravotního pojištění

Zákon o veřejném zdravotním pojištění²⁰³ stanoví (§ 11 odst. 1 písm. d), že pojištěnec má právo na zdravotní péči bez přímé úhrady, pokud mu byla poskytnuta podle tohoto zákona. Lékař či jiný odborný pracovník ve zdravotnictví ani zdravotnickém zařízení nesmí za tuto zdravotní péči ani v souvislosti s poskytnutím této péče přijmout od pojištěnce žádnou úhradu.

Ústavní soud na základě podnětu skupiny poslanců rozhodoval o zrušení části textu § 11 odst. 1 písm. d) zákona o veřejném zdravotním pojištění a to textu „ani v souvislosti s poskytováním této péče“. Navrhovatelé vycházeli z toho, že kromě zdravotní péče hrazené z veřejného zdravotního pojištění plně, existuje celá řada výkonů, prostředků, přípravků i služeb, jež nejsou hrazeny vůbec nebo jen částečně anebo jen při splnění zákonem stanovených podmínek²⁰⁴. Navrhovatelé se domnívali, že tato formulace je natolik obecná, že zahrnuje v podstatě veškerou zdravotní péči včetně té, jež není hrazena. To podle jejich názoru povede k tomu, že se zdravotnická zařízení, aby se vyhnula podezření z porušování principu bezplatné zdravotní péče, budou vyhýbat i takovým výkonům, prostředkům i službám, jež nespádají pod pojem bezplatné zdravotní péče. Údajně tak napadené ustanovení úplně vylučuje poskytování zdravotní péče a služeb, které z prostředků veřejného zdravotního pojištění hrazeny nejsou, což porušuje jak svobodu podnikání (čl. 26 odst. 1 Listiny), tak i práva každého na ochranu zdraví (čl. 31 Listiny), neboť pojištěnec nemá právo rozhodovat o způsobu, kterým bude pečovat o své zdraví, a to jen proto, že jím zvolený způsob není plně hrazen z veřejného zdravotního pojištění.

Ústavní soud návrh na zrušení napadeného ustanovení zamítl.²⁰⁵ Podle Ústavního soudu napadené ustanovení sleduje zřetelně pouze úkony vzájemně související v rámci bezplatné zdravotní péče, tedy úkony, jež (podle návětí § 11 odst. 1 písm. d) spadají do zdravotní péče bez přímé úhrady, byla-li poskytnuta v rozsahu a za podmínek stanovených tímto zákonem. Zákaz přijímání přímé úhrady se týká především samotného výkonu bezplatné zdravotní péče, tedy zdravotní péče bez přímé úhrady a žádné jiné. Ze znění zákona však současně vyplývá, že nic nebrání tomu, aby za zdravotní péči poskytnutou nad rámec podmínek pro bezplatnou péči přímá úhrada od pojištěnců vybírána být mohla. Dle názoru

²⁰³ zákon č. 48/1997 Sb., o veřejném zdravotním pojištění, ve znění pozdějších předpisů

²⁰⁴ V § 13 a násl. zákon č. 48/1997 Sb. vymezuje zdravotní péči hrazenou a péči nehrazenou ze zdravotního pojištění, přičemž v příloze 1 k zákonu uvádí seznam zdravotních výkonů ze zdravotního pojištění nehrazených nebo hrazených jen za určitých podmínek.

²⁰⁵ nálezy Ústavního soudu č. 207/2003 Sb., o zrušení části věty druhé ustanovení § 11 odst. 1 písm. d) zákona č. 48/1997 Sb., o veřejném zdravotním pojištění, ve znění pozdějších předpisů, vyjádřené slovy „ani v souvislosti s poskytnutím této péče“

Ústavního soudu napadené ustanovení pouze zvýrazňuje ochranu sféry bezplatné zdravotní péče před pokusy narušovat její integritu a zužovat její rozsah.

Ústavní soud rovněž nezjistil rozpor napadeného ustanovení s právem na podnikání (čl. 26 odst. 1 Listiny), neboť napadené ustanovení nevylučuje provozování zdravotnických zařízení, která nejsou ve smluvním vztahu se zdravotní pojišťovnou. Konstatoval, že smyslem napadeného ustanovení je čelit nezákonnému vybírání peněz za ty poskytnuté služby, jež jsou hrazeny z povinného všeobecného zdravotního pojištění. Nárok pojištěnce ze zákona o všeobecném zdravotním pojištění na bezplatnou péči se zcela přirozeně týká péče poskytnuté v takovém zdravotnickém zařízení, jež má smlouvu se zdravotní pojišťovnou.²⁰⁶

5.4. Vzdělávání romských dětí

Nepříliš uspokojivá situace ve vzdělávání romských dětí, která byla předmětem rozsáhlejší analýzy ve Zprávě 2002 a vyvolala živou polemiku ve sdělovacích prostředcích, se ani v roce 2003 výrazněji nezměnila. Nerealizovaly se dosud ani legislativní změny, jež měly být příslibem budoucích systémových zlepšení a byly podrobně popsány ve Zprávě 2002.

Návrh nového školského zákona (zákona o počátečním vzdělávání), jenž má *de iure* zrušit zvláštní školy, však v podobě schválené vládou skýtá příležitost ke zlepšení integrace romských dětí do hlavního vzdělávacího proudu. Tento návrh citlivěji diferencuje mezi vzdělávacími potřebami dětí s mentálním postižením v pravém slova smyslu a dětí s poruchami učení. Za nesporné zlepšení lze považovat to, že poslední ročník školky bude možno navštěvovat zdarma. Právě skutečnost, že romské děti školku obvykle nenavštěvují, má totiž podíl na jejich nepřipravenosti a nedostatku vhodné socializace v okamžiku zápisu do základní školy.

Skutečnost, že blíže nezjištěné (avšak dle všeobecného konsensu velmi vysoké) procento romských dětí navštěvuje zvláštní školy, byla v roce 2003 opět označena za znepokojivou ze strany řady mezinárodních orgánů, mj. ze strany Výboru pro odstranění rasové diskriminace²⁰⁷, komisaře Rady Evropy pro lidská práva Alvarem Gil-Roblesem a Evropské komise proti rasismu a intolanci (ECRI) při její druhé návštěvě ČR. Nutno ovšem říci, že zahraniční pozorovatelé často tento závažný problém posuzují dosti jednostranně – jako by špatný stav ve vzdělávání romských dětí byl způsoben právě a jen zvláštními školami a jako by nadměrná přítomnost romských dětí ve zvláštních školách byla způsobena právě a jen rasovou diskriminací. Přitom je zřejmé, že k překonání tohoto problému by nestačilo přeřadit romské děti ze zvláštních škol do základních, neboť mnohé z nich potřebují jak důkladnou předškolní přípravu, tak individuální asistenci na základní škole.

²⁰⁶ Ústavní soud je toho názoru, že „vývojová orientace zdravotnictví není založena na přesunu „lepší“ úkonů zdravotní péče z bezplatné péče do sféry pojištěnce přímo hrazené, ale na zlepšování úkonů poskytovaných z veřejného zdravotního pojištění na základě rovného postavení všech pojištěnců. Rozdíl mezi standardní a nadstandardní péčí nesmí spočívat v rozdílech ve vhodnosti a účinnosti léčby. Zákon neupravuje, jakou zdravotní péči může lékař, resp. zdravotnické zařízení poskytovat, ale jakou musí v obecném zájmu poskytovat, aby všichni pojištěnci měli stejnou měrou nárok na taková ošetření a léčby, jež odpovídají objektivně zjištěným potřebám a požadavkům náležitě úrovně a lékařské etiky. V doporučení Rec (2001)13 Výboru ministrů členským státem Rady Evropy, jež bylo schváleno 10. října 2001, Výbor ministrů zdůraznil, že čl. 3 Úmluvy o lidských právech a biomedicině (ETS) vyžaduje, aby subjekty uzavírající smlouvy o zdravotní péči zajistily rovnou dostupnost ke zdravotní péči patřičné kvality.“

²⁰⁷ viz kapitola II./3.1.2. Zprávy

Pozitivním jevem roku 2003 je skutečnost, že se významně zvýšil počet maturantů z řad romské komunity. Za pokračující negativní jev lze naopak považovat malý zájem samospráv jako zřizovatelů škol o programy směřující k přípravě romských dětí na základní školu či k jejich přerazování ze zvláštní školy do základní.

5.5. Bydlení

5.5.1. Bytová politika obcí

Obce si jako vlastníci často upravují způsob a podmínky přidělování obecních bytů tzv. pravidly. Žádosti o přidělení obecního bytu jsou tak vyhodnocovány na základě bodového systému, který privileguje osoby se zajištěným příjmem, oproti např. osobě, která v minulosti sdílela byt s neplatičem, a to i v případě, že se v té době jednalo o osobu nezletilou. Přestože stanovení pravidel pro poskytování obecních bytů náleží do samostatné působnosti obcí, neměly by obsahovat takové podmínky, které mnohdy nesou skrytě diskriminační prvky.

Lze se rovněž setkat s případy, kdy žádost o pronájem obecního bytu nejenže není projednána, ale není ani přijata, ačkoliv podle zákona o obcích²⁰⁸ má každý právo na projednání záležitosti v oblasti samostatné působnosti. Přestože právní úprava nezná institut „fiktivního“ bydliště, bývá často odmítnuto samotné přijetí žádosti o byt právě s odkazem na to, že trvalý pobyt osoby v obci je pouze fiktivní.²⁰⁹ Právo na projednání věci orgány obce však lze považovat za nezpochybnitelné. Každá žádost o pronájem obecního bytu má být posouzena a v žádném případě by nemělo dojít k odmítnutí žádosti již ve fázi jejího podání.

Důsledkem takových postupů je prohlubování efektu sociálního vyloučení zranitelných skupin obyvatelstva, které vede i k situacím, kdy jsou děti odebírány rodičům a umisťovány do dětských domovů na základě jejich nevyhovující bytové situace. Tyto děti pak musí po dosažení zletilosti, resp. 19 let věku, opustit dětské domovy, aniž mají vyřešenu otázku bydlení. To je bezpochyby i jednou z příčin vzrůstajícího počtu bezdomovců v nízkých věkových kategoriích. Taková praxe obcí znamená rezignaci na jejich úkoly v oblasti sociální péče a pomoci, které tvoří součást tzv. přenesené působnosti obcí. Obec jako základní územně samosprávné společenství a veřejnoprávní korporace nemůže plošně upřednostňovat určité skupiny osob před jinými, a to ani potencionálně.

Přestože je popsání jednání velmi problematické, je podle zákona o obcích možné; obce argumentují právem na samosprávu v hospodaření s majetkem obce. Stát, přestože za takové jednání nese v mezinárodním kontextu odpovědnost²¹⁰, však nevytvořil účinné mechanismy, jak sociálně necitlivým postupům měst a obcí při zajišťování bytových potřeb zabránit či předcházet. Dne 1. ledna 2003 navíc vstoupila v účinnost novela zákona o obcích,

²⁰⁸ zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů

²⁰⁹ Jednou z podmínek žádosti o obecní byt bývá podmínka hlášeného trvalého pobytu v obci. Podle zákona č. 133/2000 Sb. o evidenci obyvatel a rodných číslech a o změně některých zákonů (zákon o evidenci obyvatel) ve znění pozdějších předpisů jednou z podmínek žádosti o obecní byt bývá podmínka hlášeného trvalého pobytu v obci.

²¹⁰ Dokladem je např. případ Margita Červeňáková a spol. proti ČR, projednávaný Evropským soudem pro lidská práva a ukončený smírem dne 29. července 2003.

kteřá vyloučila z dozoru nad samostatnou působností mimo jiné občanskoprávní věci.²¹¹ Krajské úřady pak při výkonu dozoru extenzivně interpretují toto ustanovení tak, že jednání obce při uzavírání nájemních smluv, a to včetně pravidel pro přidělování obecních bytů, není možno dozorovat. Dozor krajských úřadů, popř. ministerstva vnitra, je tudíž v oblastech, kdy obec jedná v samostatné působnosti, omezen prakticky na pouhé přezkoumání skutečnosti, zda obec nejednala v rozporu se zákonem nebo jiným právním předpisem.

5.5.2. Program výstavby podporovaných bytů

Z důvodu nedostatku finančních prostředků zahájilo ministerstvo pro místní rozvoj nový dotační program - *Program výstavby podporovaných bytů*, který se zaměřuje na široký okruh osob znevýhodněných v přístupu k bydlení, až v roce 2003. Podmínky programu kromě jiného zavazují obce jako příjemce dotace k tomu, aby v podporovaných bytech postavených se státní dotací pro tuto cílovou skupinu zajistily kromě bydlení samotného také poskytování sociálních služeb, které podpoří integraci osob ohrožených sociálním vyloučením.²¹²

Celkově byla v roce 2003 podpořena dotací výstavba 456 podporovaných bytů, z toho 418 chráněných bytů, 38 bytů na půl cesty a vstupních bytů. Většina žádostí o dotaci se v prvním roce realizace nového programu zaměřovala na výstavbu chráněných bytů. Ministerstvo pro místní rozvoj předpokládá, že tato čísla se budou v roce 2004 zvyšovat.

Podle názoru zpracovatele je do budoucna třeba obsahově vymezit a provázaně legislativně upravit sociální bydlení včetně vazeb na bytovou politiku státu, obcí a s ním jak právně, tak i věcně sladit optimální systém sociální podpory včetně vyjasnění dozorových mechanismů nad výkonem práv a plněním povinností účastníků těchto vztahů.

Vedle možné novely zákona o Státním fondu rozvoje bydlení²¹³ je dalším možným řešením současné situace přijetí zákona o bytových společnostech, jenž by umožnil vznik neziskových organizací, které by poskytovaly služby v oblasti nájemního bydlení na neziskovém principu. Zákon by definoval, co je obecně prospěšný byt a komu je určen. Stanovil by nezpochybnitelná pravidla pro přidělování obecních tzv. sociálních bytů a určil by, pro koho a jakým způsobem bude možné s byty nakládat. Vybrané nájemné by tyto společnosti musely reinvestovat do bytového fondu nebo infrastruktury. Tento zákon by tzv. sociálním bytům stanovil jasný statut, se kterým bude moci nakládat pouze zastupitelstvo obce. Bytový fond obcí by byl rozdělen na byty sociální a na byty pro obec nepotřebné, a tedy určené k privatizaci.

²¹¹ Zákon č. 313/2002 Sb., kterým se mění zákon o obcích, v § 124a odst. 1 stanoví, že je-li usnesení, rozhodnutí nebo opatření orgánu obce v samostatné působnosti v rozporu se zákonem nebo jiným právním předpisem, vyzve krajský úřad obec ke zjednání nápravy. Nejednala-li obec nápravu, navrhne krajský úřad ministerstvu vnitra pozastavení účinnosti takového usnesení, rozhodnutí nebo opatření orgánu obce v samostatné působnosti. Dále rozhoduje Ústavní soud, který buď usnesení, rozhodnutí nebo jiné opatření orgánu obce zruší, nebo naopak zamítne návrh na zrušení a rozhodnutí ministerstva vnitra o pozastavení výkonu usnesení, rozhodnutí nebo jiného opatření. Tato ustanovení se nepoužijí v případech porušení právních předpisů občanského, obchodního a pracovního práva.

²¹² Program je zaměřen na osoby se sníženou soběstačností způsobenou zdravotním stavem či vysokým věkem. Pro osoby ohrožené sociálním vyloučením, jehož příčinou mohou být různé sociální handicap, např. absence rodinného zázemí u dětí opouštějících ústavní výchovu, konfliktní způsob života, příslušnost k minoritní skupině apod., jsou určeny zejména byty na půl cesty a vstupní byty.

²¹³ Zákon č. 211/2000 Sb., o Státním fondu rozvoje bydlení a o změně zákona č. 171/1991 Sb., o působnosti orgánů České republiky ve věcech převodů majetku státu na jiné osoby a o Fondu národního majetku České republiky, ve znění pozdějších předpisů

I ministerstvo pro místní rozvoj, do jehož gesce tato problematika spadá, se domnívá, že je třeba usilovat o vznik neziskového nájemního sektoru, jehož poskytovatelem budou právnické osoby dodržující zásady obecné prospěšnosti. Nicméně zdůrazňuje, že právní rámec tohoto neziskového nájemního bydlení bude možno vytvořit až ve vazbě na nové znění Obchodního a Občanského zákoníku."

5.5.3. Úprava výše nájemného z bytu

Ani v roce 2003 se nepodařilo přijmout zákon, který by reagoval na nálezy Ústavního soudu týkající se úpravy výše nájemného z bytů. ČR tak stále nemá předpis, který by tuto oblast upravoval. Dosavadní vyhlášky ministerstva financí, které se snažily tuto problematiku řešit, byly Ústavním soudem postupně rušeny.²¹⁴ Posledním z této řady bylo nařízení vlády²¹⁵, které stanovilo cenové moratorium u nájemného z bytů na dobu tří měsíců, avšak Ústavní soud je dne 19. března 2003 rovněž zrušil.²¹⁶

Stejně jako v předchozích případech tak znovu došlo k úpravě výše nájemného z bytu formou podzákonného předpisu, vydaného nad rámec zákonného zmocnění. Ústavní soud konstatoval, že toto poslední nařízení vlády je také v rozporu s ústavním pořádkem a mezinárodními závazky ČR.²¹⁷

Přijetí nového zákona o nájemném, nebo jiné systémové/systematické úpravy je tedy i nadále jedním z nejnaléhavějších úkolů politické reprezentace. A to nejen proto, že je jedním z předpokladů pro vytvoření fungujícího trhu s byty, ale zejména z toho důvodu, že celá situace spojená s úpravou regulace nájemného ústí ve zjevný konflikt s Ústavním soudem, jehož nálezy jsou fakticky obcházeny.

5.6. Práva osob se zdravotním postižením

V přístupu k osobám se zdravotním postižením dochází v ČR, stejně jako na mezinárodní i regionální úrovni k výraznému posunu. Problematika osob se zdravotním postižením se stává záležitostí lidských práv, přičemž nejde – jak se opakovaně objevuje v laických komentářích - o nějaká specifická lidská práva osob se zdravotním postižením,

²¹⁴ Vyhláška ministerstva financí č.176/1993 Sb., o nájemném z bytu a úhradě za plnění poskytovaná s užíváním bytu, ve znění pozdějších předpisů byla nálezem Ústavního soudu zrušena dne 31. prosince 2001. Vláda poté Poslanecké sněmovně předložila návrh zákona, který nerespektoval ústavní pořádek a citovaný náleze Ústavního soudu a který Poslanecká sněmovna nepřijala. Následně ministerstvo financí vydalo cenový výměr č. 01/2002, kterým se vydává seznam zboží s regulovanými cenami; ten nabyl účinnosti dne 1. ledna 2002, a bylo v něm k 31. prosince 2001 nájemné regulováno maximální cenou téměř shodným způsobem jako ve zrušené vyhlášce č. 176/1993 Sb. Dříve než Ústavní soud začal projednávat návrh veřejného ochránce práv na zrušení citovaného výměru spolu s obdobným návrhem skupiny senátorů, ministerstvo financí dne 15. ledna 2002 zrušilo napadenou část výměru č. 01/2002 a vydalo výměr č. 06/2002, kterým se mění výměr č. 01/2002, čímž se uvedené ministerstvo pokusilo vyhnout ústavnímu přezkumu napadeného právního předpisu. Ústavní soud výměr ministerstva financí č. 06/2002 zrušil. Okamžikem publikace pozbyl dosavadní způsob regulace cen nájemného z bytu účinnosti. Tento několik let trvající protiústavní stav zůstal dočasně „zakonzervován“ vydáním nového nařízení dne 19. prosince 2002, jež zachovává úroveň před publikací citovaného nálezu, a zakazuje zvyšování cen nad úroveň platnou ke dni 17. prosince 2002.

²¹⁵ nařízení vlády č. 567/2002 Sb., kterým se stanoví cenové moratorium nájemného z bytů

²¹⁶ náleze Ústavního soudu č. 84/2003 Sb., o zrušení nařízení vlády č. 567/2002 Sb.

²¹⁷ Podle nálezu Ústavního soudu byl porušen čl. 2 odst. 2 Listiny a čl. 2 odst. 3 Ústavy ve spojení s čl. 1, čl. 4 odst. 3 a 4 a čl. 11 odst. 1 Listiny a čl. 1 Dodatkového protokolu k EÚLP ve spojení s čl. 14 EÚLP.

nýbrž o zajištění rovnoprávného a efektivního uplatňování všech lidských práv těchto osob, založené na principu nediskriminace.

Nezbytným předpokladem pro plnou realizaci základních lidských práv a svobod osob se zdravotním postižením je vytvoření potřebného legislativního prostředí garantujícího a chránícího všechna jejich práva a svobody. Ve svém důsledku to znamená zpracovat potřebná, tedy i antidiskriminační, opatření do příslušné právní úpravy, čímž dojde k vyrovnaní příležitostí s nepostiženými občany.

Za současného legislativního stavu nebylo dosud možné přijmout nové ustanovení článku 15 revidované Evropské sociální charty. Toto ustanovení se týká práva osob se zdravotním postižením na nezávislý způsob života, integraci a zapojení do života společnosti. Za potřebná legislativní opatření je v tomto směru nezbytné považovat přijetí nového zákona o právních prostředcích ochrany před diskriminací a o rovném zacházení (antidiskriminační zákon – viz kapitola II./6.1.). Do návrhu antidiskriminačního zákona bylo jako jeden z diskriminačních důvodů zahrnuto i zdravotní postižení. Pro uvedené účely obsahuje návrh definici pojmu „zdravotní postižení“, jež je natolik univerzální, že umožňuje ochranu všech osob se zdravotním postižením bez výjimky.

Jako nezbytné se však jeví též přijetí zákonné úpravy o ucelené rehabilitaci osob se zdravotním postižením a přijetí zákona o sociálních službách. Za významný krok k naplnění prvního z těchto cílů lze považovat přijetí Tezí ucelené rehabilitace osob se zdravotním postižením, které vypracovalo ministerstvo práce a sociálních²¹⁸.

Základním účelem schválených tezí je vymezení systému ucelené rehabilitace a těch rehabilitačních činností, které povedou k dosažení optimální úrovně zdravotního stavu osob se zdravotním postižením a jeho stabilizaci, k maximální soběstačnosti a nezávislosti a je-li to možné, k přípravě pro vhodné pracovní uplatnění. Systém přispěje k vytvoření podmínek pro co nejrychlejší návrat osob se zdravotním postižením do běžného života, tj. jejich sociální začlenění. Návrh právní úpravy předpokládá mimo jiné zakotvení práva osoby se zdravotním postižením na poskytnutí rehabilitace, vymezení okruhu oprávněných osob, definuje věcné, personální i technické standardy jednotlivých složek rehabilitace a ukládá součinnost všem subjektům, které se na ní podílejí. Tato součinnost je jednou z podmínek, které by měly zaručovat včasnost, návaznost, koordinovanost, efektivnost, dostupnost i individuální přístup při provádění této rehabilitace.

Jak je uvedeno výše (I./3.3.1.) v současné době se v OSN připravuje nová mezinárodní úmluva o právech osob se zdravotním postižením. Návrh textu, který připravila k tomuto účelu zřízená pracovní skupina, upravuje velmi detailně občanská, politická, hospodářská, sociální a kulturní práva osob se zdravotním postižením. I když je zřejmé, že navrhovaný text dozná v dalším průběhu přípravy určitých (a někde i podstatných) změn, lze konstatovat, že z hlediska vnitrostátní legislativy a budoucích závazků by pro ČR neměly s výjimkou několika okruhů vzniknout žádné závažnější aplikační obtíže.

²¹⁸ usnesení vlády ze dne 4. června 2003 č. 547 (<http://racek.vlada.cz/usneseni/>); spolupředkladateli byla ministerstva zdravotnictví a školství, mládeže a tělovýchovy. Vláda a uložila ministrům odpovídajících resortů, aby je promítli do návrhů příslušných právních předpisů. V souladu s naplněním tohoto usnesení byl do plánu legislativních prací vlády na rok 2004 zařazen úkol předložit do vlády do 31. března 2004 návrh věcného záměru zákona o ucelené rehabilitaci osob se zdravotním postižením a do 31. prosince 2004 návrh zákona o ucelené rehabilitaci osob se zdravotním postižením, přičemž nabytí účinnosti tohoto zákona se předpokládá ke dni 1. ledna 2006.

6. Diskriminace

6.1. Realizované a připravované změny v právním řádu

V oblasti pracovního práva byla v roce 2003 dále posílena ochrana před diskriminací, a to novelou zákoníku práce²¹⁹ a nově přijatým zákonem o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů (dále jen "zákon o služebních poměrech")²²⁰. Novela zákoníku práce i zákon o služebních poměrech definují pojmy související s diskriminací - přímou a nepřímou diskriminací, obtěžování a sexuální obtěžování. Novela zákoníku práce rozšiřuje možnost domáhat se soudní ochrany v případě jakékoli diskriminace, nikoli pouze v případě porušení porušování práva na rovné zacházení s muži a ženami, jak tomu bylo dosud. Také zákon o služebních poměrech zakotvuje právo oběti diskriminačního jednání domáhat se soudní ochrany, tedy požadovat upuštění od diskriminace, odstranění jejích následků a přiměřené zadostiučinění.

V září 2003 schválila²²¹ vláda věcný záměr zákona o zajištění rovného zacházení a ochraně před diskriminací (dále jen "antidiskriminační zákon"). Antidiskriminační zákon upraví právo na rovné zacházení a ochranu před diskriminací z důvodu rasy nebo etnického původu, pohlaví, sexuální orientace, věku, zdravotního postižení, náboženství či víry, nebo proto, že je někdo bez vyznání, jazyka, politického či jiného smýšlení, národnosti, členství nebo činnosti v politických stranách nebo politických hnutích, odborových organizacích a jiných sdruženích, sociálního původu, majetku, rodu, manželského a rodinného stavu, povinností k rodině nebo jiného postavení.

Povinnost zajišťovat rovné zacházení a ochranu před diskriminací se bude vztahovat na oblasti v rozsahu čl. 3 směrnice č. 2000/43/ES, tj. na oblast práva na zaměstnání a přístupu k zaměstnání, přístupu k povolání, poměrů podnikání a jiné samostatné výdělečné činnosti, pracovních, služebních a obdobných včetně odměňování, členství a účasti v odborových organizacích nebo organizacích zaměstnavatelů, členství a činnosti v profesních komorách a výhod, které tyto organizace svým členům poskytují, sociálního zabezpečení a sociálních výhod, zdravotní péče, vzdělání a přístupu ke zboží a službám, které jsou k dispozici veřejnosti včetně bydlení, a jejich poskytování. Zákon dále stanoví výjimky, za kterých je rozdílné zacházení zákonné, právní rámec pro uplatňování pozitivních opatření a nároky, jichž se mohou oběti diskriminace domáhat.

Pokud jde o institucionální zajištění rovného zacházení, je návrh zákona vypracován ve dvou variantách. První varianta počítá s vytvořením nového orgánu - Centra pro rovné zacházení, které bude orgánem specializovaným na problematiku rovného zacházení a diskriminace a bude působit jako poradensko-informační a osvětový orgán v této oblasti. Podle druhé varianty bude agenda spojená s rovným zacházením a ochranou před diskriminací svěřena veřejnému ochránci práv.

²¹⁹ zákon č. 46/2003 Sb., o povolání vojáků Armády České republiky k plnění úkolů Policie České republiky

²²⁰ zákon č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů

²²¹ usnesení vlády č. 931 ze dne 22. září 2003, k věcnému záměru zákona o zajištění rovného zacházení a ochraně před diskriminací zákona (<http://racek.vlada.cz/usneseni/>)

V souvislosti s přijetím zákona o rovném zacházení budou přijaty také novely některých zákonů, jednak proto, aby se zabránilo duplicitám v právním řádu, a jednak proto, aby byl stanoven stejný standard ochrany pro celou oblast rovného zacházení.

6.2. Naplňování platného práva a projevy diskriminace v praxi

6.2.1. Diskriminace v zaměstnání

Přestože v pracovněprávních vztazích existují v platném právním řádu relativně lepší právní záruky proti diskriminaci než v jiných oblastech, vyskytují se v praxi i nadále různé formy diskriminačního jednání zaměřené proti určitým skupinám osob, zejména Romům, osobám zdravotně postiženým, starším, ženám nebo matkám s dětmi. To potvrzuje i průzkum nevládní organizace Poradna pro občanství, občanská a lidská práva, která na jaře 2003 požádala vybraný soubor²²² 28 úřadů práce o poskytnutí informací o diskriminačních praktikách na trhu práce a způsobu jejich potírání. Cílem bylo zjistit, jak se jeví orgánům na úseku zaměstnanosti problém diskriminace na trhu práce a jak je hodnocena adekvátnost prostředků využívaných v této oblasti. Okruhy otázek se týkaly možného výskytu diskriminačních jevů, způsobů řešení a hodnocení jejich účinnosti. V rámci sledovaných úřadů práce jich 7 hodnotí pozornost věnovanou otázkám ochrany před diskriminací jako nedostatečnou. Dalších 18 se domnívá, že těmto otázkám je věnována dostatečná pozornost a jeden úřad práce vyjádřil názor, že se diskriminace nevyskytuje.

Obecně se úřady práce setkávají se snahou upřednostňovat pohlaví pro určitou pracovní pozici, s nedůvěrou k uchazečům o zaměstnání romského etnika (bývá zpochybňován jejich vážný zájem o práci),²²³ s přetrváváním diskriminace vůči starším osobám (někdy už nad 40 let) a s nízkou ochotou zaměstnávat matky s malými dětmi a muže před nástupem základní vojenské služby. Obecně dochází ve všech oborech k diskriminaci žen ve vedoucích funkcích, k diskriminaci matek s malými dětmi, preferování mladých atraktivních žen v oblasti služeb, nepřizpůsobení pracoviště, zejm. v sociálních zařízeních na pracovišti potřebám obou pohlaví. Ve výběrových řízeních pak byl zmíněn konkrétně fakt, že při výběru zaměstnance na nabízenou pozici neexistují často předem daná kritéria, ale rozhoduje často pouze subjektivní názor personalisty nebo podnikatele. V oblasti inzerce patří mezi nejčastější diskriminační požadavky věk a pohlaví.

6.2.2. Diskriminace ve službách

Ve statistikách České obchodní inspekce (dále jen „ČOI“) se rasová diskriminace ve službách téměř nevyskytuje. Kontroly zaměřené na rasovou diskriminaci probíhají za přítomnosti romských inspektorek, kterou jsou zaměstnány v ČOI jen dvě, a to na inspektorátech v Ústí nad Labem a v Ostravě. V roce 2003 provedly tyto romské inspektorky celkem 695 kontrol, při žádné z kontrol však diskriminaci nezjistily. Z osmi kontrol

²²² Výběr úřadů práce byl proveden tak, aby byly zastoupeny všechny kraje v ČR a pokryta místa s různou mírou nezaměstnanosti. V jednotlivých krajích byl náhodně vybrán celkový počet 28 úřadů práce, jimž byly rozeslány dotazníky. Některé úřady práce odpověděly jen na část otázek s tím, že pro zodpovězení ostatních nemají k dispozici dostatečné informace. Přesto vyhodnocení dotazníkového šetření přineslo informace, které mají vypovídací hodnotu pokud se týče konkrétních diskriminačních projevů na trhu práce a míry jejich identifikace orgány na úseku zaměstnanosti.

²²³ Zaměstnavatelé často tvrdí, že zákazníci a odběratelé služeb odmítají, aby služby a zboží zajišťovali zaměstnanci romské etnické příslušnosti.

učiněných na základě podnětů jednotlivců a občanských iniciativ byla diskriminace zjištěna pouze v jednom případě. Kontroly ČOI zaměřené na rasovou diskriminaci byly v roce 2003 směřovány především na maloobchodní prodej a na pohostinské služby.

Velmi malý počet podání a ještě menší počet potvrzených případů diskriminace ve službách ukazuje časová řada podání, podrobnější údaje za rok 2003 a popis řešení jednotlivých případů, týkajících se rasové diskriminace:

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Počet podání na rasovou diskriminaci	11	11	16	21	12	16	14	8
Potvrzeno jako částečně oprávněné	0	0	0	1	0	0	0	0
Potvrzeno jako oprávněné	1	0	3	1	1	2	2	1

Podle zkušeností z praxe je však diskriminace příslušníků menšin, zejména Romů, nadále běžná, a postižení ji obvykle nehlásí (ať již pro neznalost právních postupů, anebo pro nedostatek důvěry k institucím státu). I v roce 2003 prováděla Poradna pro občanství, občanská a lidská práva tzv. testování, při němž byla ve dvanácti případech zjištěna diskriminace spotřebitele (osm případů neobsloužení v restauraci nebo nevpuštění do diskotéky, čtyři případy odmítnutí poskytnout ubytovací služby). V současné době tak probíhá sedm soudních řízení, kdy se diskriminované osoby domáhají svých práv v rámci ochrany osobnosti podle občanského zákoníku. Tři případy (nevpuštění do diskotéky a dva případy neobsloužení v restauraci) byly v loňském roce pravomocně ukončeny ve prospěch obětí diskriminace.

Jinou formou diskriminace spotřebitelů, v tomto případě obvykle cizinců, jsou tzv. dvojí ceny za stejné služby či produkty. Dvojími cenami se povinně zabývá každá kontrola ubytovacích zařízení. Takto pojatých kontrol bylo provedeno v roce 2003 celkem 76, z toho ve čtyřech případech byla zjištěna diskriminace formou dvojích cen.

6.3. Trestná činnost motivovaná rasovou nesnášenlivostí

6.3.1. Celkový vývoj trestné činnosti motivované rasovou nesnášenlivostí

Podle informací ministerstva spravedlnosti bylo v roce 2003 soudy ČR pravomocně odsouzeno 230 osob za rasově motivované trestné činy.

Skutková podstata trestného činu	počet odsouzených muži/ženy	oběti-ženy ²²⁴
§260	17/1	1
§261	81/2	1
§196	64/3	32
§198	24/5	15
§198a	1/0	1
§221	7/0	26
§222	14/0	1
§202	2/0	2

²²⁴

Oběti z řad mužů nejsou statisticky sledovány.

§238	6/0	6
§155	3/0	-
§247	0/0	-
Celkem	230	-

Ačkoli v roce 2003 nebyl spáchán žádný rasově motivovaný útok s následkem smrti, byla zaznamenána celá řada závažných násilných trestných činů, především ze strany příslušníků neonacisticky orientovaných skinheads. Podobně jako v minulosti byli jejich terčem zejména Romové, ale též cizinci, zejména Afričané a další osoby tmavší barvy pleti.

6.3.2. Národní strategie pro práci Policie ČR ve vztahu k národnostním a etnickým menšinám

Základním koncepčním materiálem, který se dotýká problematiky vztahu minorit a Policie ČR je Národní strategie pro práci Policie ČR ve vztahu k etnickým a národnostním menšinám²²⁵ (dále jen „Strategie“). Strategie prosazuje principy moderní policejní práce v multikulturní společnosti, vytváří institucionální rámec preventivních policejních aktivit, které by v dané problematice představovaly ekvivalent represivního pojetí policejní práce. Strategie se vztahuje na příslušníky národnostních menšin v ČR a na cizince ve všech zákonem definovaných pobytových režimech.

Některé úkoly stanovené Strategií byly již splněny. V oblasti celoživotního vzdělávání policistů a zaměstnanců policie v problematice národnostních a etnických menšin jsou to následující aktivity:

- proběhly kurzy pro příslušníky Služby pořádkové policie, Preventivně-informační skupiny a příslušníky skupiny odhalování extremistické kriminality a dále pro střední i vyšší policejní management v problémových regionech.
- ve Školícím policejním středisku v Červeném Hrádku byl pilotně zahájen kurs Multikulturní výchova – extremismus – rasismus pro pořádkovou policii.
- uskutečnilo se také školení příslušníků služby cizinecké a pohraniční policie, působící v zařízení pro zajištění cizinců ministerstva vnitra ČR Balková.
- od září 2003 jsou na středních policejních školách zařazeny do výuky případové studie pochybení policistů, které byly výsledkem kursu integrity a etiky a následného vypracování metodiky pro komplexní pojetí problematiky korupce do všech předmětů.
- na Střední policejní škole v Brně pokračují přípravné kurzy pro příslušníky národnostních a etnických menšin k přijetí do služebního poměru k Policii ČR.
- ve spolupráci s Mezinárodním červeným křížem byla pro potřeby Policie ČR přeložena a vydána publikace *Chránit a sloužit (To protect and to serve)*. Střední policejní škola v Praze vydala publikaci *Policie v multikulturní společnosti*.

V Policii ČR byli dále ustaveni dva styční důstojníci pro menšiny při dvou krajských policejních správách.

Za zmínku stojí též pilotní projekt *Asistent Policie ČR pro potírání lichvy v sociálně vyloučených romských komunitách*, který byl realizován při policejní správě Severomoravského kraje a byl úzce propojen s činností policejní pracovní skupiny pro

²²⁵ usnesení vlády ČR ze dne 22. ledna 2003 č. 85 k Národní strategii pro práci Policie ČR ve vztahu k národnostním a etnickým menšinám (<http://racek.vlada.cz/usneseni/>)

potírání lichvy. Jeho smyslem bylo aktivní zapojení příslušníků romské komunity do spolupráce s policií a v obecné rovině též zvýšení vzájemného porozumění mezi Romy a příslušníky policie. Stručné hodnocení tohoto projektu obsahuje Zpráva o výsledcích činnosti pracovního týmu pro potírání lichvy v sociálně vyloučených romských komunitách.²²⁶

7. Práva žen

7.1. Rovné příležitosti

7.1.1. Vývoj aktualizace Priorit a postupů vlády při prosazování rovnosti mužů a žen

Vláda v programu Priority a postupy vlády při prosazování rovnosti mužů a žen²²⁷ stanovila nové úkoly v oblasti rovnosti mužů a žen pro rok 2003. Mezi ně zejména patří např. opatření ukládající všem ministrům průběžně přijímat konkrétní opatření pro dosažení vyváženého zastoupení žen a mužů ve vedoucích funkcích a v pracovních kolektivech. Většina resortů uvádí, že při výběru do vedoucích funkcí jsou uplatňována hlediska kvalifikačních předpokladů a odborných znalostí a schopností, nikoli hledisko pohlaví. Stále tak přetrvává nechuť k zavádění jakýchkoliv pozitivních opatření, více než polovina resortů nepřijala žádné konkrétní opatření pro dosažení vyváženého zastoupení žen a mužů ve vedoucích funkcích a v pracovních kolektivech, tak jak je to zadáno tímto úkolem. Dalším opatřením je zařazovat do resortních priorit a postupů při prosazování rovnosti mužů a žen konkrétní opatření v oblasti mediální politiky. Mediální aktivity jednotlivých resortů mají rozdílnou úroveň. Zatímco některá ministerstva dosud ani neuveřejnila resortní Priority a postupy při prosazování rovnosti žen a mužů na svých webových stránkách, jiná ministerstva hojně publikují v odborném tisku, pořádají tiskové konference, pořádají osvětové akce v celém svém resortu apod.

Dále vláda uložila při zajištění rovných příležitostí žen a mužů v přístupu k ekonomické aktivitě ministrovi práce a sociálních věcí a ministryni školství, mládeže a tělovýchovy do konce roku 2003 věnovat zvláštní pozornost specifickému postavení žen žijících na venkově. Tato ministerstva nevěnovala při podpoře vytváření nabídky vzdělávacích kvalifikačních a rekvalifikačních programů, usnadňujících nalezení vhodného pracovního uplatnění ženám, včetně pracovního uplatnění výkonem samostatné výdělečné činnosti dostatečnou (resp. nevěnovaly žádnou) pozornost ženám žijícím na venkově.

V neposlední řadě bylo všem resortům uloženo zapracovat do konce roku 2003 výsledky tzv. genderových analýz do koncepčních materiálů spadajících do jejich věcné působnosti. Plnění tohoto úkolu má rozdílnou úroveň. Některá ministerstva genderovou analýzu jako základ plnění tohoto úkolu nezpracovala (Ministerstvo dopravy, životního prostředí, pro místní rozvoj, zahraničních věcí a kultury). Některá ministerstva naopak na základě provedené analýzy zapracovala výsledky genderových analýz do různých oblastí své působnosti (zejména ministerstvo práce a sociálních věcí).

7.1.2. Odměna za práci

²²⁶ usnesení vlády ČR ze dne 10. března 2004, č. 218 ke Zprávě o výsledcích činnosti pracovního týmu pro potírání lichvy v sociálně vyloučených romských komunitách (<http://racek.vlada.cz/usneseni/>)

²²⁷ usnesení vlády ze dne 7. května 2003 č. 435 k Souhrnné zprávě o plnění Priorit a postupů vlády při prosazování rovnosti mužů a žen (<http://racek.vlada.cz/usneseni/>)

Ministerstvo práce a sociálních věcí provedlo v průběhu roku 2003 dvě analýzy²²⁸ ke zjištění příčin rozdílů v systému odměňování mužů a žen ve veřejném sektoru, který je založen na zařazení do platových tříd odstupňovaných podle tzv. genderově neutrálního hodnocení prací²²⁹. Vyplývá z nich, že odstranění výrazného statistického rozdílu v pracovních příjmech mužů a žen je záležitostí dlouhodobou, předpokládá především změnu tradičního pohledu a názoru společnosti na dělbu práce muže a ženy v rodině ve prospěch jejich vzájemné zastupitelnosti. Rozdíl mezi pracovními příjmy mužů a žen je ovlivněn celou řadou faktorů, jak objektivními příčinami, tak i zažitými zvyky a společenskými normami.²³⁰ Následující tabulka ukazuje vývoj v letech 2001-2003.

Podíl průměrné mzdy žen na průměrné mzdě mužů podle vzdělání (v %)

Vzdělání/rok ²³¹	2001	2002
celkem	74,4	76,5
základní	74,9	71,3
vyučení a střední bez maturity	70,8	x
úplné střední s maturitou	74,5	76,7
vysokoškolské	65,4	65,1
vyšší odborné a bakalářské	73,5	72,2

Zdroj: ministerstvo práce a sociálních věcí

Nerovnost v pracovních příjmech mužů a žen se navíc přenáší i do dalších oblastí. Jednou z nich je hmotné zabezpečení v nezaměstnanosti. Vzhledem k tomu, že ženy dosahují v průměru nižšího výdělku než muži a hmotné zabezpečení v nezaměstnanosti se stanovuje z výše prokazatelného příjmu v posledním zaměstnání, pobírají potom ženy i nižší dávku hmotného zabezpečení v nezaměstnanosti. Jde tedy o přenesený důsledek nerovnosti v odměňování.

7.1.3. Čerpání rodičovského příspěvku

Přestože mají rodiče ve vztahu k dětem shodná práva a je na jejich vůli, kdo se bude po narození o dítě starat, přetrvávala do roku 2003 stále nerovnost v pobírání rodičovského příspěvku. Podle zákona o státní sociální podpoře²³² měl na rodičovský příspěvek nárok rodič,

²²⁸ Výzkumný ústav práce a sociálních věcí zpracoval Analýzu rozdílů ve výši pracovních příjmů žen a mužů a navržení modelového postupu zjišťování podílu diskriminace na těchto rozdílech. Základním cílem studie bylo odpovědět na následující otázky: zda existují rozdíly mezi průměrnými příjmy mužů a žen a v jakém rozsahu, zda příčinou tohoto rozdílu je diskriminace na základě pohlaví a zda je rozsah tohoto rozdílu, jeho výše a příčiny konstantní, anebo se v čase mění. Další zajímavé výsledky poskytla analýza zpracovaná firmou Trexima. Jedná se o analýzu průměrných hodinových výdělků dosažených ve 4. čtvrtletí roku 2002 u více než 1,2 milionů osob zaměstnaných v ČR, ke které byla využita zdrojová data ze statistického šetření ministerstva práce a sociálních věcí. Ze závěrů této studie vyplývá, že procento rozdílu zbývající na platovou diskriminaci, tj. zaměstnanci u téhož zaměstnavatele, zařazení ve shodném tarifním stupni a vykonávající stejnou práci, je podstatně nižší než statistikou uváděná celková hodnota a pohybuje se okolo 2%.

²²⁹ Práce jsou odstupňovány podle složitosti, odpovědnosti a namáhavosti podle druhu práce.

²³⁰ Analýza mzdových rozdílů však může, na základě dostupných statistických dat, podat pouze část vysvětlení na základě analýzy určitých objektivních kritérií (odpracovaná doba, složitost a namáhavost práce, odpovědnost), nicméně v postižení dalších proměnných, které tyto vztahy ovlivňují, je omezená. V přístupu k této problematice je vhodná kombinace jak ekonomických analýz, tak sociologických šetření.

²³¹ Údaje za rok 2003 nejsou dosud k dispozici.

²³² zákon č. 117/1995 Sb., o státní sociální podpoře, ve znění pozdějších předpisů

který osobně celodenně a řádně pečoval alespoň o jedno dítě do čtyř let věku²³³. Rodiče se sice mohli v péči a tím i v pobírání dávky střídat, ale podmínky jsou odlišné pro muže a ženy²³⁴. Matka nebo otec pobírají rodičovský příspěvek, který je 1,1násobkem částky životního minima na výživu a ostatní základní osobní potřeby rodiče, tedy 2 552 Kč měsíčně²³⁵. Avšak zatímco matka si dosud mohla bez ztráty tohoto příspěvku přivydělat až 3 486 Kč měsíčně, otec dítěte si mohl přivydělavat pouze ve výjimečných případech, resp. pouze pokud byl podle stávajících předpisů považován za osamělého - např. při úmrtí matky či zdravotní nezpůsobilosti matky starat se o dítě. Dosavadní podoba rodičovského příspěvku tak rozhodně nepřispívala k rovnému sdílení rodičovských povinností oběma partnery.

Tuto nerovnost odstraňuje s účinností od 1. ledna 2004 novela zákona o státní sociální podpoře²³⁶. Původní omezující podmínka nároku na rodičovský příspěvek – možnost resp. nemožnost přivýdělku - byla zrušena. To znamená, že při nároku na výplatu rodičovského příspěvku může rodič výdělečnou činností zlepšovat sociální situaci rodiny, neboť jeho příjmy nebudou sledovány. Po dobu své výdělečné činnosti však musí rodič pobírající rodičovský příspěvek zajistit péči o dítě jinou zletilou osobou.

7.1.4. Péče o nemocné dítě

Rodiče se nemohou v průběhu péče o nemocné dítě volně střídat, neboť se uplatňuje zásada, že ten, kdo začal dávku čerpat, ji má čerpat po celou dobu trvání nároku. Tento stav přispívá ke znevýhodnění žen na pracovním trhu, neboť většina zaměstnavatelů předpokládá, že je-li dítě nemocné, pečuje o ně matka. Důsledkem toho je, že zaměstnavatelé v mnoha případech mezi uchazeči o zaměstnání upřednostní muže.

Věcný záměr připravovaného nového zákona o nemocenském pojištění sice přinese určitá zlepšení, nicméně některé nedostatky současné úpravy neřeší. V případě poskytování dávky z důvodu porodu tak bude umožněno, aby se žena, která dítě porodila, vystřídala v nároku se svým manželem nebo s otcem dítěte. Připravovaný návrh však neumožní, aby se v průběhu péče o nemocné dítě mohli rodiče podle své dohody volně vystřídat; zůstane tedy zachována zásada, že kdo začal dávku čerpat, má ji čerpat po celou dobu trvání nároku. To i nadále přispěje ke znevýhodnění žen na pracovním trhu.

Co se týče poskytování mateřské dovolené z důvodu převzetí dítěte do trvalé péče nahrazující péči mateřskou, nečiní návrh zákona rozdíl mezi pohlavími osob, které dítě takto převzaly. Jediná významná nerovnost, kterou tak nová právní úprava v oblasti nemocenského pojištění přebírá ze stávající, spočívá v tom, že ačkoli muži nemají nárok na jednu ze čtyř dávek nemocenského pojištění (vyrovnávací příspěvek), platí pojistné na sociální zabezpečení stejnou sazbou.

Bylo by proto nanejvýš vhodné změnit současnou právní úpravu tak, aby bylo umožněno oběma rodičům sdílet péči o nemocné dítě, tedy aby se mohli v péči o nemocné dítě

²³³ nebo do sedmi let věku, jde-li o dítě, které je dlouhodobě zdravotně postižené nebo dlouhodobě těžce zdravotně postižené

²³⁴ Tato podmínka nároku se uplatňovala od poloviny 90. let až do 31. prosince 2003.

²³⁵ Pouze u rodičů, kteří jsou sami nezaopatřenými dětmi (jsou studenty) náleží rodičovský příspěvek ve vyšší částce - 2.695 Kč.

²³⁶ Rodičovský příspěvek se od června 2004 zvyšuje na 3500 Kč.

podle své potřeby střídat, přestože připravovaný návrh věcného záměru zákona o nemocenském pojištění²³⁷ s touto úpravou nepočítá.

7.1.5. Postoje veřejnosti k otázkám rovných příležitostí

S cílem zjistit, jaký je postoj veřejnosti k otázce rovných příležitostí, zadalo v roce 2003 ministerstvo práce a sociálních věcí agentuře Taylor Nelson Sofres Factum dva průzkumy veřejného mínění.

Z prvního průzkumu na téma *Trendy sociálně politických mechanismů ovlivňujících genderové vztahy* vyplynulo, že muži si ve větší míře uvědomují nepříznivou situaci žen při získávání odpovídající práce a odměňování, ženy jsou však ke konceptu rovných příležitostí naladěny rezervovaněji než v předchozím roce.²³⁸ Lze tak konstatovat, že názory veřejnosti se od roku 2002, kdy byl proveden první výzkum na stejné téma, příliš nezměnily.²³⁹

Druhý výzkum *Obraz ženy v médiích a reklamě a jeho vliv na veřejné mínění o rovnosti mužů a žen* ukázal, že ženská problematika není v médiích prezentována stejně jako mužská. Stereotyp prezentace ženy v jejich tzv. tradičních rolích, za které lze považovat role matky, osoby pečující o děti či jiné závislé členy rodiny a o domácnost, se stále objevuje nejen u autorů, ale i u autorek mediálních příspěvků. S tzv. tradičními ženskými rolemi cíleně pracuje též reklama. Mediální obraz žen, které se rozhodly aktivně působit ve veřejném a politickém životě, však lze považovat za srovnatelný s mediálním obrazem mužských představitelů české politické scény.²⁴⁰

Přestože ve společnosti v ČR panuje obecné přesvědčení, že by měla existovat absolutní rovnost pro obě pohlaví, otázka rovnosti žen a mužů je podle obou provedených výzkumů stále pokládána za především ženský problém. Navíc zájem většiny české veřejnosti o problematiku postavení žen ve společnosti nelze považovat za příliš intenzivní.

Z výsledků průzkumu veřejného mínění o postavení žen na trhu práce, realizovaného Sociologickým ústavem Akademie věd ČR, vyplynulo, že práce je pro 84 % žen, stejně jako pro 86% mužů, druhou nejvýznamnější životní hodnotou po rodině. Je zajímavé, že ženy se tak v míře připisované významu práce významně neliší od většiny mužské populace. Naprostá většina populace si uvědomuje znevýhodnění žen na trhu práce oproti mužům, a to nejen v přístupu k zaměstnání, ale zejména v postupu na vyšší pozice a při zvyšování mzdového ohodnocení. Za hlavní příčiny znevýhodnění žen považuje většina populace, kromě zatížení péčí o děti a domácnost, nastavení podmínek a prostředí na trhu práce, které upřednostňuje muže. Podle tohoto průzkumu má velká část rodičů (žen i mužů) zájem o ty formy zaměstnání, které umožňují sladit rodinné a pracovní povinnosti. Jejich nedostatek často

²³⁷ Věcný záměr zákona o nemocenském pojištění vláda schválila usnesením ze dne 4. února 2004 č. 104 k návrhu věcného záměru zákona o nemocenském pojištění (<http://racek.vlada.cz/usneseni/>).

²³⁸ V obdobném výzkumu bylo v roce 2002 zjištěno, že ačkoliv má česká společnost pozitivní postoj k rovnosti mužů a žen v rovině obecné (nemělo by docházet k diskriminaci na základě pohlaví), v konkrétních situacích neprojevuje příliš ochoty ke změně ustálených rolí, zcela odmítavě se staví k případným afirmativním akcím (např. pozitivní opatření, kvóty) na podporu znevýhodněného pohlaví, a to zejména v zaměstnání či v politice. Výzkum bude zopakován i v roce 2004, aby zachytil vývoj veřejného mínění.

²³⁹ Podrobnější informace o výzkumu jsou zveřejněny na www.mpsv.cz

²⁴⁰ Podrobnější informace o výzkumu jsou zveřejněny na www.mpsv.cz

znamená, že žena převezme veškerou péči o domácnost a děti, aby tím umožnila muži zvládat nároky jeho pracovního zatížení.²⁴¹

Proběhl též výzkum Sociologického Ústavu Akademie věd *Podpora využívání rodičovské dovolené muži*²⁴². Výsledkem má být ucelená analýza sociálních mechanismů, ovlivňujících profesní a soukromý život mužů a žen s důrazem na změny v obsahu tradičních rolí mužů a žen. Cílem výzkumu je identifikovat postoje samotných mužů k využívání možnosti pečovat o děti ve věku do čtyř let a dále zjistit, zda a jak se změnily postoje veřejnosti k možnosti čerpání rodičovské dovolené muži, případně ke střídání se ženou v péči o dítě²⁴³. Na základě zjištěných poznatků budou navržena opatření na podporu využívání rodičovské dovolené muži²⁴⁴.

7.2. Domácí násilí

7.2.1. Vývoj trestněprávní ochrany

Nejvýznamnějším úspěchem v této oblasti v roce 2003 je přijetí senátního návrhu na novelizaci trestního zákona²⁴⁵, kterým byla zavedena skutková podstata týrání osoby žijící ve společném obydlí (§ 215a)²⁴⁶, jehož spáchání bude trestáno vězením na jeden rok až tři roky.²⁴⁷ Samostatná skutková podstata má vyjádřit specifický znak tohoto trestného činu - určitou vzájemnou závislost pachatele a oběti, tj. že jde o osoby nejen blízké, ale obývající také společné obydlí, v důsledku čehož mají ztíženou možnost toto společné obydlí opustit. Při opakovaném, zvláště brutálním chování nebo při násilí na více osobách lze uložit trest až do výše osmi let.²⁴⁸

²⁴¹ Podrobnější informace o výzkumu jsou zveřejněny na www.mpsv.cz

²⁴² Podrobnější informace o výzkumu jsou zveřejněny na www.mpsv.cz

²⁴³ v roce 1994 nesouhlasilo celých 42% mužů a 39% žen (výzkum Rodina 1994)

²⁴⁴ Výzkum byl rozdělen do dvou částí - kvantitativní a kvalitativní. V rámci kvantitativní části byla provedena analýza trendu čerpání rodičovské dovolené muži, při níž byla využita databáze MPSV, a předmětem výzkumu byli muži pobírající rodičovský příspěvek. V kvantitativní části by také analyzován postoj veřejnosti k možnosti čerpání rodičovské dovolené otců. Kvalitativní část výzkumu byla realizována technikou polostrukturovaného rozhovoru s muži, kteří někdy po roce 1990 pečovali, či v současné době pečují o malé dítě. Celkem bylo provedeno 18 rozhovorů s muži různého věku, vzdělání, socioekonomického postavení i stavu, respondenti pocházeli z celé ČR.

²⁴⁵ zákon č. 140/1961 Sb. trestní zákon ve znění pozdějších předpisů

²⁴⁶ Stanovisko vlády obsahuje příloha k usnesení vlády ze dne 19. května 2003 č. 471 k senátnímu návrhu zákona, kterým se mění zákon č. 140/1961 Sb., trestní zákon, ve znění pozdějších předpisů (<http://racek.vlada.cz/usneseni/>). Zákon byl vyhlášen dne 3. března 2004 pod číslem č. 91/2004 Sb.

²⁴⁷ Sankce jsou v podstatě stejné jako u trestného činu týrání svěřené osoby podle § 215 trestního zákona, s výjimkou spodní hranice sazby u odstavce 1 nového § 215a trestního zákona, kde je vyjádřena skutečnost, že vztah závislosti vyplývající ze společného bydlení může být podstatně volnější a méně intenzivní než vztah týrané osoby, která je v péči nebo výchově pachatele u § 215 trestního zákona.

²⁴⁸ Při souběhu trestného činu týrání osoby žijící ve společném obydlí podle § 215a trestního zákona s trestným činem ublížení na zdraví podle § 221 odst. 1 trestního zákona je možná faktická konzumpce (srov. R 18/1963). Obdobně tomu je i u souběhu s nedbalostním trestným činem ublížení na zdraví podle § 223 trestního zákona. Pokud jednání pachatele má za následek ublížení na zdraví, jak je v praxi obvyklé, jde zpravidla o vedlejší a méně významný následek hlavní trestné činnosti spočívající v týrání osoby. Z toho důvodu posouzení skutku jako závažnějšího trestného činu podle § 215a trestního zákona zpravidla fakticky konzumuje jeho posouzení jako méně závažného trestného činu ublížení na zdraví podle § 221 odst. 1 či § 223 trestního zákona. Vedlo-li by však týrání ke způsobení těžké újmy na zdraví nebo ke smrti týrané osoby, je to třeba vyjádřit souběhem trestného činu týrání osoby žijící ve společném obydlí podle § 215a trestního zákona a trestného činu ublížení na zdraví podle § 221 odst. 1, odst. 2 písm. c), příp. odst. 3 trestního zákona, popř. § 222 nebo § 224 trestního zákona, anebo dokonce trestného činu vraždy podle § 219 trestního zákona. Přitom je třeba vycházet z úvahy, že při způsobení závažnější poruchy zdraví by kvalifikace jednání bez použití souběhu trestných činů nevystihovala plně povahu činu (srov. R 11/1984, s. 84 až 85).

Nový pojem „společné obydlí“ pokrývá nejen byty, ale i veškeré prostory sloužící k bydlení lidí.²⁴⁹ Neklade důraz na vedení společné domácnosti, ale jen na faktický stav společného bydlení, ať už je jeho důvodem vlastnictví nemovitosti, nájemní či podnájemní vztah nebo faktické společné bydlení na základě rodinných i jiných vztahů. Definice trestného činu nevyžaduje, aby vznikly následky na zdraví, ale musí jít o jednání, které týraná osoba pro jeho krutost, bezohlednost nebo bolestivost pocituje jako těžké příkoří. *Přesto se však lze domnívat, že domácí násilí by mělo být, vzhledem ke své povaze, upraveno samostatnou skutkovou podstatou, neboť ani skutková podstata týrání osoby žijící ve společném obydlí nepostihuje tento problém v celé jeho šíři.*

Stále přetrvává problém trestního stíhání trestných činů, jež se v souvislosti s domácím násilím vyskytují nejčastěji²⁵⁰, neboť stíhání některých z nich je stále podmíněno souhlasem poškozeného. Následující tabulka ukazuje statistický přehled počtu zastavení trestního stíhání v roce 2003 u trestných činů spojených s domácím násilím, kdy poškozená osoba odmítla podle trestního řádu²⁵¹ dát souhlas s trestním stíháním.

Počet zastavení trestních stíhání z důvodu odmítnutí udělení souhlasu (rok 2003):

Trestný čin	zahájen o	odložen o	Stíháno/ z toho žen	Obžalováno/ z toho žen	zastaven o	Odsouzeno /z toho žen
Násilí proti skupině obyvatelů a proti jednotlivci 197a	2768	912	1498/78	1202/59	282	379/20
Ublížení na zdraví 221	6134	1268	4697/286	4152/244	511	173/141
Omezování osobní svobody 231	623	172	413/30	341/29	64	108/4
Vydírání 235	2142	295	1809/91	1619/82	161	764/40
Porušování domovní svobody 238	8725	1326	6473/411	5916/365	475	3825/275
Znásilnění 241	486	68	416/1	342/1	66	158/0
Neoprávněný zásah do práva k domu, bytu nebo nebytovému prostoru 249a	940	171	662/209	548/170	105	320/110

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 stávajícími zákony donutit, aby opustil společný byt. Ochranu obětí domácího násilí by usnadnilo zavedení vydávání tzv. omezujících

²⁴⁹ Jde tedy i o rodinné domky, obytné chaty, hotelové domy, ubytovny, vysokoškolské koleje apod.

²⁵⁰ Jde především o následující trestné činy: násilí proti skupině obyvatel, a proti jednotlivci (§ 197a), ublížení na zdraví (§§ 221, 223, 224), omezování osobní svobody (§ 231 odst. 1), vydírání (§ 235 odst. 1), znásilnění (§ 241 odst. 1). Souhlas poškozeného s trestním stíháním pro některý z trestných činů uvedených v § 163 odst. 1 trestního řádu není třeba, pokud byla takovým činem způsobena smrt, poškozený není schopen dát souhlas pro duševní chorobu nebo poruchu, pro kterou byl zbaven způsobilosti k právním úkonům, nebo pro kterou byla jeho způsobilost k právním úkonům omezena, pokud je poškozeným osoba mladší 15 let, a pokud je z okolností zřejmé, že souhlas nebyl dán nebo byl vzat zpět v tísní vyvolané výhrůžkami, nátlakem, závislostí nebo podřízeností.

²⁵¹ zákon č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním (trestní řád), ve znění pozdějších předpisů

příkazů do trestního řádu a do zákona o Policii ČR²⁵², které násilníkovi zakazují po určitou dobu kontaktovat, či přiblížit se k oběti, např. vstoupit do domu, kde tato oběť bydlí, či jej vykáží ze společného obydlí atd. Dále je třeba měnit obecné pojetí a stereotypy trestně právní praxe, které znesnadňují aplikaci stávajících nástrojů při eliminaci domácího násilí.

7.2.2. Další rozvoj interdisciplinárních postupů

V roce 2002 byl pod vedením ministerstva vnitra zahájen Modelový mezioborový projekt k vytvoření právního rámce a metodických postupů pro zavedení interdisciplinárních týmů spojujících zdravotní, sociální a policejní pomoc při odhalování a stíhání případů domácího násilí (tzv. kulaté stoly). Tento projekt pokračoval až do počátku roku 2004. Podíleli se na něm odborníci ze státní správy a z nevládních organizací zaměřených na pomoc obětem domácího násilí. Výstupy projektu zahrnou návrhy na praktické kroky a strategie směřující ke komplexnímu řešení problému domácího násilí v ČR. Během svých zasedání kulaté stoly dospěly zejména k následujícím závěrům:

- Je nutno jednoznačně podpořit širší definici hrubého porušování lidských práv v soukromí – tzn. přiklonily se k široké definici „násilí v rodině“.²⁵³ Při řešení tohoto problému je třeba se soustředit nikoliv na pachatele, ale na oběť, její osobnost a role.
- Při práci na novém systému ochrany obětí před domácím násilím bude spíše než koncipovat úplně novou úpravu, třeba nechat se inspirovat zejména již existujícími evropskými zákony o ochraně před domácím násilím, z nichž rakouský model je označován za nejlepší.
- Bylo navrženo vypracování akčního plánu vzdělávání všemi dotčenými resorty pro první kontakt s obětí domácího násilí. Místa poskytující pomoc a další služby obětem domácího násilí by se měla propojit. Bude vhodné iniciovat vznik regionálních koordinačních center či intervenčních centrál pro oběti domácího násilí a dočasně institucionalizovat koordinační a metodické centrum pro řešení případů domácího násilí a dále vytvořit specializované terapeutické programy pro agresory.

7.2.3. Kampaně o nepřijatelnosti domácího násilí

Jako součást plnění Priorit 2002 se v roce 2003 uskutečnila Kampaně o nepřijatelnosti domácího násilí.²⁵⁴ Pod vedením zmocněnce vlády pro lidská práva vznikla ad hoc pracovní skupina složená ze zástupců ministerstva práce a sociálních věcí, ministerstva vnitra, ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy a zástupců nevládních organizací zabývajících se problematikou domácího násilí – Nadace Open Society Fund Praha, Gender Studies, Český svaz žen, Rosa, Profem, Poradna pro ženy v tísní, Bílý kruh bezpečí, Nesehnutí Brno. Na jednáních pracovní skupiny byla zvolena strategie kampaně, jež vycházela z výše finančních prostředků a ze skutečnosti, že kampaně na toto téma v roce 2003 realizovalo i 11 neziskových organizací z různých regionů ČR, které se v rámci své činnosti zabývají problematikou

²⁵² zákon č. 283/1991 Sb. o Policii České republiky, ve znění pozdějších předpisů

²⁵³ To zahrnuje veškeré podoby násilí, které se vyskytují uvnitř privátních vztahů nebo mezi osobami sdílejícími společně užívané obydlí a to jak násilí mezi dospělými partnery (domácí násilí) – manželé, druh/družka, bývalí manželé tak násilí páchané členy rodiny na dětech (týrání a zneužívání dětí v rodině) a v neposlední řadě násilí páchané uvnitř rodiny na seniorech.

²⁵⁴ usnesení vlády ze dne 15. května 2002 č. 486 k Souhrnné zprávě o plnění Priorit a postupů vlády při prosazování rovnosti žen a mužů v roce 2001 (<http://racek.vlada.cz/usneseni>)

domáciho násilí vůči ženám.²⁵⁵ Bylo rozhodnuto, že kampaň bude zaměřena zejména na mladé lidi ve věku od 15 do 25 let. Mladí lidé se měli z kampaně dozvědět základní fakta o domácím násilí a měli se naučit rozpoznávat jeho příznaky již v počátečním stadiu. Současně jim mělo být sděleno, že vztah, kdy jeden z partnerů má sklony k domácímu násilí, je nejlepší co nejrychleji ukončit.

Mediální složka kampaně zahrnovala informační leták - skládačku, informační letáky umístěné v dopravních prostředcích po celé ČR, rozhlasový spot vysílaný v lokálních radiích po celé ČR, kinoreklamu promítanou v kinech po celé ČR, bannery, kartičky „boomerang“, umístění hry v CD přílohách časopisů o počítačových hrách, informační klip vysílaný na hudební televizní stanici, webovou stránku www.domacinasili.cz, umístění hry na webových stránkách herních portálů.

Mediální podobu kampaně (grafické návrhy, spoty apod.) zajistilo ministerstvo práce a sociálních věcí. Zmocněnec vlády pro lidská práva pak zajišťoval vlastní realizaci kampaně, tj. výrobu a distribuci propagačních a informačních materiálů a další reklamní akce. Veškeré materiály, které vznikly v souvislosti s kampaní, byly umístěny na doméně www.domacinasili.cz s odkazem na samostatné webové stránky Úřadu vlády. S ohledem na věk cílové skupiny byla mimo běžných forem kampaně zvolena i forma poněkud méně tradiční – edukativní počítačová hra, v níž si mladí lidé mohou ve virtuálním vztahu zažít situaci domácího násilí a naučit se v této situaci patřičně reagovat.

7.3. Problematika obětí obchodování s lidmi

7.3.1. Projekt prevence, potlačování a trestání obchodování s lidmi, zvláště se ženami a dětmi

Od listopadu 2002 probíhá v ČR projekt prevence, potlačování a trestání obchodování s lidmi, zvláště se ženami a dětmi.²⁵⁶ Cílem programu je mj. shromáždit údaje o obchodu s lidmi v ČR, vyhodnotit efektivnost přijímaných opatření a posoudit úroveň institucionální spolupráce v zemích původu i v zemích tranzitních a cílových. Projekt OSN bude ukončen v koncem května roku 2004. Na základě získaných údajů byl vypracován návrh účinného systému ochrany obětí/svědků obchodu s lidmi v ČR (viz II./7.3.2.), od jehož aplikace se očekává zkvalitnění prevence, vyšetřování a stíhání této trestné činnosti.²⁵⁷

V rámci projektu bylo začátkem roku 2003 provedeno porovnání a analýza Protokolu se současnou vnitrostátní legislativou a vypracována hodnotící zpráva o připravenosti ČR k ratifikaci Protokolu o prevenci. Podle ministerstva vnitra lze po provedené analýze a porovnání stávající legislativy s Protokolem lze konstatovat, že závazky z něj plynoucí je schopna Česká republika bez problémů dodržet.

²⁵⁵ ROSA (koordinátor kampaně), Acorus, Český svaz žen, Magdalenium, Most k životu, NESEHNUTÍ Brno, Pansophie, Poradna pro ženy v tísni, proFem, Slezská diakonie - poradna ELPIS a Ženy bez násilí

²⁵⁶ Program byl navržen Centrem pro mezinárodní prevenci zločinu při Úřadu OSN pro kontrolu drog a prevenci zločinu pro ČR a Polsko jako součást Globálního programu pro boj proti obchodu s lidmi. Za ČR je garantem projektu ministerstvo vnitra.

²⁵⁷ Na realizaci projektu v České republice spolupracovali pracovníci těchto úřadů a institucí: Policie České republiky - služby Cizinecké policie, Útvaru pro odhalování organizovaného zločinu služby kriminální policie a vyšetřování Policie ČR, Policejní akademie, dále českých zastupitelských úřadů v cizině, státního zastupitelství a soudů. Z nevládních institucí byli do projektu zapojeni pracovníci La Strady, IOM, Sdružení České katolické charity a Diecézní charity České Budějovice.

Nový informační systém má umožnit shromažďování informací k osobám, firmám, vozidlům, zbraním a skupinám a následné využití těchto informací k statistickým výstupům a operativně pátrací činnosti v terénu. Má být vytvořena spolehlivá, bezpečná a uživatelsky dostupná databáze osob podezřelých z obchodu s lidmi, zneužívání dětí a obchodu s lidskými orgány. V současné době probíhá v rámci Policejního prezidia ČR připomínkové řízení k návrhu závazného pokynu policejního prezidenta, který bude užívání informační systém „Obět“ upravovat. Uvedení systému do provozu se předpokládá v polovině roku 2004.

Institut pro kriminologii a sociální prevenci (IKSP) provedl v letech 2003-2004 výzkum obchodování se ženami jako součást mezinárodního projektu „Odpověď trestního soudnictví na obchodování se ženami“. Tento projekt byl zase součástí jednoho z globálních programů OSN – Global Programme against Trafficking in Human Beings.²⁵⁸

Od března roku 2003 do května 2004 se v rámci uvedeného projektu OSN experimentálně ověřuje „Model podpory a ochrany obětí obchodování s lidmi“, který vznikl jako součást Národní strategie boje proti obchodování s lidmi za účelem sexuálního vykořisťování v České republice²⁵⁹, dokumentu, který je prvním komplexním materiálem o obchodování s lidmi přijatým na vládní úrovni²⁶⁰. Model byl do současné doby aplikován na 8 obětech.²⁶¹

Součástí tohoto projektu jsou i připravovaná školení věnovaná prevenci obchodování s lidmi a vyšetřování této trestné činnosti jak pro orgány činné v trestním řízení a nevládní organizace zaměřené na realizaci modelu podpory a ochrany obětí obchodování s lidmi v ČR, tak i pro policisty (především kriminální, cizinecká a pořádková policie).²⁶² Poslední fáze projektu má zahrnovat navázání spolupráce mezi orgány činnými v trestním řízení a nevládními organizacemi v zemích původu, tranzitu a cílových. Po jeho ukončení se předpokládá rozšíření počtu nevládních organizací poskytujících v rámci modelu podporu obětem.

²⁵⁸ Demonstrační projekt Celosvětového programu proti obchodování s lidmi - *Global Programme against Trafficking in Human Beings* - přezkoumává možnosti realizace požadavků uvedených v Protokolu o prevenci, potlačování a trestání obchodu s lidmi, zvláště ženami a dětmi, který doplňuje Úmluvu OSN proti nadnárodnímu organizovanému zločinu. Garantem celého projektu je ODCCP/CICP (Úřad pro kontrolu drog a prevenci kriminality OSN a Centrum pro mezinárodní prevenci kriminality OSN). Metodickým garantem projektu je UNICRI (Meziregionální institut OSN pro výzkum kriminality a práva).

²⁵⁹ Vláda jej schválila usnesením č. 849 ze dne 3. září 2003 (<http://racek.vlada.cz/usneseni>). Materiál se kromě modelu podpory a ochrany obětí skládá ze „Zprávy o obchodování s lidmi za účelem sexuálního vykořisťování v ČR“, a příloh. Přílohou usnesení je „Akční plán k realizaci Národní strategie boje proti obchodování s lidmi za účelem sexuálního vykořisťování v ČR“.

²⁶⁰ Obsahuje zprávu o situaci v oblasti obchodu s lidmi v ČR, výčet opatření, která by měla vláda v této souvislosti uskutečnit, a také již zmíněný model ochrany obětí obchodování s lidmi.

²⁶¹ Za účelem vyhodnocení fungování modelu bylo v termínu 11. – 12. března 2004 uspořádáno školení pro 50 účastníků z řad policistů, státních zástupců, soudců, pracovníků zúčastněných ministerstev, mezinárodních a nevládních organizací a zahraničních hostů. Cílem školení bylo vyhodnotit a aktualizovat model a zabývat se možnostmi jeho medializace. Další školení, které proběhlo v termínu 25. – 26. března 2004, pořádané v rámci projektu OSN, bude určeno pro 60 policistů z Česka a Polska. Cílem tohoto školení bylo seznámit pracovníky kriminální a cizinecké a pohraniční policie s problematikou identifikace obětí, efektivními metodami vedení vyšetřování a etikou práce s oběti. Školení se zúčastnili lektori z Belgie, Nizozemska a Itálie. Z řad účastníků školení bylo vybráno 5 policistů, kteří budou v dané problematice vyškoleni v zahraničí.

²⁶² V březnu 2003 se uskutečnila dvě školení: „Model podpory a ochrany obětí obchodování s lidmi za účelem sexuálního vykořisťování v České republice“ a „Předcházení trestné činnosti obchodování s lidmi a techniky vyšetřování“.

7.3.2. Právní postavení obětí obchodování s lidmi

Vláda ČR schválila²⁶³ Národní strategii boje proti obchodování s lidmi za účelem sexuálního vykořisťování v České republice. Tento dokument je prvním komplexním materiálem o obchodování s lidmi přijatým na vládní úrovni a obsahuje zprávu o situaci v oblasti obchodu s lidmi v ČR, výčet opatření, která by měla vláda v této souvislosti uskutečnit. Jeho součástí je také program *Model podpory a ochrany obětí obchodování s lidmi*, který se v rámci Projektu od března roku 2003 do května 2004 experimentálně ověřuje. Vstup do modelu je umožněn obětem ženám, které důvodně uvedou, že se staly oběťmi obchodování s lidmi za účelem sexuálního vykořisťování. Organizace modelu je rozdělena podle cílové skupiny - občané ČR a cizí státní příslušníci. Pro oběti obchodu s lidmi - cizí státní příslušníky model sestává ze tří fází. Po vstupu do programu bude oběti poskytnuto 30 dní na základní krizovou intervenci a psychosociální pomoc. V případě cizího státního příslušníka-s nelegálním pobytem, bude pro vstup do programu požadována žádost o udělení výjezdního víza na 40 dní. V rámci 30 denní krizové intervence se tato oběť rozhodne, zda bude spolupracovat s orgány činnými v trestním řízení, nebo zda projeví zájem o návrat domů. V případě, že se tato oběť rozhodne pro spolupráci, má Policie ČR dalších 10 dní na ověření, zda oběť splňuje podmínky pro udělení víza za účelem strpění pobytu. Oběti, která se rozhodne nespolupracovat, je nabídnut program dobrovolného návratu domů. Pokud se oběť rozhodne spolupracovat, požádá ve druhé fázi po měsíční krizové intervenci o udělení víza za účelem strpění pobytu na dobu 3 měsíců, jehož délku je možno opakovaně prodlužovat v závislosti na probíhajícím trestním řízení. Po jeho ukončení je oběti nabídnut dobrovolný návrat do země původu. V rámci třetí fáze modelu, může být oběti na její žádost, v případech hodných zvláštního zřetele udělen trvalý pobyt z humanitárních důvodů. Oběti s českým občanstvím nabízí první fáze modelu rovněž měsíční krizovou intervenci, přičemž v rámci druhé fáze modelu je této oběti zajištěna pomoc při její reintegraci do společnosti.

Sociální zajištění obětí obchodu s lidmi nebylo dosud dořešeno. Nemají-li osoby, kterým bylo uděleno vízum za účelem strpění pobytu, prostředky na hrazení zdravotní péče, postupuje se u nich jako u osob, kterým bylo uděleno vízum za účelem dočasné ochrany. Zdravotní péče je tedy hrazena z prostředků ministerstva vnitra. Ministerstvo práce a sociálních věcí mělo do 31. prosince 2003 navrhnout opatření k zajištění adekvátní sociální péče a sociálních dávek pro oběti obchodování s lidmi-cizinky a do 1. června 2006 zahrnout pomoc obětem obchodování s lidmi za účelem sexuálního vykořisťování do právní normy upravující problematiku hmotné nouze a sociálního vyloučení. Z informací poskytnutých ministerstvem práce a sociálních věcí vyplývá, že pomoc obětem obchodování byla zařazena do priorit dotačního řízení pro rok 2004.

8. Práva dítěte

8.1. Ústavní nebo ochranná výchova

8.1.1. Nová právní úprava ústavní nebo ochranné výchovy a její důsledky

²⁶³ usnesení vlády ČR ze dne 3. září 2003 č. 849 k Národní strategii boje proti obchodování s lidmi za účelem sexuálního vykořisťování v České republice (<http://racek.vlada.cz/usneseni/>)

Již v roce 2002 byl přijat zákon o ústavní nebo ochranné výchově²⁶⁴, jenž mj. zavedl nový institut tzv. smluvní rodiny, jehož hlavním účelem by mělo být omezení počtu dětí v ústavech. Vzhledem k tomu, že se jedná o nový institut, který je na zákonné úrovni²⁶⁵ upraven nedostatečně, podal dne 4. září 2002 prezident republiky ústavní stížnost na zrušení těch ustanovení zákona o ústavní nebo ochranné výchově, jež se tohoto institutu týkají. Ústavní soud však o ústavní stížnosti dosud nerozhodl. Z tohoto důvodu také dosud ministerstvo práce a sociálních věcí nevydalo vyhlášku, jež by stanovila podrobnosti pro výběr a přípravu smluvních rodin, podrobnosti způsobu spolupráce a kontroly těchto smluvních rodin s diagnostickým ústavem. ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy se rozhodlo situaci řešit a vypracovalo návrh novely zákona o ústavní nebo ochranné výchově, která podrobněji upravuje postupy a činnost smluvních rodin.

Na základě zmocnění zákona o ústavní nebo ochranné výchově vydalo ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy v roce 2003 vyhlášku²⁶⁶, která upravuje podrobnosti o organizaci a o zabezpečování výchovně vzdělávací činnosti ve školských zařízeních pro výkon ústavní výchovy a ochranné výchovy (např. prostorové podmínky, vnitřní vybavení, materiální podmínky, stravování), podrobnosti o organizačním postupu diagnostického ústavu při přijímání, umísťování, přemísťování a propouštění dětí, podrobnosti organizačního zabezpečení umísťování a pobytu dětí, které nejsou občany ČR.

I přes novou právní úpravu existují v praxi některé nedostatky. Např. není vyřešena možnost, aby děti, kterým byla uložena ochranná výchova, mohly odjíždět na dočasné pobyty ke svým rodičům (víkendové pobyty, prázdninové pobyty), neboť žádný právní předpis neupravuje, kdo jim může dát k tomuto pobytu souhlas. Zatímco dříve mohl dát souhlas ředitel, nový zákon o ústavní nebo ochranné výchově mu toto oprávnění nepřiznává. Tento stav vyvolává ve výchovných ústavech napětí a nežádoucí chování (agresivní jednání, apatie, útoky), protože je dětem s ochrannou výchovou znemožněno odjíždět na dočasný pobyt k rodinám. Ředitelé výchovných ústavů rovněž nejsou s tímto stavem spokojeni, neboť je pro ně důležité znát dosavadní výsledky reedukace a přizpůsobovat tomu program převýchovy. V souvislosti s nedostatečnou právní úpravou byly zaznamenány alarmující případy, kdy děti s ochrannou výchovou za rodiče z výchovného ústavu utekly, čímž se dopustily trestného činu maření výkonu úředního rozhodnutí, a následně za tento trestný čin nastoupily do výkonu trestu odnětí svobody. V jednom případě došlo k útěku chlapce po marném čekání na vyjádření soudu.

Situaci by vyřešila novela zákona č. 109/2002 Sb., která by umožnila řediteli výchovných ústavů dát souhlas k dočasnému pobytu u svých rodičů i dětem, které mají nařízenou ochrannou výchovu.

8.1.2. Režim zařízení pro ústavní nebo ochrannou výchovu v praxi²⁶⁷

V roce 2003 byla přerušena činnost jediného zařízení s ochranným režimem v ČR. V tomto zařízení uskutečnil veřejný ochránce práv šetření a zjistil závažné porušování

²⁶⁴ zákon č. 109/2002 Sb., o výkonu ústavní výchovy nebo ochranné výchovy ve školských zařízeních a o preventivně výchovné péči ve školských zařízeních

²⁶⁵ V roce 2002 vydalo ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy metodický pokyn č. 25 200/02-24 k umísťování dětí s nařízenou ústavní výchovou nebo uloženou ochrannou výchovou do smluvních rodin.

²⁶⁶ vyhláška č. 334/2003 Sb., kterou se upravují podrobnosti výkonu ústavní výchovy a ochranné výchovy ve školských zařízeních

²⁶⁷ Tento oddíl byl zpracován s použitím podkladů veřejného ochránce práv.

lidských práv. Šlo např. o nezákonné zbavení osobní svobody, porušení práva na vzdělání (výuka probíhala dvě hodiny denně formou samostudia, k dispozici byl jeden učitel), ponižující zacházení (periodické osobní prohlídky, při nichž bylo nutné odkládat veškerý oděv, prohlídka pohlaví a konečníku). Zařízení bylo obklopeno vysokým neprůhledným plotem se stočeným ostnatým drátem, na oknech byly rovněž mříže opatřené ostnatým drátem. V ložnicích chlapců svítilo v noci matné světlo a vnitřní strana dveří byla bez kliky, tzn. při odchodu z pokoje bylo nutné zazvonit na vychovatele. Po obdržení zprávy veřejného ochránce práv ministryně školství, mládeže a tělovýchovy uskutečnila vlastní šetření v ústavu, přikázala přerušit jeho činnost a odvézt chlapce zpět do kmenových ústavů.

V průběhu roku 2003 vedlo ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy spor s veřejným ochráncem práv o instalaci audiovizuální sledovací techniky v zařízeních pro ústavní nebo ochrannou výchovu²⁶⁸. Kromě veřejného ochránce práv vyjádřily nesouhlas s umístěním kamer v ústavech také Česká školní inspekce a některé nevládní organizace, např. Liga lidských práv a Český helsinský výbor. Požadavek ochrany dětí i vychovatelů před možnými projevy násilí či šikanování se v této záležitosti střetává s požadavkem práva na soukromí, přičemž klíčovou otázkou je přiměřenost zásahu do soukromí vzhledem k účelu, jehož má být dosaženo.

Nesporně pozitivní charakteristikou uvedeného sporu bylo postupné sbližování stanovisek, jež byla zpočátku diametrálně odlišná. Ministerstvo se původně opíralo o stanovisko Ústavu státu a práva Akademie věd ČR, které uvádělo, že instalace této techniky není v rozporu s Listinou. Podle tohoto stanoviska výchovné ústavy jsou školská zařízení veřejného charakteru, stejně jako školy, věznice či kasárna, a nejsou obydlím osob. Proto se na ně údajně nemá vztahovat čl. 12 Listiny o nedotknutelnosti obydlí. Z toho dovozoval Ústav státu a práva, že tam lze obrazově a zvukově sledovat a zaznamenávat chování jiných osob, protože to právo neupravuje, s jedinou výjimkou, kterou je odposlech telefonních hovorů²⁶⁹.

V průběhu řešení tohoto problému se však ministerstvo od uvedeného stanoviska odvrátilo a přiklonilo se ke stanovisku Nejvyššího státního zastupitelství (ze dne 25. července 2003) ke sjednocení výkladu zákonů a jiných právních předpisů k zákonnosti umístění audiovizuálních prostředků ve školských zařízeních.²⁷⁰ Toto stanovisko uvádí, že umístění této techniky ve školských zařízeních bez zákonného podkladu je v rozporu s mezinárodními úmluvami o lidských právech a s Listinou. Dále se v něm uvádí, že tuto techniku lze umístit pouze tam, kde je umožněn nekontrolovatelný pohyb osob, které nejsou zaměstnanci zařízení, což je zdůvodněno bezpečností dětí. MŠMT nakonec doporučilo ředitelům zařízení odstranit kamery z prostor, kde by nemělo být narušováno soukromí dětí (ložnice a sociální zařízení), ostatní prostory podle něj nemají charakter obytných prostor (např. chodby).

Zatímco ložnice a sociální zařízení se tak nepochybně ocitají v kategorii obytných prostor, kde by bylo právo na soukromí narušeno, přetrvává dílčí spor o výklad stanoviska Nejvyššího státního zastupitelství, resp. o status ostatních prostor, tj. chodeb a společenských místností. Podle názoru ministerstva se ochrana soukromí na tyto prostory nevztahuje,

²⁶⁸ Ve stanovisku ze dne 21. ledna 2003 se mj. uvádí: „Z hlediska práva tedy není žádný rozdíl v tom, je-li takto sledován cestující na pohyblivých schodech v metru, nebo dítě ve výchovném ústavu. Ani v jednom případě takové sledování samo o sobě nenarušuje ani jeho obydlí, ani soukromí...“ Ve stanovisku se na závěr uvádí, že z hlediska právních předpisů není žádný rozdíl mezi sledováním chodeb, jídelny apod., na straně jedné a ložnic, pokojů a umývárny na straně druhé.

²⁶⁹ U řady zástupců občanské a odborné veřejnosti bylo toto stanovisko Ústavu státu a práva přijato se značným překvapením.

²⁷⁰ poř. č. 10/2003

zatímco podle veřejného ochránce práv ano, protože tyto vnitřní prostory zařízení lze jen stěží považovat za ty, kde je umožněn „nekontrolovatelný pohyb osob“. V obdobných intencích interpretují stanovisko Nejvyššího státního zastupitelství i podněty jednotlivých výborů, předložené Radě pro lidská práva²⁷¹.

Podle poznatků z praxe považuje používání audiovizuální techniky za nezbytné jen menšina ředitelů zařízení pro ústavní nebo ochrannou výchovu. Navíc některé ústavy, které tuto techniku používaly, od jejího užití z vlastního rozhodnutí upouštějí. Zdá se, že rozdíly mezi ústavami používajícími a nepoužívajícími tyto prostředky vyplývají spíše ze subjektivně pocíťovaných potřeb (tj. z názorových rozdílů mezi vedením jednotlivých zařízení) nežli z objektivní nutnosti a reálných rozdílů mezi poměry v různých zařízeních.

8.1.3. Zadržování dětí na útěku z ústavních zařízení

Dlouhodobým problémem je účast policie při vyhledávání a následném předávání dětí s nařízenou ústavní výchovou na útěku zpět do péče zařízení pro výkon ústavní výchovy resp. do nejbližšího dětského diagnostického ústavu. Za současné praxe, nalezne-li policie dítě na útěku nahlášené příslušným ústavním zařízením, zjistí jeho totožnost, a poté jej bez uvědomění a předání nejbližšímu dětskému diagnostickému ústavu propustí s poukazem na nedostatek pravomocí k zajištění dítěte. Policie argumentuje tím, že dítě nebylo přistiženo při páčání trestné činnosti ani neohrožovalo svým jednáním bezprostředně svůj život nebo život nebo zdraví jiných osob nebo majetek.

Tato praxe policie je v rozporu se zákonem o policii (§ 13 odst. 4 a 5), který stanoví povinnost předat dítě příslušnému orgánu a nepropouštět je, brání-li tomu zákonné důvody. Za zákonný důvod lze jistě považovat také existenci soudem nařízené ústavní výchovy. Praxe policie je rovněž v rozporu s nařízením ministerstva vnitra ze dne 25. března 2002, kterým se upravuje postup při pátrání po osobách a věcech. Stávající postup policie vede k dalšímu ohrožování dětí, které jsou na útěku z ústavního zařízení. Tyto děti, které jsou většinou bez jakýchkoli prostředků, jsou vystaveny vysokému riziku zapojení se do dětské prostituce nebo jiných sociálně-patologických jevů.

8.2. Sociálně-právní ochrana dítěte

8.2.1. Dopad reformy veřejné správy na sociálně-právní ochranu dítěte

Přestože se v důsledku reformy veřejné správy nijak výrazně nezměnil celkový počet pracovníků zajišťujících sociálně-právní ochranu, způsobilo přenesení agendy sociálně-právní ochrany z okresních úřadů na obce s rozšířenou působností zánik či potlačení specializací potřebných pro její zajišťování. Na každém obecním úřadě obce s rozšířenou působností by mělo fungovat oddělení sociálně-právní ochrany a případně oddělení sociální prevence se sociálními pracovníky specializovanými na ochranu dětí s výchovnými problémy nebo páčajícími trestnou činnost, které vyžadují zvýšenou pozornost. Specializace by se dále měla

²⁷¹ Rada pro lidská práva projednala podněty svého Výboru proti mučení a jinému krutému, nelidskému či ponižujícímu zacházení nebo trestání a Výboru pro práva dítěte až dne 23. února 2004. Předložila vládě návrh usnesení, jímž by – v intencích stanoviska Nejvyššího státního zastupitelství – uložila ministryni školství odstranit audiovizuální techniku ze všech prostor, kde není umožněn nekontrolovatelný pohyb (cizích) osob, a hledat jiné způsoby k zajištění bezpečnosti dětí.

týkat zajišťování náhradní rodinné péče, práce s dětmi s výchovnými problémy a páchajícími trestnou činností a práce s dětmi týranými a zneužívanými. Vedle toho je třeba dostatečně personálně zabezpečit výkon opatrovnictví a terénní sociální práce.

Podle údajů získaných z šetření provedeného na podzim 2003 ministerstvem práce a sociálních věcí zaměřeného na dopad reformy veřejné správy²⁷² na výkon sociálně-právní ochrany je evidentní, že požadavky na specializaci jednotlivých sociálních pracovníků nejsou v praxi naplněny, neboť téměř polovinu obecních úřadů tvořily úřady s počtem do čtyř zaměstnanců vykonávajících sociálně-právní ochranu dětí. Na tento problém reaguje praxe kumulací výkonů různých agend sociálně-právní ochrany nebo dokonce jiných oblastí, které spolu obsahově nesouvisejí. Současné zajišťování více agend však bohužel klade vysoké nároky na pracovníky, kteří nemohou systematicky rozvíjet svou činnost v jedné oblasti a zvyšovat si svou odbornost, což se nepřímo odráží na výsledcích činnosti, jejíž charakter se transformuje spíše do podoby zachraňování a řešení nejakutnějších případů.

Je zřejmé, že počty pracovníků/pracovnic na obecních úřadech bude nezbytné posílit, neboť v opačném případě by byl na některých úřadech výkon přenesené působnosti svěřené zákonem o sociálně-právní ochraně dětí²⁷³ ohrožen. Pro potřebu zvýšení počtu pracovníků hovoří i skutečnost, že počty rodin, které potřebovaly nějakou formu pomoci či intervence, se od roku 1991 zvyšovaly. Jejich počet se od tohoto roku až do roku 2001 zvýšil zhruba o 30%.

Nedostatečný počet sociálních pracovníků omezuje jejich možnosti při provádění intenzivní sociální terénní práce s rodinou a při realizaci preventivních opatření. Velkým problémem z hlediska časové náročnosti je také zajišťování účasti sociálních pracovníků na jednání soudů o nezletilých dětech. Pracovníci obcí musejí dojíždět na jednání k soudům v sídle bývalých okresních úřadů, přičemž tato jednání nejsou efektivně časově uspořádána z hlediska časových dispozic jednotlivých obecních úřadů. Rovněž přiblížení činnosti úřadů k obyvatelstvu jako argument pro realizaci reformy veřejné správy přináší z hlediska činnosti sociálních pracovníků spíše negativní důsledky. V případě malých obcí mohou mít lidé obavy požádat o pomoc nebo provést určité oznámení sociálním pracovníkům z důvodu možnosti veřejného odhalení svého problému či narušení sousedských vazeb. Navíc někteří představitelé obcí nedoceňují náročnost, složitost a význam sociálně-právní ochrany dětí, kterou vnímají spíše jako okrajovou záležitost.

8.2.2. Spolupráce orgánů sociálně-právní ochrany se zařízeními pro výkon ústavní a ochranné výchovy

Z poznatků získaných ministerstvem práce a sociálních věcí na základě dotazníkového šetření bylo zjištěno, že ve spolupráci orgánů sociálně-právní ochrany dětí se zařízeními pro výkon ústavní a ochranné výchovy jsou velké mezery. Velmi negativně je ze strany ústavních zařízení vnímána zejména spolupráce při poskytování poradenské pomoci dítěti se zajištěním bydlení a práce před jeho propuštěním z ústavního zařízení.²⁷⁴ Plných 61% ústavních zařízení vyhodnotilo způsob této spolupráce jako zcela nedostatečný.

²⁷² zákon č. 518/2002 Sb., kterým se mění zákon č. 359/1999 Sb., o sociálně-právní ochraně dětí, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 114/1988 Sb., o působnosti orgánů České republiky v sociálním zabezpečení, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 582/1991 Sb., o organizaci a provádění sociálního zabezpečení, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 320/2002 Sb., o změně a zrušení některých zákonů v souvislosti s ukončením činnosti okresních úřadů, ve znění zákona č. 426/2002 Sb.

²⁷³ zákon č. 359/1999 Sb., o sociálně-právní ochraně dětí, ve znění pozdějších předpisů

²⁷⁴ podle § 33 zákona o ústavní nebo ochranné výchově

Mezi další zjištěné nedostatky patří nedostatečná soustavná práce s rodinou včetně období po umístění dítěte do zařízení a podávání pravidelných informací o jeho výsledcích, aktivnější spolupráce při obstarávání souhlasu rodičů jako zákonných zástupců k nejružnějším úkonům. Nejčastěji jde o získávání ověřeného souhlasu rodiče k podání žádosti o vydání cestovního dokladu dítěti mladšímu 15 let²⁷⁵ nebo obstarání souhlasu soudu, který by nahradil souhlas rodičů, nebo o poskytování pomoci při zjišťování finanční situace rodičů, jejíž znalost je nezbytná pro stanovení výše příspěvku na úhradu péče poskytované dětem v zařízení.

Jako žádoucí se jeví větší iniciativa orgánů sociálně-právní ochrany dětí v poskytování informací o rodině dítěte nebo jiných skutečnostech týkajících se dítěte nebo poskytování informace o skutečnosti, že došlo k výměně sociální pracovnice u konkrétního dítěte. Mezi další podněty vznesené ústavními zařízeními patřila potřeba urychlit proces udělování souhlasu orgánu sociálně-právní ochrany dětí k dočasnému pobytu dítěte mimo zařízení, a to zejména větším využitím prostředků faxové a elektronické komunikace.

8.2.3. Sanace rodiny

V ČR je do zařízení pro ústavní výchovu umísťováno stále poměrně velké množství dětí. Ústavní výchova je nezřídka volena i v těch případech, kdy by bylo možné hledat jiná alternativní řešení, např. právě snahu o sanaci rodiny.

Rodinám s dětmi, kde rodiče nejsou schopni zajistit řádnou péči či výchovu svých dětí, dosud není věnována dostatečná pozornost. Jde zejména o případy psychicky nemocných rodičů a rodičů, kteří nezvládají některé sociální dovednosti potřebné k zajištění potřeb dítěte. Existuje jen velmi málo pracovišť, která by těmto rodičům poskytovala odbornou poradenskou činnost, pomoc a dohled odborně vyškolených sociálních pracovníků/pracovniců přímo v domácnosti těchto rodin či asistenci při styku s dítětem; většinou se jedná o projekty nevládních organizací.

Děti z těchto rodin jsou obvykle umísťovány do ústavní výchovy. Velmi často nemohou tyto děti navštěvovat rodiče, ani absolvovat vycházky mimo návštěvní místnosti ústavu, protože rodiče nejsou schopni zajistit péči o dítě nebo jeho bezpečnost. Přesto jsou mezi dětmi a rodiči velmi silné citové vazby, které jsou násilně přerušeny. Bez odborné pomoci nejsou děti schopny pochopit zvláštnosti chování svých rodičů, což velmi často vede k tomu, že se za ně stydí. Jejich nejistota vede až k agresivnímu chování nebo k zavržení rodičů. Zařízení, kde se vykonává ústavní výchova, navrhuje tyto děti jako vhodné k umístění do pěstounské náhradní rodinné péče. Pěstouni však mnohdy odmítají umožňovat styk dětí s takto postiženými rodiči, čímž jsou děti definitivně odtrženy od svých rodičů.

Dlouhodobě selhává také ochrana práv dětí v těch případech, kdy rodiče - ať již vlastním zaviněním či nikoli - přijdou o bydlení. Rodiče pak žijí v různých ubytovnách nebo se z nich stávají bezdomovci a děti jsou dány do ústavu. Ztráta bydlení tak ve většině případů znamená rozpad rodiny, která by v případě aktivního přístupu státu nebo obcí k hledání řešení této problematiky mohla i nadále fungovat.

8.3. Právo dítěte na pravidelný a osobní styk s oběma rodiči

²⁷⁵

§ 17 odst. 4 zákona č. 329/1999 Sb., o cestovních dokladech, ve znění pozdějších předpisů

I nadále dochází k porušování práva dítěte na udržování pravidelného osobního kontaktu s oběma rodiči. K zajištění tohoto práva dítěte nejsou dostatečně využívány všechny dostupné zákonné prostředky, např. společná nebo střídavá výchova dítěte, napomenutí rodiče nebo rozhodnutí o změně výchovného prostředí v případě bránění oprávněnému rodiči ve styku s dítětem atd. Některé medializované kauzy z poslední doby ukázaly, že odpovědní pracovníci většinou nejsou dostatečně vyškoleni k tomu, aby při vymáhání uvedených práv byla zajištěna ochrana práv dítěte v nejvyšší možné míře a nedocházelo tak k jeho ještě větší traumatizaci. K porušování práva dítěte na udržování pravidelného osobního kontaktu s oběma rodiči tak na jedné straně přispívá nedůsledný postup státních orgánů a soudů, ale na straně druhé i neschopnost a neochota jednoho nebo obou rodičů dohodnout se na výchově dítěte a úpravě styku s ním.

Bránění oprávněnému rodiči ve styku s dítětem nebo popuzování dítěte proti druhému rodiči vede často ke vzniku či prohlubování tzv. syndromu zavrženého rodiče. Tato forma násilí na dětech, kterou syndrom zavrženého rodiče zcela jistě představuje, není dosud ze strany státu dostatečně řešena. V ČR dosud neexistuje zařízení (tzv. reintegrační centrum), které by se zabývalo diagnózou a terapií syndromu zavrženého rodiče a které by zároveň zprostředkovávalo obnovení kontaktů rodičů s jejich dětmi, u nichž došlo ke vzniku tohoto syndromu.

I v případě určení „styku“ jednomu z rodičů je určován jeho rámec výchovného potenciálu zcela nedostatečně z hlediska řádné výchovy, obvykle jen na víkend. Otcům je často prisuzována jen role jakýchsi „víkendových tatínků“, čímž je otci i dětem upíráno právo na budování vzájemných vztahů během každodenního života, kdy se mohou např. společně učit apod. Děti si pak zvykají na nezdravá schémata, kdy s otci mohou trávit jen volné dny, nikoliv s nimi žít během všedních dní.

V krátkodobém horizontu by k řešení uvedených problémů jistě přispělo rozsáhlé a praktické vyškolení odborných pracovníků, např. soudních vykonavatelů a příslušníků policie, s cílem provádět výkon rozhodnutí ve věcech dětí tak, aby dítě bylo co nejméně traumatizováno. Namísto je i vyškolení sociálních pracovníků/pracovnic za účelem jejich podrobného seznámení se syndromem zavrženého rodiče i s postupy, jak mu předcházet. Do budoucna je pak žádoucí vytvoření podmínek pro provádění rodinné mediace, a to v takovém rozsahu, aby v případě sporů rodičů mohl soud rodinnou mediaci i nařídit.²⁷⁶ K těmto krokům směřuje mj. též podnět jednoho z odborných výborů Rady pro lidská práva – Výboru pro práva dítěte, zpracovaný v druhé polovině roku 2003²⁷⁷.

8.4. Zneužívání dětí

8.4.1. Sexuální zneužívání dětí obecně

V roce 2003 bylo v ČR nahlášeno celkem 889 případů pohlavního zneužívání dětí. Z tohoto počtu bylo objasněno celkem 819 případů, což představuje 92,12 %.²⁷⁸

²⁷⁶ Např. v Itálii je zcela běžné, že styk je otci určen každý všední den, byť jen např. na dvě hodiny odpoledne. Tím jsou zachovány běžné vazby mezi dětmi a rodiči, jež se co nejvíce podobají zdravé rodině.

²⁷⁷ Rada pro lidská práva podnět v definitivní podobě schválila až dne 23. února 2004.

²⁷⁸ V roce 2002 bylo hlášeno celkem 1011 případů pohlavního zneužívání a z toho objasněno 917 činů (to představovalo 90,70 %).

Trestné činy podle § 242, § 243 a § 204 trestního zákona - spáchané skutky + pachatelé

Skutková podstata trestného činu	Celkový nápad	Z toho objasněno	Mládež			Stíhané osoby - pachatelé				
			0–15 let	15–18 let	Celkem	Celkem	Děti 0–15 let	Mládež 15–18 let	Z toho	
									M	Ž
§ 242	778	708	106	159	262	622	99	161	583	39
§243	111	111	0	0	0	78	0	0	76	2
Celkem	889	819	106	159	262	700	99	161	659	41
§ 204	101	99	0	4	4	103	0	6	66	37

Trestný čin podle §§ 242, 243 a 204 trestního zákona - oběti trestných činů

Skutková podstata trestného činu	Mládež – rozdělení obětí						Trestná činnost na osobách 0 – 18 let		
	0 – 15 let		15 – 18 let		Celkem 0 – 18 let		Mládež		Mládež celkem 0 – 18 let
	M	Ž	M	Ž	M	Ž	0 – 15 let	15 – 18 let	
§ 242	109	607	4	18	24	81	749	24	771
§243	20	66	4	15	113	625	91	19	110
Celkem	129	673	8	33	137	706	840	43	881
§ 204	0	5	1	8	1	13	5	10	15

Nejvíce případů pohlavního zneužívání je zaznamenáno z prostředí rodin, kdy např. nevlastní otcové, druhové apod. zneužívají děti svých partnerek. Mezi pachateli jsou i otcové vlastních nezletilých dětí. Vyskytují se rovněž případy zastoupení zneužívání dívek a chlapců

výchovnými pracovníky na různých táborech, sportovních akcích, v zájmových kroužcích apod. Jak ukazuje tabulka, podílejí se na této činnosti i osoby, které jsou samy ve věku dětí nebo mladistvých.

8.4.2. Komerční sexuální zneužívání dětí

V listopadu 2003 byla zveřejněna *Zpráva Cathrin Schauer(ové): Dětská prostituce* (Children in Street Prostitution). Tato publikace uvádí dramatická tvrzení o komerčním sexuálním zneužívání dětí v česko-německém pohraničí, které je hojně navštěvováno německými tzv. "sexuálními turisty". Podle ní se v tomto regionu (zejména na Chebsku) rozvinul vysoce organizovaný obchod s dětským sexuálním zneužíváním; od roku 1996 údajně pracovníci projektu KARO²⁷⁹ zaznamenali kolem 500 dívek a chlapců živících se prostitucí.²⁸⁰ Obdobná tvrzení byla také publikována v textu publikace vydané německou pobočkou UNICEF dne 28. října 2003 *Kinder auf dem Strich – Bericht von der deutsch – tschechischen Grenze*, která byla zpracována na základě zkušeností a poznatků pracovníků německé nevládní organizace KARO. Ministerstvo vnitra ČR ve shodě se spolkovým ministerstvem vnitra SRN považuje informace uvedené v těchto zprávách za přehánějící, nadsazené a neodpovídající realitě. Poukázalo mj. na skutečnost, že autorka studie nikdy hodnověrně neprokázala státním orgánům ČR žádný konkrétní případ komerčního sexuálního zneužívání. Tvrzení o rozsáhlém a organizovaném komerčním sexuálním zneužívání dětí na Chebsku nebyla ani následnými šetřeními v terénu prokázána. Zpráva nicméně získala obrovskou publicitu a vzhledem ke svému dramatickému uvedení na německé scéně i mezistátní rozměr, jakkoli se zdá, že nakonec česko-německé vztahy výrazněji neovlivnila.

Přes zřejmou nadnesenost tvrzení z výše uvedené publikace by však bylo chybou problém komerčního sexuálního zneužívání dětí podceňovat, neboť jde o jev, jehož odhalení může být velmi obtížné. Statistiky ministerstva vnitra zachytily v roce 2003 v celé ČR jen pět případů komerčního sexuálního zneužívání dětí (viz níže).²⁸¹ Bylo by jistě příliš optimistické z toho dovozovat, že podobné aktivity jsou opravdu takto ojedinělé; spíše se lze obávat toho, že se takto projevuje nedostatečný záchyt této zvláště nebezpečné trestné činnosti.

Statistika komerčního sexuálního zneužívání dětí (ministerstvo vnitra):

Skutková podstat a trestného činu	nápad	objasňeno	stíháno osob			dítě		mladiství	
			celkem	z toho		muž	žena	muž	žena
				muž	žena				
§ 243	1	1	1	1	0	0	1	0	0
§ 242	4	2	2	1	1	3	1	0	0
celkem	5	3	3	2	1	3	2	0	0

²⁷⁹ Sociální projekt, na němž Cathrin Schauer(ová) pracovala, zaměřený na problém komerčního sexuálního zneužívání dětí v česko-německém pohraničí.

²⁸⁰ zdroj: internetové stránky Českého výboru pro UNICEF (http://www.unicef.cz/aktuality/text_III.html)

²⁸¹ Z toho čtyři v Praze a jeden v Jihomoravském kraji, tedy žádný v dotčené oblasti Chebska.

Vláda již v roce 2000 schválila Národní plán boje proti komerčnímu sexuálnímu zneužívání dětí²⁸² jako koncepční rámec pro koordinovanou činnost všech resortů a dalších ústředních orgánů státní správy, zaměřenou na prevenci a potlačování tohoto jevu. V současné době jsou úkoly *Národního plánu boje proti komerčnímu sexuálnímu dětí* aktualizovaného v červenci 2002²⁸³ zaměřeny na konkrétní cílové skupiny, na prevenci a odhalování dětské pornografie na Internetu a prevenci komerčního sexuálního zneužívání nezletilých žadatelů o udělení azylu v ČR bez doprovodu se zaměřením na jedince, kteří pobývají na území republiky v soukromí, nebo kteří opustili azylová zařízení. Další vyhodnocení Národního plánu a jeho aktualizace bude předložena vládě do konce I. pololetí 2004.

8.5. Ochrana dětí při práci

V listopadu 2003 schválila vláda návrh zákona o zaměstnanosti.²⁸⁴ Tato nová zákonná úprava, která je v současné době projednávána Poslaneckou sněmovnou²⁸⁵, by měla přinést obecný zákaz práce dětí mladších 15 let. Výjimku bude představovat pouze výkon umělecké, kulturní, sportovní a reklamní činnosti dětí. Cílem nové právní úpravy je poskytnout náležitou ochranu dětem vykonávajícím činnosti v umělecké, kulturní, sportovní a reklamní oblasti a stanovit bližší podmínky pro jejich působení v této oblasti. Platná právní úprava nezajišťuje těmto dětem dostatečnou ochranu, neboť umělecké a sportovní aktivity dětí probíhají maximálně na základě nepojmenované smlouvy podle § 51 občanského zákoníku.

Podle návrhu by podmínkou pro výkon umělecké, kulturní, sportovní a reklamní činnosti dětí mělo být povolení příslušného úřadu práce. Takové povolení bude vydáno za předpokladu, že tato činnost bude přiměřená věku dítěte, nebude pro ně nebezpečná, nebude bránit jeho vzdělávání nebo docházce do školy či účasti na výukových programech a nebude poškozovat jeho zdravotní, tělesný, duševní, morální nebo společenský vývoj.

Bylo by žádoucí, aby v právní úpravě ČR byla adekvátně řešena rovněž problematika výskytu dětské práce mimo vymezené oblasti. Děti mladší 15 let často vykonávají různé práce mimo pracovněprávní vztahy, čímž se obcházejí zákaz zaměstnávání dětí před ukončením povinné školní docházky. Tyto děti vůbec nepoživají ochrany srovnatelné s mladistvými zaměstnanci (15 až 18 let). Předmětem jejich práce je nejčastěji roznášení reklamních letáků nebo prodej novin, často také vykonávají nejrůznější práce v rodinných firmách a v zemědělství. Jako řešení tohoto problému se jeví zakotvení možnosti, aby za určitých přísně stanovených podmínek a v omezeném rozsahu mohly děti starší 13 let vykonávat tzv. lehké práce. Za přísně stanovených ochranných podmínek lze považovat výkon práce dětmi ve věku od 13 do 15 let za pozitivní z hlediska jejich výchovy a uplatnění v budoucím životě. Možnost takové úpravy přitom vyplývá i z příslušné směrnice EU a jiných mezinárodních dokumentů²⁸⁶. K takové právní úpravě přistoupily i státy, které jsou ČR blízké svým právním řádem a historickým vývojem, např. Rakousko a Německo.

²⁸² <http://www.mvcr.cz/>, prevence kriminality, dokumenty

²⁸³ usnesení č. 716 ze dne 10. července 2002 ke Zprávě o plnění Národního plánu boje proti komerčnímu sexuálnímu zneužívání dětí (2000-2002) a o aktualizaci tohoto plánu na další období

²⁸⁴ usnesením č. 1113 ze dne 12. listopadu 2003 k návrhu zákona o zaměstnanosti a návrhu zákona, kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o zaměstnanosti (<http://racek.vlada.cz/usneseni/>)

²⁸⁵ viz sněmovní tisk č. 527 (http://www.psp.cz/forms/tmp_sqw/6e17001e.doc)

²⁸⁶ směrnice Rady EU č. 94/33/ES o ochraně mladistvých pracovníků, Evropská sociální charta nebo Úmluva Mezinárodní organizace práce č. 138 o nejnižším věku, kdy je přípustné zaměstnání

9. Cizinci

9.1. Celkový vývoj migrace v roce 2003 a právní rámec

V roce 2003 nenastal zásadní obrat v migračních trendech. Od vzniku ČR narůstá plynule bez výrazných výkyvů počet cizinců s povoleným trvalým pobytem. V průběhu roku 2000, v návaznosti na nabytí účinnosti zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, výrazně poklesl počet cizinců pobývajících v ČR přechodně na základě víza k pobytu nad 90 dnů, následně však došlo k dalšímu nárůstu. K 31. prosinci 2003 bylo v ČR evidováno 240 421 cizinců s povoleným pobytem, z toho 80 844 cizinců pobývajících v ČR formou trvalého pobytu a 159 577 cizinců pobývajících v ČR na vízum k pobytu nad 90 dnů.

Rok 2003, stejně jako předchozí dva roky, byl charakteristický meziročním poklesem zjištěné nelegální migrace přes státní hranice ČR, přestože sledovaný pokles nebyl již tak markantní. Odhalená nelegální migrace přes státní hranice ČR klesala bez nápadných výkyvů od poloviny roku 2001. Zvýšený nárůst byl zaznamenán od května do srpna roku 2003, a to hlavně v důsledku výrazného zvýšení počtu občanů Ruské federace, zejména z čečenské oblasti, mezi zjištěnými nelegálními migranty. Nárůst počtu nelegálních migrantů z řad občanů Číny byl zaznamenán ve statistikách za červen 2003. V roce 2003 orgány ochrany hranic registrovaly celkem 13 206 osob, které nelegálně překročily státní hranice ČR nebo se o to prokazatelně pokusily. Z uvedeného počtu bylo 2 081 občanů ČR a 11 125 cizinců.

V souvislosti s přijetím zákona o dočasné ochraně cizinců²⁸⁷ byl přijat i zákon, kterým se mění některé další zákony upravující postavení cizinců.²⁸⁸ Zákon nabyl účinnosti k 1. lednu 2004 s tím, že některá jeho ustanovení nabudou účinnosti později, vstupem ČR do EU, resp. přístupem k schengenskému systému. Přináší následující významné změny:

- Nová úprava režimu přechodných pobytů: dosavadní režim pobytů na základě dlouhodobých víz je změněn tak, že cizinec bude moci na české dlouhodobé vízum na území ČR pobývat pouze po dobu nejvýše jednoho roku. Delší pobyty cizinců budou řešeny povolením dlouhodobého pobytu. Podmínky pobytu na území se přitom nemění.
- Pobyty cizinců za účelem strpění pobytu nebudou upraveny jako samostatný institut, ale jako pobyty cizinců na vízum k pobytu nad 90 dnů a jako dlouhodobé pobyty cizinců se specifickým účelem pobytu.
- Zákon také stanovuje postup policie v případech, kdy cizinci, který v tranzitním prostoru mezinárodního letiště požádal o udělení azylu, nebyl azyl udělen a v příslušném rozhodnutí byla správním orgánem vyslovena překážka vycestování podle zákona o azylu.
- Novela rovněž zakotvuje povinnost soudů informovat policii o všech případech pravomocného odsouzení cizinců. Opatření je nezbytné k zajištění realizace institutu zrušení platnosti víza a možného zrušení povolení trvalého pobytu.

²⁸⁷ č. 221/2003 Sb., o dočasné ochraně cizinců, viz kapitola II./10.5

²⁸⁸ Zákon č. 222/2003 Sb., kterým se mění zákon č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů (cizinecký zákon), zákon č. 359/1999 Sb., o sociálně-právní ochraně dětí, ve znění pozdějších předpisů (zákon o sociálně-právní ochraně dětí), zákon č. 325/1999 Sb., o azylu a o změně zákona č. 283/1991 Sb., o Policii České republiky, ve znění pozdějších předpisů, (zákon o azylu) a zákon č. 48/1997 Sb., o veřejném zdravotním pojištění a o změně a doplnění některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů (zákon o veřejném zdravotním pojištění)

9.2. Opatření k integraci přistěhovalců

V roce 2003 pokračovala realizace opatření Koncepce integrace cizinců na území ČR v souladu s dalšími rozhodnutími vlády ČR z let 1999 - 2002. Mezi hlavní dokumenty zpracované v roce 2003 patří předběžná *Analýza situace a postavení cizinců dlouhodobě žijících na území ČR*, *Plány integračních politik ministerstev v letech 2004 – 2006* a *Návrhy legislativních a praktických opatření ministerstev*. Podle předběžné analýzy byl sice v letech 1999 - 2003 vytvořen základní rámec integrační politiky, avšak dosud se nepodařilo vytvořit ucelenou strategii integrace na úrovni všech participujících ministerstev. Některá opatření nedosahují na místní úroveň, kterou je z hlediska integrace přistěhovalců stěžejní.²⁸⁹ Pozornost byla v roce 2003 věnována projektům nestátních neziskových organizací na podporu integrace přistěhovalců. Na jejich realizaci byla ze státního rozpočtu vyčleněna částka ve výši 22 mil. Kč.

Mezníkem pro další uskutečňování integračních opatření je převod agendy integrace z ministerstva vnitra na ministerstvo práce a sociálních věcí.²⁹⁰ Do budoucna bude nutné mnohem výrazněji propojit integraci s migrační politikou, zejména tzv. aktivní přistěhovalectvou politikou a s politikou naturalizační. Za pozitivní trend ve společnosti lze považovat to, že o přistěhovalectví se začíná diskutovat nikoli jako o problému, ale jako o šanci, kterou je nutné co nejlépe využít pro prospěch české společnosti. Tento nový přístup, který je součástí liberálního obratu v přístupu k přistěhovalectví vysoce kvalifikovaných cizinců v řadě evropských zemí, tak alespoň do jisté míry kompenzuje stále převažující uzavřené a netolerantní postoje části veřejnosti k přistěhovalcům.

K výše uvedenému posunu – přinejmenším na úrovni diskusí ve sdělovacích prostředcích – významně přispěla informační a mediální kampaň, kterou Ministerstvo práce a sociálních věcí doprovázelo počátek realizace pilotního projektu „Aktivní výběr kvalifikovaných zahraničních pracovníků“ v polovině roku 2003. Tento projekt představuje první pozitivní krok k vytvoření obecně aplikovatelného imigračního programu. (V roce 2003 byl omezen pouze na státní občany tří zemí: Bulharsko, Chorvatsko a Kazachstán.) Současně umožnění podstatného zkrácení čekacích lhůt na trvalý pobyt pro jednu skupinu přistěhovalců (dva roky) však vyvolává otázku, zda je dlouhá „čekací doba“ ve většině případů (deset let) skutečně oprávněná.

10. Uprchlíci a jiné osoby, které potřebují mezinárodní ochranu

10.1 Legislativní změny a judikatura týkající se postavení žadatelů o azyl a uprchlíků

10.1.1. Zkrácení lhůty pro podání žádosti o trvalý pobyt u odmítnutých žadatelů o azyl

Dnem 1. srpna 2003 nabylo účinnosti ustanovení zákona, kterým se mění některé další zákony upravující postavení cizinců, umožňující podání žádosti o trvalý pobyt cizincům zdržujícím se na území po ukončení azylového řízení v režimu přechodného pobytu (tj. na

²⁸⁹ Plánovaná transformace bývalých okresních poradních orgánů pro otázky integrace cizinců do obdobných komisí na úrovni krajů v souvislosti s ukončením činnosti okresních úřadů se nevydařila.

²⁹⁰ **Převod koordinační role byl schválen usnesením vlády ze dne 10. prosince 2003 č. 1252 k převodu agendy spojené s koordinací realizace Koncepce integrace cizinců na území ČR z ministerstva vnitra na ministerstvo práce a sociálních věcí (<http://racek.vlada.cz/usneseni/>).**

výjezdní vízum nebo vízum za účelem strpění pobytu). Tuto žádost jsou cizinci oprávněni podat, pokud ke dni jejího podání pobývali na území - na základě dlouhodobého víza nebo povolení k dlouhodobému pobytu a v postavení žadatele o azyl nebo o přiznání postavení uprchlíka nebo v postavení obdobném – nepřetržitě po dobu nejméně pěti let. Současně musí být splněna i podmínka, že nejsou občany státu, který je podle zvláštního právního předpisu označen za bezpečnou zemi původu (§ 69a). S ohledem na zvláštnost takových případů je řízení o těchto žádostech svěřeno do působnosti ministerstva vnitra, odboru azylové a migrační politiky.

Podle vysvětlení ministerstva vnitra se u cizinců, na které se toto pravidlo vztahuje, předpokládá, že již dosáhli určitého stupně integrace do společnosti. Tuto změnu lze z hlediska pomoci cizincům ve velmi obtížných situacích uvítat. Na druhé straně však tím více vyvstává do popředí dlouhá „čekací doba“²⁹¹ u ostatních cizinců, kteří nejsou odmítnutými žadateli o azyl (např. v ČR po dobu pěti let pracují) a není žádný důvod u nich předpokládat nižší stupeň integrace. V zájmu harmonizace celého systému se proto jeví jako nanejvýš žádoucí zkrátit dobu pobytu na území nutnou k udělení trvalého pobytu i jiným kategoriím cizinců.

10.1.2. Novelizace azylového zákona

Novelizován byl i zákon o azylu.²⁹² Novelou²⁹³ se posílilo postavení neúspěšného žadatele o azyl v době běhu lhůty pro podání žaloby ke krajskému soudu proti rozhodnutí ministerstva vnitra o neudělení azylu. Neúspěšný žadatel má v tomto období právo na poskytování zdravotní péče, ubytování, stravování a nezbytných hygienických potřeb.

Na druhé straně však zákon také stanovil, že správní orgán - v tomto případě ministerstvo vnitra - již není povinen dát účastníkům řízení možnost, aby se před vydáním rozhodnutí mohli vyjádřit k jeho podkladu i ke způsobu jeho zjištění, popřípadě navrhnout jeho doplnění.²⁹⁴ Tuto úpravu kritizovaly jak nevládní organizace, tak i úřad Vysokého komisaře OSN pro uprchlíky (dále jen „UNHCR“) a veřejný ochránce práv, který poprvé využil své právo a na schůzi Poslanecké sněmovny doporučil,²⁹⁵ aby procesní postavení žadatelů o azyl nebylo oslabováno a aby se právo vyjadřovat se k podkladům pro vydání rozhodnutí na azylové řízení vztahovalo i nadále. Jde totiž o významné omezení procesních práv žadatelů o azyl. V českém právním řádu neexistuje žádné podobné omezení procesních práv ve správním, soudním nebo podobném řízení. Takové omezení ve svém důsledku směřuje k omezení práva na spravedlivý proces (čl. 38 odst. 2 Listiny). Ministerstvo vnitra nicméně k uvedené výtce, jež se týká vyloučení aplikace § 33 odst. 2 správního řádu,²⁹⁶ zastává názor, že k zajištění naplnění požadavků Listiny a zajištění práva na spravedlivý proces postačuje právo nahlédnout do spisu uvedené v § 23 správního řádu, které zůstává zachováno.

²⁹¹ V rámci EU byla přijata Směrnice Rady 2003/109/ES, týkající se statusu dlouhodobě pobývajících příslušníků třetích zemí. V souvislosti se zajištěním její implementace do vnitrostátního práva bude nezbytné znovu posoudit tzv. „čekací dobu“ pro možnost získání trvalého pobytu.

²⁹² zákon 325/1999 Sb., o azylu, ve znění pozdějších předpisů

²⁹³ zákon č. 222/2003 Sb.

²⁹⁴ § 33 odst. 2 zákona č. 71/1967 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů

²⁹⁵ § 24 odst. 3 zákona č. 349/1999 Sb., o Veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů

²⁹⁶ zákon č. 71/1967 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů

Žadatelé o azyl jsou velmi zranitelnou skupinou a nelze proto považovat za opodstatněné, aby měli výrazně nerovné postavení ve vztahu ke správnímu orgánu, kterým je ministerstvo vnitra. Rovněž se nezdá, že by byla novelizace odůvodněna vážnými bezpečnostními důvody, protože již předchozí právní úprava skýtala dostatečnou možnost omezit přístup žadatelů o azyl k některým součástem jejich individuálních spisů, mj. k utajovaným skutečnostem (§ 87 odst. 1).

Nově je dána žadateli o azyl možnost požádat o dobrovolnou repatriaci (§ 54a zákona o azylu), a to po dobu běhu lhůty pro podání žaloby proti rozhodnutí ministerstva. Tato novelizace je pozitivním posunem oproti dřívějšímu stavu, kritizovanému ve Zprávě 2002.²⁹⁷

Na základě poznatků veřejného ochránce práv přijal v roce 2003 Nejvyšší soud dvě sjednocovací stanoviska k rozhodovací činnosti soudů ve věcech týkajících se vyhošťovací vazby a výkonu trestu vyhoštění.²⁹⁸ První stanovisko se týká kolize azylového řízení s realizací trestu vyhoštění, kdy Nejvyšší soud přijal závěr, že probíhající azylové řízení nebrání výkonu trestu vyhoštění. Dopady tohoto stanoviska jsou problematické z hlediska požadavků vyplývajících z aplikovatelných norem a principů EU, zejména požadavku, aby o azylových případech rozhodovaly specializované úřady s dostatečnými informacemi o zemích původu.²⁹⁹ I zavedená soudní praxe je tudíž hraniční z pohledu článku 33 Úmluvy o právním postavení uprchlíků zakládající princip *non-refoulement*.

10.2. Azylová praxe v roce 2003

10.2.1. Celková situace v azylovém řízení

V roce 2003 požádalo v ČR o udělení azylu 11 396 cizinců, což představuje významný nárůst (o 34,3%) oproti roku předchozímu. Na tomto nárůstu se nejvíce podílejí občané Ruské federace. Zatímco v roce 2002 jich o azyl v ČR požádalo 628 (z toho 416 osob čečenské národnosti), tak v roce 2003 dosáhl počet ruských žadatelů o azyl hodnoty 4 851, z toho se 4 515 osob (tj. 93,1%) hlásilo k čečenské národnosti. Počet žadatelů z Ruské federace se tak v roce 2003 zvýšil téměř sedmkrát (o 672,5%). Občané Ruské federace se z pozice šesté nejčastěji zastoupené státní příslušnosti v roce 2002 přesunuli na první místo v roce 2003. Jejich podíl na celkovém počtu žadatelů se zvýšil ze 7,4% na 42,6%. Mezi další nejpočetněji zastoupené národnosti žadatelů o azyl v ČR v roce 2003 patří občané Ukrajiny (podíl na celkovém počtu žadatelů je 17,9%), Slovenska (9,3%), Číny.

Azyl byl v roce 2003 udělen 208 cizincům, což oproti roku 2002 představuje nárůst o 101,9% a nejvyšší počet od roku 1993. Největší počet azylů byl v roce 2003 udělen občanům Ruské federace (62), Afghánistánu (30), Arménie (26) a Běloruska (20). Překážky vycestování byly v roce 2003 uděleny v 51 případech (v roce 2002 ve 27 případech – tj. nárůst o 88,9%). Ve 47% případů udělily úřady tuto formu ochrany občanům Ruské federace.

V azylovém řízení v ČR za rok 2003 bylo podáno celkem 12 135 žalob proti rozhodnutí Ministerstva vnitra ke krajským soudům. Krajské soudy vydaly za toto období celkem 5 643 rozhodnutí (46,5%), zbývajících 6 492 žalob (53,5%) je stále v řízení. Ve více

²⁹⁷ viz kapitola II/11.1.1. Zprávy 2002

²⁹⁸ viz také II./4.1.10

²⁹⁹ Platná Rezoluce o minimálních standardech pro azylová řízení ze dne 20. června 1995 (O. J.C 274 , 19/09/1996) a navazující návrh minimálních standardů pro řízení o udělení a odnětí statutu uprchlíka (COM(2000) final).

než polovině případů (58%) ze soudy vydaných rozhodnutí bylo řízení zastaveno, ve třetině případů (31,2%) pak soudy žaloby zamítly a v 9,2% byla žaloba soudem odmítnuta. Pouze v 1,5% případů (87 případů) soudy rozhodnutí ministerstva vnitra zrušily a vrátily případ k novému projednání. K Nejvyššímu správnímu soudu podalo v roce 2003 kasační stížnost proti rozhodnutí krajských soudů celkem 720 žadatelů o azyl. Ze 78 vydaných rozhodnutí Nejvyšší správní soud v 72 případech (tj. 92,3%) kasační stížnost zamítl, ve zbylých 6 případech rozhodnutí krajského soudu zrušil.

Pozitivní trendem, který se v roce 2003 projevil, je zkrácení lhůt, v nichž ministerstvo vnitra vyřizuje řízení o udělení azylu. Průměrná délka řízení ve věci azylu (pouze ministerstvo vnitra) je 75 dní.

V roce 2003 však některé případy upozornily též na existenci problémů v azylovém řízení, které nejsou otázkou nahodilého selhání systému, ale spíše otevírají otázky, zda je vůbec systém dobře a spravedlivě nastaven. Přitom je zřejmé, že mnohé z problémů jsou dány existencí dilemat mezi efektivitou a tedy i integritou azylového systému na jedné straně a požadavkem maximální ochrany případných uprchlíků na straně druhé. V další části jsou popsány některé z těchto problémů, kde vznikají vážné pochybnosti, zda současná úprava není do té míry restriktivní, že by ve svém důsledku mohla ohrozit některé žadatele o azyl.

10.2.2. Souběh řízení o správním vyhoštění a řízení o udělení azylu

V roce 2003 vzbudil pozornost veřejnosti případ cizince A. Y., u něhož byl údajně zprostředkován kontakt s velvyslanectvím země jeho původu, ačkoli byl žadatelem o azyl. Podle informací ministerstva vnitra ke kontaktu došlo, avšak dotýčný v tomto okamžiku ještě žadatelem o azyl nebyl.

Izolovaný případ, u něhož nelze jasně hodnotit, zda šlo o pochybení, však vyvolal rozsáhlejší diskusi o souběhu řízení o správním vyhoštění a řízení o udělení azylu. Z této diskuse vyplynulo, že podle názoru ministerstva vnitra má souběh řízení o správním vyhoštění a řízení o azylu oporu v zákoně a případný kontakt cizího zastupitelského úřadu je nedílnou a nezastupitelnou součástí procesu ověřování totožnosti zajištěného, včetně zpracování žádosti o vydání náhradního cestovního dokladu. Cizinecká policie však při žádosti o ověření totožnosti cizímu zastupitelskému úřadu nesděluje, že konkrétní cizinec je žadatelem o azyl. Ministerstvo vnitra má za to, že tím jsou práva žadatele o azyl dostatečně chráněna.

Podle názoru zmocněnce vlády pro lidská práva – který se opírá o stanovisko UNHCR - nejsou práva žadatele o azyl tímto postupem chráněna dostatečně. Z obecných zásad ochrany žadatelů o azyl lze dovodit, že by úřadům země původu neměly být předávány žádné informace o individuálních žadatelích, nikoli tedy pouze informace o tom, že dotýčný žádá o azyl. Pokud se úřady domovského státu dozvědí o identitě žadatele nebo o důvodech jeho žádosti, podstatně se tím zvyšuje riziko ohrožení jeho bezpečnosti nebo bezpečnosti rodinných příslušníků či přátel, kteří zůstali v zemi původu. Ve státech, které porušují lidská práva, pak toto ohrožení může existovat i v případě, že žádost o azyl byla zamítnuta, neboť důvodem k represí může být i např. opuštění území státu a nezákonný pobyt v jiné zemi. Úřady azylové země tudíž nejsou oprávněny komunikovat s domovským státem žadatele či azylanta ani za účelem zjištění totožnosti a vystavení cestovního dokladu. Jedinou výjimkou může být situace, kdy se jedná o dobrovolném návratu odmítnutého žadatele zpět do země původu. Proto je

nutno současnou praxi považovat z hlediska ochrany práv žadatelů o azyl za nepřijatelnou a urychleně ji změnit.

Dále se podle informací nevládních zdrojů v roce 2003 vyskytlo několik případů odmítnutých žadatelů, kteří byli bez prodlení po převzetí prvoinstančního rozhodnutí z území ČR vyhoštěni, aniž měli šanci v řádné lhůtě rozhodnutí o neudělení azylu napadnout žalobou (viz též případ uvedený v II./10.2.3.). Rozhodnutí o udělení, resp. neudělení azylu, vydané Ministerstvem vnitra totiž nabývá účinnosti okamžikem převzetí. Zabránit tomuto postupu by měla až nová právní úprava platná od 1. ledna 2004.³⁰⁰

Ze stejného důvodu se jeví jako problematická i praxe vylučování odkladného účinku odvolání proti rozhodnutí cizinecké policie o správním vyhoštění, která vede buď k faktické realizaci vyhoštění, nebo nutí cizince v době stanovené k vycestování opustit území ČR, přestože podání žaloby k soudu má ze zákona odkladný účinek na vykonatelnost rozhodnutí.³⁰¹ Pokud dojde k tomu, že je vyhošťovanému cizinci v souladu s § 171, písm. c) cizineckého zákona³⁰² odepřeno právo na soudní přezkum takového rozhodnutí a současně je rozhodnuto o vyloučení odkladného účinku odvolání, nelze takový postup považovat za dostatečnou ochranu před možným *refoulement*.

10.2.3. Řízení o udělení azylu v tranzitním prostoru mezinárodního letiště

Závažné problémy souvisejí s azylovým řízením v tranzitním prostoru mezinárodního letiště v Praze. Již po praktické stránce lze prostory azylového střediska považovat za nevyhovující. Není systémově řešen přístup mezinárodních a nevládních organizací do tranzitního prostoru v případě, že pracovníci těchto organizací chtějí žadatelům o azyl poskytovat právní či sociální poradenství. Možnost návštěv zde sice není vyloučena, ale je třeba počítat s určitými procedurami, které musí návštěvník strpět z bezpečnostních důvodů. Správa uprchlických zařízení hodlá tento problém vyřešit vybudováním nového přijímacího střediska s odděleným vchodem nebo jeho umístěním v nově vybudovaném objektu. Ukončení výstavby nového azylového zařízení se předpokládá v polovině roku 2005.

Se značnou publicitou se setkal případ Palestince I. Z.³⁰³, jenž se od srpna roku 2003 nacházel v tranzitním prostoru ruzyňského letiště; odpovědným orgánům se nepodařilo jej do

³⁰⁰ S účinností od 1.1. 2004 je rozhodnutí o správním vyhoštění cizince, který požádal ČR o ochranu formou azylu, vykonatelné po nabytí právní moci rozhodnutí o zamítnutí žádosti o udělení azylu nebo po nabytí právní moci rozhodnutí o zastavení řízení o této žádosti, jestliže marně uplynula lhůta pro podání žaloby proti rozhodnutí ministerstva ve věci azylu.

³⁰¹ Odkladný účinek odvolání proti rozhodnutí o správním vyhoštění je vylučován podle § 55 odst. 2 zákona č. 71/1967 Sb., o správním řízení (správní řád), z důvodu naléhavého obecného zájmu. Obvykle je tento postup používán v řízení o správním vyhoštění cizinců, zdržujících se na území ČR neoprávněně. Útvary služby cizinecké a pohraniční policie jsou povinny v rámci řízení o správním vyhoštění zkoumat případnou existenci překážek vycestování podle § 179 zákona č. 326/1999 Sb. Pokud taková překážka nastane až po ukončení řízení, lze vízum za účelem strpění pobytu podle § 35 odst. 1 písm. b) zákona č. 326/1999 Sb. udělit i přes existenci vykonatelného rozhodnutí o správním vyhoštění.

³⁰² zákon č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území ČR, ve znění pozdějších předpisů. Podle § 171, písm. c) jsou z přezkoumání soudem vyloučena rozhodnutí o správním vyhoštění, pokud se před zahájením řízení o tomto vyhoštění zdržoval cizinec na území nebo v tranzitním prostoru mezinárodního letiště neoprávněně,

³⁰³ Tento cizinec požádal o azyl pod jménem A. H. a vlastním prohlášením, v době kontroly v tranzitním prostoru letiště Praha-Ruzyně bezprostředně po přiletu z Istanbulu, sám popřel, že rodný list nalezený u něho a znějící na jméno I. Z., je pravý. Poté, co byl vrácen zpět na letiště Praha-Ruzyně po odmítnutí jeho vstupu na území Turecka, odmítal strpět provedení úkonů, které by prokázaly jeho totožnost. Nemohly tak být ani

konce sledovaného roku vyřešit. Šlo o mimořádně složitou a atypickou kauzu, na čemž se podílela řada okolností, mj. odmítání spolupráce cizince při ověřování jeho totožnosti. Je však nesporné, že jde o jeden z případů, kdy bylo přikročeno k administrativnímu vyhoštění bezprostředně po předání rozhodnutí o neudělení azylu³⁰⁴. Žadatel proto nemohl *de facto* účinně využít možnosti nezávislého přezkumu rozhodnutí ministerstva vnitra.³⁰⁵ Od doby, kdy správní orgán zamítl jeho první žádost o azyl, navíc vyvstalo v tomto případě množství nových skutečností (především vyjasnění totožnosti žadatele a další skutečnosti týkající se jeho zdravotního stavu). Přestože např. UNHCR navrhoval, aby ministerstvo vnitra umožnilo žadateli podat novou žádost o azyl nebo aby příslušné orgány přistoupily k podrobnějšímu lékařskému vyšetření, nebylo těmto návrhům vyhověno, aniž současně byly orgány ČR schopny nalézt jiné řešení.

Případem I. Z. se z vlastní iniciativy zabýval také veřejný ochránce práv. Podle závěrů jeho šetření došlo k pochybení ze strany dotčených orgánů státní správy, v důsledku kterých setrval cizinec několik měsíců v tranzitním prostoru ruzyňského letiště, a to za podmínek snižujících lidskou důstojnost. V případě Policie ČR bylo pochybení spatřováno v předčasném výkonu rozhodnutí o správním vyhoštění (před uplynutím lhůty pro podání žaloby proti rozhodnutí ministerstva vnitra ve věci azylu). V případě ministerstva vnitra pak shledal ochránce pochybení v tom, že nebyla provedena revize azylového případu I. Z., ačkoli nové skutečnosti ohledně zdravotního stavu jmenovaného a jeho nová identita (a z ní vyplývající vadné označení jeho osoby v rozhodnutí o neudělení azylu) byly dostatečnými důvody pro takovou revizi. Přesto dospěl ochránce k závěru, že není na místě iniciovat další postup ve smyslu ustanovení § 18 zákona o veřejném ochránci práv. Předmětná věc je totiž v současné době přezkoumávána Městským soudem v Praze v rámci správního soudnictví - a problematika předčasného výkonu rozhodnutí o správním vyhoštění cizince, který požádal ČR o ochranu formou azylu, již byla legislativně upravena (viz II./10.2.2).

10.2.4. Další problematické aspekty azylové praxe

Vážné problémy způsobuje z hlediska realizace práva na azyl ustanovení zákona o azylu,³⁰⁶ podle něhož je cizinec, který v ČR o udělení azylu již žádal, oprávněn podat žádost o udělení azylu nejdříve dva roky od pravomocného ukončení předchozího řízení. Jistě je nutné uplatňovat určité ochranné mechanismy proti zneužívání azylového řízení, mezi něž patří i podávání opakovaných žádostí; na druhé straně však skutečnost, že ministerstvo vnitra může v individuálních případech výjimku z tohoto pravidla udělit, není dostatečnou zárukou řádného řízení o udělení azylu. Podle názoru UNHCR aplikace tohoto ustanovení může vést k *refoulement* v případě žadatele, jehož žádost byla pravomocně zamítnuta, aniž kdy byla přezkoumána z meritorního hlediska. Z téhož důvodu také rakouské úřady opakovaně dospěly k závěru, že ČR nelze považovat za třetí bezpečnou zemi.

V roce 2003 ministerstvo vnitra v řadě případů zastavilo řízení z formálních důvodů,³⁰⁷ aniž byla žádost o azyl přezkoumána po meritorní stránce. Týkalo se to i

potvrzeny informace o jeho totožnosti, které byly zjištěny zejména cestou Úřadu Vysokého komisaře OSN pro uprchlíky.

³⁰⁴ Žadatel byl ovšem z Turecka vrácen, neboť neměl platné doklady. Jeho pobyt na ruzyňském letišti skončil až na počátku roku 2004, kdy mu byl umožněn vstup na území ČR.

³⁰⁵ Podle názoru Ministerstva vnitra bylo k realizaci přistoupeno v souladu s platnými zákony, protože rozhodnutí ve věci azylu je pravomocné doručením a opravné prostředky je možné realizovat i ze zahraničí.

³⁰⁶ § 10 odst. 3 zákona o azylu

³⁰⁷ podle § 25 písm. h) zákona o azylu

čečenských žadatelů, kteří byli do ČR vráceni na základě readmisní dohody s Rakouskem kvůli nelegálnímu překročení hranice. Co se týče zastavení řízení z formálních důvodů u čečenských žadatelů o azyl, a to konkrétně z důvodů uvedených v § 25 písm. h) zákona o azylu, je ovšem také třeba konstatovat, že je zcela na rozhodnutí cizince, zda vyčká meritorního rozhodnutí či nikoliv.

Od 1. ledna 2004 se v důsledku změny zákona o státní sociální podpoře³⁰⁸ ztížily praktické podmínky pobytu žadatelů o azyl (zejména rodin s dětmi) mimo azylová zařízení ministerstva vnitra. Žadatelé o udělení azylu totiž byli změnou vyloučeni z okruhu oprávněných osob pro výplatu dávek státní sociální podpory. Avízovaným záměrem novely zákona bylo zamezit kumulaci sociálních výhod žadatelů o azyl, ačkoli přitom za dosavadní právní úpravy k žádné kumulaci nedocházelo. Souběžná výplata dávek státní sociální podpory a čerpání služeb spojených s pobytem v azylovém zařízení (ubytování, strava, kapesné a další) byla totiž vyloučena a celková doba poskytnutí finančního příspěvku v případě žadatele hlášeného k pobytu mimo pobytové středisko činila pouze tři měsíce.

Jistým problémem je i nedokonalá úprava slučování rodin azylantů. Předpoklady pro zajištění principu jednoty rodiny azylantů a pro udělení azylu za účelem sloučení rodiny jsou stanoveny v zákoně o azylu (§ 13). Ten však nepamatuje na faktickou realizaci sloučení rodin, zejména na problémy spojené se vstupem rodinných příslušníků na území ČR. Žádost o udělení azylu lze totiž podat až na území ČR. Pokud tedy rodinní příslušníci azylanta pobývají v zahraničí, je třeba sloučení rodiny řešit v rámci zákona o pobytu cizinců. Účel pobytu těchto osob je však zcela specifický, totiž sloučení rodiny s členem užší rodiny,³⁰⁹ kterému byla ČR poskytnuta mezinárodní ochrana formou azylu. Bylo by proto žádoucí stanovit jasná a zřetelná procesní pravidla a postupy umožňující naplnění principu jednoty rodiny. Do budoucna není možné vycházet ze stávajícího *ad hoc* řešení problémů spojených se slučováním rodin uznaných uprchlíků. V souvislosti s očekávaným vstupem ČR do EU je třeba připomenout, že Rada EU již připravila a schválila směrnici o právu na sloučení rodiny.³¹⁰ Ministerstvo vnitra proto připravuje novelizaci zákona o pobytu cizinců, která bude řešit i tuto problematiku.

10.3. Děti bez doprovodu zákonných zástupců jako žadatelé o azyl

V roce 2003 požádalo v ČR z celkového počtu 11 396 žadatelů o azyl 194 dětí bez doprovodu zákonných zástupců. Ve dvou případech byl v roce 2003 nezletilým bez doprovodu azyl udělen, v obou případech z humanitárních důvodů. Počet příchodů dětí se za poslední čtyři roky stále snižuje. V přijímacích střediscích požádalo standardně o udělení azylu 89 nezletilých z toho 12 na letišti v Praze-Ruzyni. V zařízeních pro zajištění cizinců využilo vstupu do azylového řízení 105 nezletilých, tj. asi 55% z celkového počtu příchozích. Převážná většina nezletilých byla v době vstupu do azylového řízení ve věku 16 a 17 let, případy nezletilých mladších 15 let jsou stále ojedinělé. Nejvyšší počty nezletilých podle státní příslušnosti byly evidovány zejména z Číny, Indie, Ruska (Čečenska), Slovenska a Vietnamu. Ministerstvu školství, mládeže a tělovýchovy se dosud nepodařilo zprovoznit zařízení pro nezletilé bez doprovodu tak, jak bylo uloženo již v roce 2002 jedním z úkolů³¹¹.

³⁰⁸ zákon č. 117/1995 Sb., o státní sociální podpoře, ve znění pozdějších předpisů

³⁰⁹ Tzv. užší (nukleární) rodinou se rozumí manžel či manželka azylanta a jejich nezletilé děti, popř. rodiče nezletilých azylantů.

³¹⁰ Směrnice Rady 2003/86/ES ze dne 22. září 2003 o sjednocení rodin

³¹¹ usnesení vlády ze dne 17. dubna 2002 č. 395 o koncepci umístování, vzdělávání a výchovy dětí s jazykovou bariérou, včetně nezletilých žadatelů o azyl bez doprovodu, v zařízeních ústavní výchovy (<http://racek.vlada.cz/usneseni/>)

10.4. Integrace azylantů v roce 2003

V roce 2003 pokračovala realizace státního integračního programu pro azylanty. Obcím byly poskytnuty rozpočtové prostředky na integraci ve výši 6 660 000 Kč na realizaci 18 nabídek „integračních bytů“ pro 39 uprchlíků. Vzhledem k nedostatečnému počtu nabídek obcí a rostoucímu počtu udělených azylů v roce 2003 připravilo ministerstvo vnitra vlády nový návrh podpory nájemního bydlení azylantů, spočívající v poskytnutí finančního příspěvku na nájemné. Nový systém má podpořit aktivní přístup azylanta k zajišťování bydlení v místě, které si sám zvolí a v návaznosti na případné pracovní uplatnění. Systém by tak měl zvýšit mobilitu azylantů, která je, ostatně jako u jiných osob, jedním z východisek úspěšné adaptace.

Zatímco doposud se státní pomoc při integraci soustředí zejména do dvou oblastí (jazyk a bydlení), praxe i zahraniční zkušenosti ukazují potřebu vytvoření ucelnější strategie, která by zahrнула výrazněji oblast zaměstnání, včetně uznávání dosaženého vzdělání, sociálního zabezpečení, zejména výplaty důchodů, nabývání státního občanství ČR a sjednocování rodin uznaných uprchlíků, atd.

10.5. Dočasná ochrana a osoby, které potřebují jinou mezinárodní ochranu

Z důvodu harmonizace s právem EU připravilo ministerstvo vnitra návrh nového zákona o dočasné ochraně cizinců.³¹² Účinnost zákona o dočasné ochraně cizinců je stanovena částečně k 1. lednu 2004, zbytek ke dni vstupu ČR do EU. Dočasná ochrana cizinců bude vyhlášována po vstupu ČR do EU rozhodnutím Rady EU. Samostatný postup ČR, jako tomu bylo v případě vyhlášení dočasné ochrany pro občany Ruské federace, již nebude možný. ČR však bude mít možnost iniciovat v EU jednání o vyhlášení dočasné ochrany, a to v rámci příslušné pracovní skupiny Evropské komise.

Zatímco dočasná ochrana je nyní upravena komplexně, v neuspokojivé právní úpravě situace osob, které potřebují doplňující formy ochrany, nenastaly v roce 2003 žádoucí systémové změny. Vedle již výše uvedené možnosti udělit trvalý pobyt neúspěšným žadatelům o azyl za splnění daných předpokladů předchází délky pobytu (viz výše II./10.1.1), které však představuje dílčí opatření, zpracovalo jen ministerstvo práce a sociálních věcí v roce 2003 návrh nového zákona o zaměstnanosti,³¹³ který upravuje také zaměstnávání cizinců, kterým bylo uděleno vízum za účelem strpění pobytu nebo jim za stejným účelem bylo vydáno povolení k dlouhodobému pobytu. Přitom již nyní jsou zřejmá nová východiska, které zahrnuje připravovaná směrnice EU upravující i tuto problematiku.³¹⁴ Nové systémové a pružné řešení postavení osob, které nejsou uprchlíky, ale přesto vyžadují mezinárodní ochranu, aniž přitom jde o situaci masového přílivu, je velmi naléhavé zejména vzhledem k situaci příchozích z Ruské federace (Čečenska).

³¹² viz kapitola II./11.2.2. Zprávy 2002

³¹³ § 97 vládního návrhu zákona o zaměstnanosti, sněmovní tisk 527

³¹⁴ Návrh směrnice Rady o minimálních standardech pro uznání příslušníků třetích zemí nebo osob bez státní příslušnosti jako uprchlíků nebo osob, které potřebují mezinárodní ochranu, a o jejich postavení (COM/2001/0510 final)

III. Závěr

ČR vstoupí v roce 2004 do EU s tím, že v řadě oblastí – zejména v reálné úrovni práv oslabených a ohrožených skupin, jako jsou děti, osoby s duševní poruchou a vůbec pacienti, všechny kategorie osob v ústavní péči, některé etnické skupiny, přistěhovalci – ještě nedosahuje kvality většiny dosavadních členských zemí.

V posledních letech před vstupem již EU jako referenční soustava stále více zastiňovala (z pohledu politiků, státních úředníků, sdělovacích prostředků i širší veřejnosti) všechny ostatní, ať již jde o Radu Evropy, OSN i Organizaci pro bezpečnost a spolupráci v Evropě. Přitom však v agendě EU převládala témata politicko-ekonomická nad záležitostmi lidských práv, jež byly až dosud doménou Rady Evropy, byť se k nim vyjadřovaly i pravidelné hodnotící zprávy Evropské komise. Po vstupu do EU bude sice tato dominance EU nad jinými referenčními systémy ještě výraznější, avšak na druhé straně bude sama EU v souvislosti s procesem přijímání své Ústavy a charty práv mít daleko výraznější „lidskoprávní“ dimenzi. Bezprostředně se vstup do EU v oblasti lidských práv projeví jen povinným přijetím antidiskriminačního zákona; je však pravděpodobné, že členství v EU vnese v nejbližších letech novou dynamiku i do ostatních, výše zmíněných oblastí, a to především v důsledku intenzivnější přímé komunikace mezi institucemi a rostoucího počtu studentů vzdělávaných v ostatních členských zemích.

Pokud jde o střednědobé cíle, lze odkázat na předchozí zprávy, zejména ovšem na souhrnný přehled ve Zprávě 2002. Ke dvěma ze zmíněných cílů, totiž vytvoření ucelené právní ochrany před diskriminací či systémového dohledu na prevenci špatného zacházení s osobami zbavenými svobody, se ČR podařilo v roce 2003 výrazně přiblížit; příslušné normy jsou po věcné stránce připraveny, zbývá již „jen“ jejich schválení. Jiné zásadní problémy, např. nový přístup k problematice občanství, dosud čekají na koncepční řešení. Stále více – jak bylo uvedeno již ve Zprávě 2002 – bude ČR spolu s ostatními státy Evropské unie muset hledat taková řešení, jež budou v souladu s lidskými právy, u rostoucích aktuálních problémů, jakými jsou rozvoj biotechnologií (včetně asistované reprodukce), ochrana osobních dat v překotně se rozvíjející informační společnosti a účinná obrana před terorismem bez nadměrných zásahů do občanských svobod.

Vedle nových otázek vyvolaných technickým pokrokem roste též význam přistěhovalectví a uprchlictví v kontextu globalizace. Propast mezi „Severem“ a „Jihem“ není jen ekonomická; je to i rostoucí propast v kvalitě lidských práv mezi vyspělými demokraciemi a diktátorskými režimy či zhroutenými státy postiženými občanskou válkou. Tyto podmínky pochopitelně vyvolávají nové migrační trendy. Země EU se ocitají před několika paradoxy: čím více je omezována aktivní migrace, tím více se přistěhovalci tlačí do azylového řízení a zahlcují tak mechanismy vytvořené k pomoci skutečným uprchlíkům. Čím restriktivnější je regulace vstupu do té které země či soustavy zemí, zaměřená na zabránění vstupu osobám z „problematických“ států, tím větší je pravděpodobnost, že se tam oprávněný uprchlík nebude moci dostat jinak než nelegálně. A čím vyšší je standard práv přiznaných uprchlíkům či přistěhovalcům, tím více to samozřejmě přitahuje další příchozí, což vede k volání po další restrikci. Jde o problémy globálního rozměru, které nemají jednoduchá řešení. Hledání politiky, jež v této oblasti dokáže sladit pragmatická hlediska s požadavky lidských práv, se proto jeví jako jeden z nejobtížnějších úkolů EU, do níž ČR právě vstupuje.

