

Zpráva o stavu lidských práv
v České republice
v roce 2009

I. OBECNÁ ČÁST	5
1. ÚVOD	5
2. INSTITUCIONÁLNÍ ZAJIŠTĚNÍ OCHRANY LIDSKÝCH PRÁV	6
2.1. Ministr pro lidská práva a poradní orgány vlády	6
2.2. Agentura pro sociální začleňování v romských lokalitách	8
3. MEZINÁRODNÍ DIMENZE LIDSKÝCH PRÁV	8
3.1. OSN	8
3.1.1 Výbor pro lidská práva – oznámení na ČR	9
3.1.2 Rada pro lidská práva a Všeobecný přezkum lidských práv	9
3.1.3 Třetí výbor Valného shromáždění OSN	10
3.2. Rada Evropy	10
3.2.1 Stížnosti na ČR u Evropského soudu pro lidská práva	10
3.2.2. Evropský výbor pro zabránění mučení a nelidskému či ponižujícímu zacházení nebo trestání (CPT)	11
3.2.3 Evropská komise proti rasismu a nesnášenlivosti (ECRI)	13
3.3 Vnitrostátní provádění rozhodnutí mezinárodních kontrolních orgánů	13
3.4 EU	14
3.4.1 Předsednictví ČR v Radě EU	14
3.4.2. Návrh směrnice Rady zakazující diskriminaci mimo oblast zaměstnání	15
3.4.3 Činnost Agentury EU pro základní práva	16
3.5. Podpora lidských práv a demokracie ve světě – transformační politika	16
II. ZVLÁŠTNÍ ČÁST	18
1. ZÁKLADNÍ OBČANSKÁ A POLITICKÁ PRÁVA	18
1.1 Vlastnické právo a jeho ochrana	18
1.1.1 Problematika vlastnictví bytů a regulace nájmu	18
1.1.2 Problematika exekucí	19
1.2 Právo na soukromí a ochrana osobních údajů	20
1.2.1 Sledovací systémy	22
1.3. Právo na svobodný přístup k informacím	23
1.3.1 Konflikt mezi ochranou soukromí a právem na informace	25
1.4 Svoboda shromažďovací	26
1.5 Právo sdružovací	27
1.5.1 Návrhy na rozpuštění problémových subjektů	27
1.6. Volební právo – volby a stížnosti na jejich průběh	29
2. SOUDNICTVÍ, PRÁVO NA SOUDNÍ A JINOU OCHRANU	30
2.1 Změny právní úpravy – souhrnná novela OSŘ	30
2.2 Systémové zajištění dostupnosti právní pomoci	30
2.3 Právo na projednání věci bez zbytečných průtahů	31
2.4 Mediace a alternativní řešení sporů	33
2.5 Nový trestní zákoník	34
3. OSOBY OMEZENÉ NA SVOBODĚ	35
3.1 Legislativa	35
3.2 Judikatura	35
3.3 Výkon vazby a trestu odnětí svobody	38
3.3.1 Trendy ve výkonu vazby a trestu odnětí svobody	38
3.3.2 Vývoj počtu vězněných osob a naplněnost kapacit věznic a vazebních věznic	39
3.3.3 Nabídka programů zacházení a zaměstnanost vězňů	40
3.3.4 Poskytování zdravotní péče ve vězeňství	41
3.4. Nezávislá kontrola policie a bezpečnostních sborů	42

3.5. Zabezpečovací detence	43
3.6. Ochranné léčení	44
3.7. Zdravotnická zařízení ústavní péče a zařízení sociálních služeb	45
3.7.1 Zdravotnická zařízení ústavní péče	45
3.7.2 Zařízení sociálních služeb	46
4. SOCIÁLNÍ, HOSPODÁŘSKÁ A KULTURNÍ PRÁVA	50
4.1 Zaměstnanost: uchazeči o zaměstnání a agentury práce	50
4.2 Sociální zabezpečení	50
4.2.1 Pomoc v hmotné nouzi	50
4.2.2 Nemocenské pojištění	51
4.3 Bydlení a ochrana sociálně slabších a znevýhodněných osob	52
4.4 Právo na vzdělání	52
4.4.1 Rozsudek ESLP ve věci D.H. proti České republice a reakce ČR	53
4.4.2 Opatření na podporu vzdělávání dětí se sociálním znevýhodněním	54
4.5 Právo na příznivé životní prostředí	55
5. LIDSKÁ PRÁVA A BIOMEDICÍNA	57
5.1 Legislativa	57
5.2 Judikatura	58
5.3 Sterilizace prováděné v rozporu s právem	59
5.4 Přístup do zdravotnické dokumentace ze strany mezinárodních orgánů ochrany lidských práv	60
5.5 Chirurgické kastrace	61
5.6 Realizace zásady informovaného souhlasu	63
5.6.1 Povinné očkování	63
5.6.2 Porodnictví	64
5.7 Používání omezovacích prostředků ve zdravotnictví	65
5.8 Zbavování a omezování způsobilosti k právním úkonům	67
6.1. Mechanismy ochrany před diskriminací	68
6.2 Rovné zacházení v zaměstnání a podnikání	69
6.3 Rovné příležitosti žen a mužů a diskriminace na základě pohlaví	72
6.3.1 Politické zastoupení žen	73
6.3.2 Judikatura	73
6.4 Sexuální orientace	74
6.4.1 Rozdílná situace v zákoně o registrovaném partnerství při promíjení dokladů u azylantů a poživatelů doplňkové ochrany	75
6.4.2 Zákaz adopce registrovanými partnery v zákoně o registrovaném partnerství ...	75
6.4.3 Nemožnost darování krve gayi	76
6.4.4 Pochod za práva LGBT lidí	77
6.5 Diskriminace na základě rasy či etnického původu	77
6.5.1 Judikatura	78
6.5.2 Trestná činnost motivovaná rasovou nesnášenlivostí	79
6.5.3 Neonacistické koncerty	79
6.6 Diskriminace na základě věku a postavení a práva seniorů	80
6.7 Osoby se zdravotním postižením	81
6.7.1 Bariéry	81
6.7.2 Zaměstnanost a pracovní vztahy	82
6.7.3 Školství	84
7. PRÁVA DĚTÍ	85
7.1. Ohrožené děti	85
7.2 Ochránce práv dětí	87

7.3. Péče o děti	88
7.4 „Nezákonné adopce“	89
7.5. Spory mezi rodiči a dětmi a ústavní výchova	90
7.6. Násilí na dětech	91
8. OBCHOD S LIDMI, NUCENÁ PRÁCE A DOMÁCÍ NÁSILÍ.....	94
8.1. Obchod s lidmi a nucená práce	94
8.2 Domácí násilí.....	96
9. CIZINCI	98
9.1. Základní trendy vývoje migrace včetně nelegální migrace v roce 2009.....	98
9.2 Přístup cizinců ze třetích zemí k zaměstnání a výdělečné činnosti, zelené karty	99
9.3 Problémy zdravotního pojištění některých kategorií cizinců ze třetích zemí, kteří pobývají v ČR dlouhodobě.....	100
9.4. Správní vyhoštění a problémy s ním spojené.....	101
9.5 Integrace cizinců	102
9.6 Projekty dobrovolných návratů cizinců ze třetích zemí	103
10. UPRCHLÍCI A JINÉ OSOBY	105
10.1. Celková situace a trendy v oblasti azylu a poskytování ochrany v roce 2009	105
10.2. Nástin některých problémů v praxi v oblasti poskytování mezinárodní ochrany.	105
III. ZPRÁVA O POKROKU	109

I. OBECNÁ ČÁST

1. ÚVOD

Zprávu o stavu lidských práv v České republice (dále jen „Zpráva“)¹ vypracovává každoročně odborný aparát Rady vlády ČR pro lidská práva (dále jen „Rada“) již od roku 1998. Účelem Zprávy je zejména poskytnout vládě informace potřebné pro rozhodování o prioritách v oblasti ochrany lidských práv. Zpráva tudíž neopakuje obecná konstatování o základních demokratických svobodách v ČR ani výčet práv zaručených Listinou základních práv a svobod (dále jen „Listina“),² ale věnuje se zejména pokroku dosaženému za uplynulý rok v oblastech, které byly v minulosti předmětem kritiky, a přetrvávajícím nedostatkům. **Není tedy zároveň ani výčtem jednotlivých resortních programů na podporu projektů v oblasti lidských práv.** Ve Zprávě nejsou detailně popisovány dílčí aktivity resortů na podporu lidských práv a vzdělávání v oblasti lidských práv³.

Dosažený pokrok i přetrvávající nedostatky jsou hodnoceny především ve vztahu k mezinárodním smlouvám o lidských právech, jichž je ČR smluvní stranou. Proto Zprávy obvykle obsahují i hodnocení kontrolních orgánů těchto smluv, které mohou 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.

Obsah této Zprávy vychází tedy primárně ze základních mezinárodních úmluv o lidských právech. Přitom navazuje na Zprávy z let minulých a s ohledem na aktuální vývoj v roce 2009 věnuje větší pozornost těm oblastem, kde docházelo k významnějším událostem a změnám. Zpráva vychází také z témat, kterým se Rada a její výbory věnovaly v uplynulém roce, a z legislativních návrhů, ke kterým se vyjadřovaly prostřednictvím zmocněnce vlády pro lidská práva nebo ministra pro lidská práva.⁴ Do Zprávy zasílá své příspěvky řada subjektů. Jednotlivá ministerstva informují o faktickém dění z pohledu platné i navrhované legislativy, nevládní organizace a členové Rady a jejích výborů, kteří zastupují občanskou společnost, akcentují nedostatky zákonodárství z pohledu ochrany lidských práv a poukazují na případy z praxe. Zpráva se pak snaží být výslednicí všech těchto pohledů a se zohledněním judikatury Nejvyššího a Ústavního soudu navrhnout doporučení do budoucna. ***Hodnotící a doporučující pasáže, jež vyjadřují stanovisko zpracovatele k diskutovaným otázkám nebo navrhuji změnu dané situace, jsou v textu označeny kurzívou.***

Zpráva se podrobněji nezabývá tématem rasismu, xenofobie a extremismu, postavením žen a mužů a postavením národnostních menšin, včetně menšiny romské. Zpráva pouze okrajově mapuje situaci některých skupin osob, pro které jsou zpracovány zvláštní koncepční materiály (zejména cizinců a seniorů)⁵.

¹ V celém textu je zavedena zkratka „Zpráva“, a to pro všechny Zprávy o stavu lidských práv, vždy s uvedením příslušného roku, nejedná-li se to tuto Zprávu.

² Usnesení č. 2/1993 Sb. předsednictva ČNR, o Listině základních práv a svobod.

³ Jde například o činnosti, Ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy, které mají primárně význam pro oblast vzdělávání (příprava strategie multikulturní výchovy, akční plány včasné péče, atp.).

⁴ Zmocněnec vlády pro lidská práva je předsedou Rady vlády ČR pro lidská práva.

⁵ Těmito oblastmi se zabývají zvláštní zprávy, například Zpráva o stavu romských komunit, Zpráva o situaci národnostních menšin, Priority a postupy vlády při prosazování rovnosti žen a mužů, Národní program přípravy na stárnutí na období 2008 -2012, atd.

2. INSTITUCIONÁLNÍ ZAJIŠTĚNÍ OCHRANY LIDSKÝCH PRÁV

Vedle soudů⁶ patří mezi instituce zajišťující ochranu lidských práv v koncepční rovině poradní a pracovní orgány vlády a v rovině vyřizování individuálních stížností veřejný ochránce práv. Specifickým nástrojem vlády v oblasti sociálního začleňování je Agentura pro sociální začleňování v romských lokalitách.

Působení veřejného ochránce práv (dále také „Ochránce“ nebo „VOP“) se zaměřuje na ochranu práv a oprávněných zájmů ve vztahu k orgánům státní správy. Ochránce provádí systematické návštěvy v zařízeních, kde se nacházejí nebo mohou nacházet osoby omezené na svobodě. Od 1. září 2009 se navíc Ochránce stal tzv. tělesem pro podporu rovného zacházení (viz kapitola II.6.1).

2.1. Ministr pro lidská práva a poradní orgány vlády

Od roku 2007 vláda pověřila jednoho ze svých členů výlučně problematikou lidských práv a ochrany menšin.⁷ Ministr pro lidská práva v roce 2009 úzce spolupracoval s poradními a pracovními orgány vlády, jejichž činnost souvisí s lidskými právy. Poradní a pracovní orgány vlády připravují koncepční materiály pro jednání vlády a svými dílčími aktivitami přispívají ke zvyšování úrovně ochrany lidských práv.

Rada vlády ČR pro lidská práva⁸ v roce 2009 zejména docílila vyslovení politování vlády nad sterilizacemi žen provedenými v rozporu s právem (viz kapitola II.5.3). Vláda také schválila její podnět k nutnosti přesnější právní úpravy kamerových a jiných sledovacích systémů (viz kapitola II.1.2.1). Sekretariát Rady v uplynulém roce vedl kampaň STOP násilí na dětech⁹, která zapojila do diskuse o nepřijatelnosti násilí na dětech širokou veřejnost a vyústila ve vydání řady odborných publikací (blíže viz kapitola II.7.6).

Rada vlády pro národnostní menšiny v roce 2009 dosáhla zejména novelizace zákona č. 84/1990 Sb., o právu shromažďovacím.¹⁰ Rada se zasadila o uvolnění prostředků ze státního rozpočtu ve výši 315 tis. Kč jako účelové dotace obcím Dobré Pole a Nový Přerov na vybudování a úpravu pietních míst – památníků moravských Chorvatů, připomínajících násilné vysídlení příslušníků chorvatské menšiny z těchto obcí po únoru 1948. Rada předložila vládě Třetí periodickou zprávu o plnění zásad stanovených Rámcovou úmluvou o ochraně národnostních menšin¹¹. Rada též vládě předložila Komentář České republiky ke Zprávě expertů výboru Evropské charty regionálních či menšinových jazyků ohledně plnění závazků z této Úmluvy Českou republikou¹². Rada předložila vládě Akční plán Aliance civilizací v ČR pro roky 2009-2010¹³.

Rada vlády ČR pro záležitosti romské menšiny se v roce 2009 projednávala koncepční materiály vypracované Kanceláří Rady, vyjadřovala se k výzkumnému projektu „Dlouhodobý monitoring situace romských komunit v ČR, diskutovala o úpravě pietních míst v Letech u

⁶ Čl. 4 Ústavy České republiky

⁷ Organizačně je jeho aparát součástí Úřadu vlády ČR, sekce pro lidská práva.

⁸ <http://www.vlada.cz/cz/pracovni-a-poradni-organy-vlady/rpl/rpl-uvod-17537/>

⁹ www.stopnasilinadetech.cz

¹⁰ Viz také kapitola II.1.4.

¹¹ Vláda ji dne 20. dubna 2009 usnesením č. 459 vzala na vědomí.

¹² Vláda vzala svým usnesením č. 1060 dne 26. srpna 2009 materiál na vědomí.

¹³ Usnesení vlády ze dne 29.9.2009 č. 1235.

Písku a Hodoníně u Kunštátu, a řešila rovněž aktuální kauzy jako byly chomutovské exekuce dávek a situaci na litvínovském sídlišti Janov, či odchod Romů z ČR do Kanady, kde žádali o politický azyl. Kancelář Rady v roce 2009 vypracovala Zprávu o stavu romských komunit v ČR za rok 2008 a Koncepci romské integrace na období 2010 – 2013. Podílela se na mezinárodní iniciativě Dekáda romské inkluze 2005 – 2015. V průběhu roku vypracovala návrh na změnu Statutu Rady, v rámci které nastala změna v názvu, předsedou Rady se stal předseda vlády ČR a některými členy a členkami budou ministři a ministryně¹⁴. Předseda Rady, ministr pro lidská práva Michael Kocáb, se ve vládě zabýval tématy, která se dotýkají každodenního života Romů a mezilidského soužití, připravoval nebo se spolupodílel na systémových a legislativních změnách¹⁵. Kromě toho se i aktivně zapojoval do řešení aktuálních problémů a kauz. V roce 2009 například intenzivně vyjednával s představiteli města Mostu, nebo Litvínova při řešení situace na sídlišti Janov nebo v Chomutově, kde vznikl problém spojený s exekucemi sociálních dávek u romských obyvatel. V souvislosti s těmito kauzami inicioval vytvoření situačních analýz, které se zabývaly rozbořením vzniku aktuálních problémů ve městě a návrhem doporučení, která by měla vést k vyřešení nebo alespoň ke zmírnění důsledků aktuálních problémů v obci. Ministr se výrazně zasadil o důstojné uctění památky romského holocaustu. Díky jeho iniciativě se podařilo zajistit investice do úpravy pietních míst v Letech u Písku a v Hodoníně u Kunštátu¹⁶.

Rada vlády ČR pro rovné příležitosti žen a mužů v roce 2009 zřídila tři nové výbory: Výbor pro vyrovnané zastoupení žen a mužů v politice, Výbor pro institucionální zabezpečení rovných příležitostí žen a mužů a Výbor pro sladění pracovního, soukromého a rodinného života.¹⁷ Tyto výbory spolu s již dříve ustaveným Výborem pro prevenci domácího násilí mají pomoci při aktivním prosazování témat genderové rovnosti v legislativě a koncepčních dokumentech. Nejvýznamnějším počinem této Rady bylo v roce 2009 prosazování vyrovnaného zastoupení žen na kandidátních listinách pro volby do zastupitelských sborů (viz kapitola II.6.3.1).

Rada vlády pro seniory a stárnutí populace se v roce 2009 zabývala mj. Analýzou inspekce poskytovaných sociálních služeb, kterou zpracovala Asociace poskytovatelů sociálních služeb ČR, dále problematikou dlouhodobé péče a geriatric, využitím ICT ve službách pro seniory a osoby se zdravotním postižením nebo bydlením seniorů. Rada přijala Doporučení na přijetí opatření v oblasti podpory rozvoje a implementace asistenčních technologií pro zdravý a nezávislý život a z jejího podnětu byly zpracovány některé další materiály: „Návrh na zřízení dotačního programu Podpora veřejně účelných aktivit seniorských organizací s celostátní působností“ a „Návrh Dotačního programu obcím pro vyrovnaní rozdílů v dostupném nájemním bydlení osob v seniorském věku, obývajících nájemní byty s deregulovaným nájemem“.

Vládní výbor pro zdravotně postižené občany¹⁸ v roce 2009 zahájil práce na přípravě nového Národního plánu vytváření rovných příležitostí pro osoby se zdravotním postižením na období 2010-2014. V rámci Národního rozvojového programu mobility pro všechny byly v roce 2009 vyhlášeny dvě výzvy k předkládání záměrů bezbariérových tras ve městech a obcích. Dotační program Podpora veřejně účelných aktivit občanských sdružení zdravotně postižených v roce 2009 finančně podpořil 77 projektů v celkové výši 24 mil Kč.

¹⁴ Usnesení vlády ze dne 29. března 2010 č. 254.

¹⁵ Viz také kapitola II.1.4.

¹⁶ Usnesením vlády ze dne 4. 5. 2009 č. 589.

¹⁷ Blíže k činnosti této Rady viz Zpráva o činnosti Rady vlády pro rovné příležitosti žen a mužů za rok 2009.

¹⁸ Blíže viz <http://www.vlada.cz/cs/rvk/default.html>

O činnosti všech poradních orgánů vlády podrobně informují výroční zprávy, které jsou každoročně předkládány vládě.

2.2. Agentura pro sociální začleňování v romských lokalitách

Agentura pro sociální začleňování v romských lokalitách („Agentura“) ¹⁹ je nástrojem vlády k zajištění podpory obcím v procesu sociální integrace²⁰. Jejím posláním je propojovat subjekty na místní úrovni tak, aby spolupracovaly při sociálním začleňování. Podporuje nadresortní přístup a propojování působení veřejné správy a neziskového sektoru. Do projektu bylo v roce 2009 zahrnuto 13 lokalit (měst i regionů), kde Agentura působila a postupně standardizovala svou činnost.²¹ Agentura realizuje tzv. projektové poradenství, při němž pomáhá partnerům napsat a připravit projekt k odevzdání. Základním výstupem práce lokálního partnerství je lokální strategie sociálního začleňování.²² Agentura vydala v září 2009 Příručku pro sociální integraci. Jedná se o stručný, ale ucelený návod k realizaci místních politik začleňování, návrh klíčových opatření a jejich financování²³.

Zejména v období jara a léta 2009, kdy extremisté podnikli desítky akcí v českých městech, nabízela Agentura systematickou pomoc vedení obcí pro zajištění bezpečnosti obyvatel vyloučených lokalit i právní podporu pro rozhodnutí o rozpuštění akce²⁴. V roce 2009 Agentura systematicky vzdělávala v oblasti sociální integrace policisty, zejména styčné důstojníky pro národnostní menšiny a policisty zasahující v blízkosti vyloučených lokalit.

Agentura je v současné době nadresortním orgánem, který je pověřen přenášet poznatky z práce v terénu na národní úroveň a usilovat o součinnost a synergii mezi jednotlivými resorty. Agentura je také nástrojem vertikální koordinace sociálního začleňování, tj. vlády, krajů a obcí. Realizuje praktickou podporu obcím od vlády. K tomu však nemá dostatek adekvátních kompetencí. O jejich získání Agentura v současnosti usiluje v jednání s resorty při přípravě zákona o Agentuře a při snahách o zajištění finančních prostředků pro její další fungování.

3. MEZINÁRODNÍ DIMENZE LIDSKÝCH PRÁV

3.1. OSN

V roce 2009 byl v České republice dokončen proces ratifikace Úmluvy o právech osob se zdravotním postižením.²⁵ Parlament České republiky vyslovil s Úmluvou souhlas a prezident

¹⁹ Usnesení vlády ze dne 23. ledna 2008 č. 85.

²⁰ Jsou písemně zpracovány klíčové pilíře práce Agentury - Základní dokument Agentury pro práci v lokalitě (jasný popis cílů a opatření, která Agentura realizuje v lokalitách) a Standard práce lokálního konzultanta v lokalitě. K financování opatření v lokalitách zvolila Agentura základní strategii efektivního využití prostředků strukturálních fondů.

²¹ V následujících letech dojde k zahrnutí dalších 20 měst (10 od 1. dubna 2010 a dalších deseti od 1.1. 2011).

²² Hotové jsou strategické plány Šluknovska, Mostu a Chebu, těsně před dokončením jsou strategické plány pro lokality Broumov a Jesenicko. Strategické plány sociálního začleňování budou ve všech lokalitách dokončeny do konce dubna 2010.

²³ Příručka je podporou obcím a byla distribuována především starostům a dalším klíčovým pracovníkům obcí. Viz www.socialni-zaclenovani.cz.

²⁴ Za asistence Agentury se podařilo rozpustit shromáždění pravicových extremistů v Jihlavě a předvolat svolavatele mítinku Dělnické strany v Přerově.

²⁵ Úmluva spolu s jejím Opčním protokolem byla schválena Valným shromážděním OSN 13. prosince 2006 a vstoupila v platnost dne 3. května 2008. Jménem České republiky byla Úmluva podepsána v New Yorku dne 30. března 2007.

republiky ji následně ratifikoval. Ratifikační listina České republiky byla uložena u generálního tajemníka Organizace spojených národů, depozitáře Úmluvy, dne 28. září 2009. Pro Českou republiku vstoupila v platnost dne 28. října 2009 a byla publikována ve Sbírce mezinárodních smluv pod číslem 10/2010. Úmluva uznává důstojnost a rovné postavení osob se zdravotním postižením, jejich právo na samostatnost a nezávislost, na svobodné rozhodování, podporuje zapojení osob se zdravotním postižením do všech politik, které se jich dotýkají. Za mimořádně důležité Úmluva pokládá zajištění přístupu zdravotně postižených k fyzickému, ekonomickému, sociálnímu a kulturnímu prostředí, ke vzdělávání, k rehabilitaci, k informacím a komunikaci.

3.1.1 Výbor pro lidská práva²⁶ – oznámení týkající se ČR

V roce 2009 vydal Výbor OSN pro lidská práva (dále jen „Výbor“) dva názory, které kritizovaly existenci restituční podmínky státního občanství (oznámení *Slezák a Slezáková, Amundson*). Pět oznámení vesměs se týkající kritiky restitucí bylo prohlášeno za nepřijatelné (*Šroub, Aster, Brychta, Dvořák, Kudrna*). V roce 2009 bylo vládě komunikováno deset nových oznámení, z nichž devět se týká kritiky restituční podmínky státního občanství a jedna diskriminace na základě sociálního a hospodářského statusu a nepřímo z důvodu etnického původu.

3.1.2 Rada pro lidská práva²⁷ a Všeobecný přezkum lidských práv²⁸

Z titulu předsednictví v Radě EU Česká republika pro zasedání Rady pro lidská práva (RLP) v první polovině roku 2009 připravila a vyjednávala rezoluce o stavu lidských práv v Korejské lidově demokratické republice, Barmě/Myanmaru, Konžské demokratické republice, Somálsku, Súdánu a společně se skupinou zemí Latinské Ameriky rezoluci o právech dítěte. ČR rovněž koordinovala postoj EU k situaci na palestinských územích jak během řádných zasedání RLP, tak i v průběhu jejích dvou zvláštních zasedání. V průběhu Durbanské revizní konference ČR jménem EU koordinovala příspěvky a pozice EU k závěrečnému dokumentu a vyjednávala jeho konečné znění. Samotnou konferenci ČR kvůli nepřijatelnému projevu iránského prezidenta první den opustila. Na svém 11. zasedání²⁹ RLP v těsném hlasování přijala rezoluci prodlužující mandát zvláštního mechanismu k lidskoprávní situaci v Súdánu o jeden rok. *Toto prodloužení lze považovat za neočekávaný úspěch EU pod vedením ČR v dlouhodobé snaze zachovat existenci a funkci zvláštních zpravodajů k jednotlivým zemím.* Z iniciativy EU bylo v červnu svoláno zvláštní zasedání RLP k situaci na Srí Lance. V rámci 12. řádného zasedání RLP³⁰ se ČR aktivně podílela na definování společné pozice EU již pod švédským předsednictvím. Za problematickou ČR považovala (1) Ruskou federaci předloženou rezoluci o tradičních hodnotách kvůli prvkům kulturního relativismu a zpochybňování univerzálního charakteru lidských práv a (2) rezoluci o svobodě projevu (předloženou Egyptem a USA) obsahující formulaci o „náboženské a rasové stereotypizaci“, která v kontextu činí nositelem lidských práv skupiny namísto jednotlivců, což je v rozporu se základními principy mezinárodního práva lidských práv.

²⁶ Výbor pro lidská práva (Human Rights Committee) je kontrolním orgánem zřízeným na základě Mezinárodního paktu o občanských a politických právech.

²⁷ Rada pro lidská práva (Human Rights Council) je mezivládním orgánem vytvořeným Valným shromážděním OSN. RLP je tvořena 47 státy a jejím cílem je vyjadřovat se k porušování lidských práv ve světě a přijímat k těmto případům doporučení.

²⁸ Mechanismus Všeobecného přezkumu lidských práv umožňuje posuzování situace v oblasti lidských práv ve všech 192 členských státech OSN.

²⁹ 2. 6. 2009 – 9. 6. 2009.

³⁰ 14. 9. 2009 – 2. 10. 2009.

ČR se od počátku výrazně profiluje v mechanismu Všeobecného přezkumu lidských práv (*Universal Periodic Review*) založeného při Radě OSN pro lidská práva. V roce 2009 proběhla tři kola tohoto přezkumu. ČR jako předsednická země EU ve spolupráci se sekretariátem Rady a Evropskou komisí připravovala ve 4. a 5. kole přehledy témat, která by měla být z pohledu EU v dialozích s hodnocenými státy pojednána, a zajišťovala výměnu informací mezi členskými státy, které jinak v rámci mechanismu svá vystoupení nekoordinují a vystupují na striktně národním principu. ČR zaslala předběžné písemné dotazy všem hodnoceným státům; ke dvěma třetinám z nich posléze vystoupila v interaktivním dialogu, přičemž se zaměřovala na otázky spolupráce s mezinárodními lidskoprávními mechanismy, na svobodu projevu, ochranu před mučením a nelidským zacházením, odstraňování diskriminace, potírání násilí na ženách a dětech a na ochranu zranitelných skupin, zejména obránců lidských práv.

3.1.3 Třetí výbor³¹ Valného shromáždění OSN

ČR hlasovala pro přijetí řady rezolucí o lidských právech, z nichž kosponzorovala mj. rezoluci k právům dítěte či rezoluci k mučení a jinému krutému nelidskému nebo ponižujícímu zacházení nebo trestání. Dále podpořila rezoluce poukazující na porušování lidských práv v KLDR, Íránu a Barmě/Myanmaru; aktivně se zasazovala proti jejich vyřazení z programu jednání z procedurálních důvodů (*no action motion*). Podpořila rovněž rezoluce k právům osob se zdravotním postižením a proti náboženské diskriminaci. Reprezentovala EU při jednání o rezoluci o nepřípustnosti praktik přispívajících k rozvoji současných forem rasismu, rasové diskriminace, xenofobie a související nesnášenlivosti. Hlasovala proti rezolucím o aktivitách, jež měly vyplynout z Durbanské konference proti rasismu; důvodem byla zejm. ustanovení směřující v rozporu s mezinárodními standardy v oblasti lidských práv k omezení svobody vyjadřování a nerespektování kompromisu dosaženého během českého předsednictví EU v tzv. Závěrečném dokumentu Durbanské revizní konference v dubnu 2009. Česká republika dále spolupředávala se švédským předsednictvím EU doprovodnou akci k právům dítěte a ve spolupráci s organizací Burma Fund také tradiční akci ke stavu lidských práv v Barmě/Myanmaru, tentokrát s ohledem na nadcházející volby v roce 2010. Delegace České republiky dvakrát vystoupila v rámci interaktivních dialogů: (1) s předsedou Podvýboru pro prevenci mučení (v souladu se svými dlouhodobými lidskoprávními prioritami a také vzhledem ke skutečnosti, že mezi členy Podvýboru je i Českou republikou nominovaný JUDr. Z. Hájek); a (2) v diskusi se zvláštním zpravodajem k situaci lidských práv v Barmě/Myanmaru.

3.2. Rada Evropy

3.2.1 Stížnosti na ČR u Evropského soudu pro lidská práva

Kancelář Evropského soudu pro lidská práva (dále jen „Soud“ nebo „ESLP“) vykazuje za rok 2009 celkem 726 stížností podaných proti České republice.³² Soud českou vládu požádal o vyjádření k přijatelnosti a odůvodněnosti celkem 15 nových stížností.³³

³¹ Oficiální název tohoto výboru je „Výbor pro sociální, humanitární a kulturní záležitosti“. Jedná se o jeden ze šesti výborů Valného shromáždění OSN. Tento výbor se mj. věnuje přezkoumávání některých otázek lidských práv, zejména zprávám a zvláštním procedurám vzešlým z Rady pro lidská práva.

³² Konkrétně jde o počet stížností, které byly přiděleny některé z rozhodovacích formací Soudu (tříčlennému výboru nebo sedmičlennému senátu) k rozhodnutí. Údaje o celkových počtech napadnutých stížností – tedy včetně těch, kterou jsou nakonec vyřízeny pouze tzv. administrativním způsobem kanceláří Soudu, například

V roce 2009 Soud vydal celkem 3 rozsudky, v nichž dospěl k závěru, že alespoň v některých aspektech jemu předložených případů došlo k porušení Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (dále jen „Úmluva“). Česká republika byla odsouzena z důvodu porušení práva na svobodu a osobní bezpečnost ve smyslu článku 5 Úmluvy v souvislosti s vazbou v trestním řízení (*Krejčíř*), práva na spravedlivý proces ve smyslu článku 6 odst. 1 Úmluvy v kontextu soudního přezkumu rozhodnutí akciové společnosti o vytěsnění menšinových akcionářů (*Kohlhofer a Minarik*) a práva na pokojné užívání majetku ve smyslu článku 1 Protokolu č. 1 k Úmluvě u povinných osob v restituci (*Pešková*). Podrobnější informace o těchto rozsudcích, jakož i o dalších stížnostech projednávaných v uvedeném období a přijímaných opatřeních k nápravě, je možno nalézt ve Zprávě za rok 2009 o stavu vyřizování stížností podaných proti České republice k Evropskému soudu pro lidská práva, zpracované vládním zmocněncem pro zastupování České republiky před Evropským soudem pro lidská práva.³⁴

3.2.2. Evropský výbor pro zabránění mučení a nelidskému či ponižujícímu zacházení nebo trestání (CPT)

Ve dnech 21. až 23. října 2009 uskutečnil Evropský výbor pro zabránění mučení a nelidskému či ponižujícímu zacházení nebo trestání (European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment, dále jen „CPT“) mimořádnou kontrolní návštěvu ČR. Tato návštěva byla uskutečněna za účelem vyjasnění některých sporných otázek, které se vyskytly při minulé mimořádné návštěvě České republiky v roce 2008³⁵ a které nebyly v odpovědi vlády na zprávu CPT z této návštěvy adekvátně vyřízeny. Prvním sporným bodem byla otázka přístupu do zdravotnické dokumentace členů CPT bez souhlasu pacientů a v této souvislosti požadavek na provedení čl. 8 odst. 2 písm. d) Evropské úmluvy o zabránění mučení a nelidskému či ponižujícímu zacházení nebo trestání (dále v této kapitole také „Úmluva“).³⁶ Druhý bod se týkal požadavku CPT na ukončení praxe chirurgické kastrace v souvislosti s léčbou pachatelů sexuálních trestných činů. Dle názoru CPT chirurgická kastrace v kontextu léčby sexuálních delikventů dosahuje míry ponižujícího zacházení.

Delegace CPT navštívila pouze jedno zařízení, a tím byla vězeňská nemocnice Pankrác. Návštěva musela být však ještě před jejím ukončením přerušena.³⁷ Delegace se v průběhu své

z toho důvodu, že stěžovatelé neodstranili vady svého původního podání, a jejich stížnost tudíž nelze projednat – již Soud od roku 2007 ve svých statistikách neuvádí. Uvedený údaj je zatím předběžný, může být dodatečně upřesněn (statistiky Soudu jsou k dispozici na jeho internetových stránkách www.echr.coe.int v sekci Reports/Rapports).

³³ Počty stížností zasílaných Soudem žalovaným vládám k vyjádření představuje řádově pouze několik procent z celkového počtu podaných stížností, zbytek Soud zamítá jako nepřijatelné již na podkladě informací a dokumentů poskytnutých stěžovateli.

³⁴ Bod 6 části pro informaci programu schůze vlády dne 10. května 2010.

³⁵ Mimořádná návštěva České republiky delegací CPT v roce 2008 proběhla ve dnech 25. března až 2. dubna 2008 a o jejích zjištěních pojednávala Zpráva o stavu lidských práv v ČR z roku 2008 v bodě 3.1.2. Zpráva CPT z roku 2008 a Vyjádření vlády k této zprávě jsou také dostupné na <http://www.vlada.cz/cz/pracovni-a-poradni-organy-vlady/rp/dokumenty/zpravy-plneni-mezin-umluv/evropska-umluva-o-zabraneni-muceni-a-nelidskemu-nebo-ponizujicimu-zachazeni-nebo-trestani-17701/>

³⁶ Vyhlášená sdělením Ministerstva zahraničních věcí pod č. 9/1996 Sb.

³⁷ Důvodem přerušení a předčasného ukončení návštěvy vězeňské nemocnice Pankrác byl zejména fakt, že ani v ní se členům CPT nepodařilo získat přístup do zdravotnické dokumentace vězňů bez jejich souhlasu. Delegace zjistila, že všem ředitelům věznic byl generálním ředitelem Vězeňské služby zaslán metodický pokyn stanovící, že na základě Ministerstvem zdravotnictví chápáného výkladu čl. 8 odst. 2 písm. d) Úmluvy mají členové CPT přístup do zdravotnické dokumentace pacientů pouze po získání předchozího písemného souhlasu konkrétního vězně. CPT uvedl, že je za těchto okolností nemožné, aby mohli členové CPT řádně vykonávat svůj mandát svěřený jim Úmluvou, a tak se rozhodli návštěvu ukončit.

mimořádné návštěvy ČR setkala a jednala s ministryní zdravotnictví, ministrem pro lidská práva, jakož i s vyššími úředníky z Ministerstva zahraničních věcí a Vězeňské služby ČR. Na základě zjištění vypracoval CPT Zprávu pro vládu ČR o své návštěvě. Úroveň spolupráce s Českou republikou byla hodnocena jako narušená omezeními ze strany Ministerstva zdravotnictví ohledně přístupu delegace CPT k lékařské dokumentaci. Přesto CPT zdůraznil vynikající spolupráci s ministrem pro lidská práva a jeho pracovníky, jakož i s funkcionáři Ministerstva zahraničních věcí, které se členům CPT v průběhu návštěvy dostalo.

Zpráva CPT se věnuje dvěma výše nastíněným bodům. O stanovisku CPT ke kastracím a o reakci české vlády je pojednáno v samostatné kapitole věnované kastracím.³⁸

Prvním doporučením, které CPT ve své zprávě zmiňuje, je požadavek na vyřešení problematické otázky nahlížení do zdravotnické dokumentace členy CPT bez souhlasu pacientů. Za stávající situace, kdy jednotlivé resorty interpretují čl. 8 odst. 2. písm. d) odlišně, je nezbytné, aby se členům toto oprávnění zaručilo alespoň na základě vnitrostátního právního předpisu. Tím je zákon o péči o zdraví lidu³⁹, který v § 67b odst. 10 stanoví taxativní výčet subjektů oprávněných k nahlížení do zdravotnické dokumentace pacientů bez jejich souhlasu. Ministryně zdravotnictví členům CPT při jejich návštěvě přislíbila, že novelizuje tento paragraf tak, že připojí CPT a také SPT⁴⁰ k tomuto seznamu. CPT proto vyžaduje, aby byl výbor informován o předpokládaném časovém rámci přijetí a nabytí účinnosti takovéto novely.

Evropská úmluva o zabránění mučení a nelidskému či ponižujícímu zacházení nebo trestání (na základě které vykonává CPT svou činnost), stejně tak jako Opční protokol k Úmluvě OSN proti mučení a jinému krutému, nelidskému či ponižujícímu zacházení nebo trestání (na základě kterého funguje SPT), jsou mezinárodními úmluvami tzv. prezidentského typu mající podle čl. 10 Ústavy aplikační přednost před zákonem. Na základě těchto úmluv výbory vykonávají svou činnost a strany úmluvy jsou povinny podle principu spolupráce těmto výborům poskytnout veškerou součinnost pro výkon jejich mandátu, a to zejména poskytnout jim veškeré informace, které jsou pro ně nezbytné k uskutečnění jejich úkolu.⁴¹ Zdálo by se proto nadbytečné, aby tuto úpravu řešil i vnitrostátní právní předpis, když členům výborů toto oprávnění umožňují přímo mezinárodní úmluvy mající přednost před zákonem. Iniciativy k novelizaci zákona o péči o zdraví lidu jsou tak vedeny spíše jako snaha o sjednocení rozdílné interpretace úmluvy jednotlivými ústředními i místními úřady a pokus o předejití výskytu opakovaných problémů s umožněním přístupu ke zdravotnické dokumentaci pro členy CPT ze strany jednotlivých zařízení do budoucna.

³⁸ Kapitola II, bod 5.5.5.

³⁹ Zákon č. 20/1966 Sb., o péči o zdraví lidu, ve znění pozdějších předpisů.

⁴⁰ Podvýbor OSN pro prevenci mučení a jiného krutého, nelidského či ponižujícího zacházení nebo trestání Výboru OSN proti mučení, který byl zřízen na základě Opčního protokolu k Úmluvě OSN proti mučení a jinému krutému, nelidskému či ponižujícímu zacházení nebo trestání, vyhlášený sdělením Ministerstva zahraničních věcí pod č. 78/2006 Sb.m.s.

⁴¹ Tento požadavek stanoví čl. 8 odst. 2 písm. d) Evropské úmluvy o zabránění mučení a nelidskému či ponižujícímu zacházení nebo trestání. Podle znění tohoto článku má CPT vzít na zřetel příslušná pravidla vnitrostátního práva a profesionální etiky. Mezinárodní úmluva je třeba vykládat ve světle vzájemné spolupráce a v souladu s pravidly mezinárodního práva, které stanoví, že smlouvu nelze interpretovat způsobem, který by byl v rozporu s jejím předmětem a účelem (Vídeňská úmluva o smluvním právu, čl. 18 odst. 1) Ještě silnější postavení má dle čl. 14 odst. 1 písm. b) Opčního protokolu SPT, neboť se podle tohoto článku smluvní strany zavázaly k zajištění neomezeného přístupu ke všem informacím týkající se zacházení s těmito osobami, jakož i podmínek, v nichž jsou drženy. Opční protokol z tohoto hlediska nestanoví žádná omezení, a tedy při výkladu znění tohoto článku nemůže docházet k žádným interpretačním problémům.

Ministerstvo zdravotnictví připravilo podle požadavku CPT v mezidobí návrh novely zákona o péči o zdraví lidu, který měl být předložen vládě do konce března 2010. Vzhledem k tomu, že k předloženému návrhu uplatnilo v rámci připomínkového řízení mnoho připomínkových míst zásadní připomínky, které se nepodařilo ve stanovené lhůtě vypořádat, ministryně zdravotnictví požádala vládu o změnu termínu k předložení materiálu vládě, a to do konce května 2010.⁴² *S ohledem na končící volební období je však uvedený termín pro předložení vládě, jejíž mandát končí, a další projednání návrhu zákona z časových důvodů nereálné. Za předpokladu, že nová vláda se ztotožní s uvedeným úkolem, lze předpokládat, že návrh zákona by mohl být projednán v legislativním procesu v nové Poslanecké sněmovně do konce roku 2010.*

3.2.3 Evropská komise proti rasismu a nesnášenlivosti (ECRI)

Evropská komise proti rasismu a nesnášenlivosti (ECRI), nezávislý monitorovací orgán při Radě Evropy, zveřejnila dne 15. září 2009 čtvrtou zprávu o České republice pokrývající období prosinec 2003 – duben 2009. ECRI ve zprávě oceňuje pokroky, které ČR učinila, a to např. v otázce implementace trestně-právních úprav proti rasismu či v oblasti přístupu dětí žadatelů o azyl ke vzdělání. Zároveň však kritizuje některé aspekty, které je nezbytné zlepšit v oblastech spadajících do pole působnosti ECRI. Návrhy ECRI se týkají primárně tří oblastí: 1) ECRI žádá, aby ČR vytvořila koherentní systém sociálního bydlení⁴³, který by obsahoval jasnou definici sociálního bydlení a sociálních kritérií pro nárokování tohoto bydlení; 2) ECRI apeluje na ČR, aby udělala další kroky ke zlepšení romské integrace, a to zejm. v oblasti vzdělávání. ČR by si měla stanovit roční cíl pro integraci romských dětí do běžných škol a ustanovit vládní orgán, který by monitoroval plnění těchto cílů. Speciální školy by měly být určeny pouze pro děti s těžkým mentálním postižením; 3) ECRI vyzývá ČR, aby dokončila přípravu zákona o právní pomoci. Mezi dalšími otázkami ECRI upozorňuje na trestně právní systém v ČR, který neposkytuje dostatečnou ochranu proti rasově motivovaným činům a upozorňuje na násilí policistů vůči „viditelným“ menšinám.

3.3 Vnitrostátní provádění rozhodnutí mezinárodních kontrolních orgánů

Největší skupinu rozsudků čekajících na implementaci představují nadále případy nepřiměřených délek soudních řízení.

Další pozornost bude nezbytné věnovat výkonu rozsudků *Wallová a Walla* a *Havelka a ostatní*, vydaných ESLP v předchozích letech. Jedná se o nežádoucí praxi mnohdy nedostatečně zdůvodněného odebrání dětí z péče biologických rodičů a jejich svěřování do ústavní výchovy. Výbor ministrů Rady Evropy považuje porušení zjištěná v předmětných rozsudcích za systémová, tzn. opakující se v blíže neurčeném počtu případů. V prvním pololetí roku 2009 byl meziresortně připravován Národní akční plán k transformaci a sjednocení systému péče o ohrožené děti na období 2009 – 2011, který vláda schválila v červenci 2009.⁴⁴ *Tento materiál svým obecným pojetím není možné považovat za akční plán*

⁴² Vláda změnu termínu potvrdila usnesením č. 312 ze dne 27. dubna 2010

⁴³ Viz kapitola II.4.3. Zprávy.

⁴⁴ Usnesení vlády ze dne 13. července 2009 č. 883. Dále viz také kapitola II.7.1.

*výkonu obou rozsudků Soudu a že nezbude než věnovat problému výkonu specifickou pozornost.*⁴⁵

Skupina rozsudků týkajících se porušení práva na rodinný život ve vzájemných sporech rodičů (*Reslová, Fiala, Kříž, Mezl, Zavřel, Koudelka, Andělová*) zůstává předmětem zkoumání ze strany Výboru ministrů, který se zajímá zejména o účinnost přijatých změn občanského soudního řádu v praxi. Podobně je tomu i u rozsudků ve věcech *Smatana* a *Fešar*, kde šlo mimo jiné o nadměrnou dobu projednávání stížností proti vazebním rozhodnutím u Ústavního soudu a o právo na náhradu za protiprávní zbavení svobody; i tady vzal Výbor ministrů na vědomí přijatá opatření a chce se současně přesvědčit o jejich praktické účinnosti.

Vláda v březnu 2009 přijala zprávu o obecných opatřeních k výkonu rozsudku ESLP ve věci *D. H. a ostatní*;⁴⁶ tato zpráva byla v dubnu 2009 předložena Výboru ministrů a výkon rozsudku byl s celkem pozitivním výsledkem projednán na červnovém zasedání tohoto orgánu. Výbor ministrů očekává realizaci zamýšlených obecných opatření a předložení plánovaných následných zpráv (zpráva o provedených výzkumech, předložená vládě pro informaci, byla předložena Výboru ministrů počátkem července 2009⁴⁷) při zohlednění relevantních materiálů Rady Evropy, jakož i statistické údaje o dopadech nového školského zákona na vzdělávání romských dětí v praxi a informace o zvyšování povědomí příslušných úřadů o právním názoru Soudu. *Vedle toho by bylo žádoucí více prozkoumat otázku právních záruk proti svévolnému zařazování dětí do praktických škol a vzdělávacích programů odpovídajících těm používaným v bývalých zvláštních školách. Je třeba upozornit na to, že výkon tohoto rozsudku bedlivě sledují i nevládní organizace, jež rovněž obesílají Výbor ministrů svým hodnocením kroků České republiky.*

3.4 EU

3.4.1 Předsednictví ČR v Radě EU

Během předsednictví ČR v Pracovní skupině Rady EU pro lidská práva a demokracii (COHOM) byl dokončen přezkum a aktualizace celkem osmi souborů Pokynů pro politiku v oblasti lidských práv (*EU Guidelines on Human Rights*).⁴⁸ V oblasti boje proti násilí na ženách a diskriminaci žen byly zpracovány analýzy situace v jednotlivých zemích a doporučení pro politiku EU včetně okruhů vhodných projektů spolupráce. Byla zahájena diskuse o dalších možnostech podpory obráncům lidských práv a spolupráce členských států EU při poskytování útočiště aktivistům v ohrožení. V březnu 2009 české předsednictví uspořádalo konferenci o podpoře demokracie ve světě („Building Consensus about EU Policies on Democracy Support“), která doporučila konsolidaci relevantních nástrojů vnější politiky EU tak, aby účinněji směřovaly k jednomu z klíčových cílů – podpoře demokracie ve světě. Principy přístupu EU k této problematice formulované českým předsednictvím se staly základem Závěrů Rady přijatých později v listopadu. České předsednictví vedlo řadu jednání

⁴⁵ Při Ministerstvu práce a sociálních věcí vznikla pracovní skupina, která se implementací těchto rozsudků zabývá.

⁴⁶ Rozsudek se týkal diskriminace romských dětí v systému vzdělávání v ČR. Usnesení vlády ze dne 16. března 2009 č. 303 ke Zprávě o obecných opatřeních k výkonu rozsudku Evropského soudu pro lidská práva ve věci č. 57325/00 – *D. H. a ostatní* proti České republice. K tomu viz také kapitola II.4.4.1.

⁴⁷ Schůze vlády dne 8. června 2009.

⁴⁸ Pokyny byly znovu publikovány a veřejně prezentovány. Pokročilo se v jejich naplňování s důrazem na obránce lidských práv, mučení a trest smrti. <http://www.consilium.europa.eu/showPage.aspx?id=1681&lang=EN>

v rámci dialogů a konzultací o lidských právech se třetími zeměmi, včetně Číny a Ruska. Zahájilo dialog s Gruzíí a Běloruskem.

ČR jako předsednická země byla aktivně zapojena do řešení 69 případů porušování lidských práv, které se celkově týkaly 145 osob, obránců lidských práv z různých zemí světa. Bylo vydáno 11 prohlášení jménem EU či jménem předsednictví, intervence ve formě demarše byla použita třikrát, některé individuální případy (cca 15) byly přímo zmíněny během formálních jednání lidskoprávního dialogu EU s danou zemí. Řada dalších případů byla řešena prostředky tiché diplomacie. Na některé případy upozorňovaly samy zastupitelské úřady, často byla prvotním podnětem zpráva některé z renomovaných mezinárodních nevládních organizací zabývajících se dodržováním lidských práv. Spolupráce EU s těmito organizacemi je založena na principu dlouhodobého, strategického partnerství. České předsednictví toto partnerství potvrdilo a prohloubilo.

V červnu proběhla v Praze a Terezíně Konference o osudu majetku obětí Holocaustu věnovaná také sociálním programům pro přeživší a podpoře vzdělávání. Konference schválila tzv. Terezínskou deklaraci. Dále byla podepsána deklarace českého předsednictví EU a Evropské komise o podpoře programů a rekonstrukce památných míst. Výsledkem konference je také zřízení Evropského institutu odkazu Šoa v Terezíně.⁴⁹

Významnou agendou EU jsou také rovné příležitosti pro ženy a muže. Během českého předsednictví se uskutečnilo například o zasedání Skupiny na vysoké úrovni pro gender mainstreaming, které se konalo v lednu 2009 v Praze. Ve dnech. 2. – 13. března 2009 delegace českého předsednictví vedená ministrem Michaelem Kocábem úspěšně zastupovala Evropskou unii na zasedání Komise OSN pro postavení žen (New York). Tématem jednání bylo rovné sdílení odpovědnosti mezi ženami a muži a rovná účast žen v rozhodovacích procesech. Dne 27. května 2009 se v Praze konala konference českého předsednictví "Evropská konference o nových cestách k překonávání genderových stereotypů". Členské státy představily své inovační postupy, nástroje a způsoby, kterými lze v evropském kontextu předcházet predsudkům a stereotypům, které brání ženám i mužům ve jejich svobodném rozhodování. České předsednictví zpracovalo návrh závěrů Rady EU "Rovné příležitosti pro ženy a muže v aktivním a důstojném stárnutí", které byly schváleny 8. června 2009 Radou pro zaměstnanost, sociální věci, zdraví a ochranu spotřebitele (EPSCO).

3.4.2. Návrh směrnice Rady zakazující diskriminaci mimo oblast zaměstnání

V roce 2009 pokračovalo v Radě EU⁵⁰ projednávání návrhu směrnice Rady, kterou se zavádí zásada rovného zacházení s osobami bez ohledu na jejich náboženství nebo víru, zdravotní postižení, věk nebo sexuální orientaci. České předsednictví se zaměřilo na problematiku zdravotního postižení (čl. 4 návrhu), vyvinulo maximální úsilí, aby byl návrh směrnice v souladu s Úmluvou OSN o právech osob se zdravotním postižením. *Tyto snahy byly ostatními členskými státy přijaty pozitivně. Rovné zacházení s osobami se zdravotním postižením je jednou z klíčových otázek návrhu. Zejména je zapotřebí vyhodnotit reálný, finanční a praktický dopad navrhovaných opatření a zajistit právní jistotu, zejména s ohledem na konkrétní povinnosti, které mají na základě směrnice vzniknout příslušným subjektům.*

⁴⁹ K úkolům institutu bude patřit příprava zpráv o sociálních programech pro oběti nacismu v jednotlivých zemích světa, podpora spolupráce a sdílení zkušeností a nejlepších postupů na mezinárodní a evropské úrovni, vydávání doporučení v této oblasti národním vládám a Evropské komisi a realizace projektů směřujících ke zlepšení sociální situace obětí nacismu, podpoře vzdělávacích aktivit a provenienčního výzkumu.

⁵⁰ Pracovní skupina pro sociální otázky (Social questions working party).

Důležité je v neposlední řadě stanovení dostatečných implementačních lhůt pro zajištění přístupnosti pro osoby se zdravotním postižením.

V rámci projednávání je jednou ze zásadních otázek vymezení kompetence EU a členských států. Členské státy požadují jasnější a přesnější formulace textu (otázky přístupu ke statkům v působnosti směrnice a organizace poskytování těchto statků, které jsou plně v pravomoci ČS). Dále je diskutována vyváženost mezi právem na rovné zacházení a smluvními či jinými svobodami jednotlivců a otázky rozdílného zacházení, které není považováno za diskriminaci. Zdůrazňována je také právní jistota adresátů návrhu směrnice, tj. členských států a jejich občanů, kteří musí mít jasně a přesně stanoveny svá práva a své povinnosti. *Nová směrnice by měla navazovat na již existující směrnice v oblasti diskriminace, při zachování proporcionality a minimalizace možné finanční a administrativní zátěže.*

Pozice České republiky k návrhu směrnice se ani v roce 2009 nezměnila. Přes řadu otázek, které je třeba vyjasnit, je i nadále potřeba tento návrh považovat za velmi důležitý pro zranitelné skupiny osob a pro zvýšení jejich ochrany před diskriminací.

3.4.3 Činnost Agentury EU pro základní práva

Agentura Evropské unie pro základní práva (*Fundamental Rights Agency*, dále jen „FRA“) publikovala ve třetím roce svojí činnosti řadu zpráv z různých oblastí lidských práv. V červnu byla publikována každoroční (souhrnná) výroční zpráva o činnosti organizace v roce 2008. Dne 9. prosince 2009 zveřejnila FRA výsledky svého šetření o menšinách a diskriminaci v EU (EU-MIDIS). Zveřejněné výsledky shrnují a kompletují data získaná v rámci dílčích šetření EU-MIDIS v průběhu předchozího roku. Z hlediska hodnocení České republiky je relevantní Zpráva FRA „Zaměřeno na údaje č. 1 / Romové“, jež byla publikována dne 22. dubna 2009. Předmětné šetření se zaměřuje na 7 členských států EU včetně České republiky. Dalšími sledovanými minoritami v rámci šetření EU-MIDIS byli muslimští přistěhovalci a přistěhovalci ze severní a subsaharské Afriky. FRA dále zveřejnila zprávu o situaci romských občanů EU, kteří se stěhují a usazují v jiných členských státech EU či srovnávací zprávu o podmínkách bydlení Romů a travellerů v EU. Agentura rovněž zveřejňuje data o antisemitsky motivovaných incidentech v EU.

3.5. Podpora lidských práv a demokracie ve světě – transformační politika

Transformační politika je konceptem, který má motivovat demokratizační procesy v transformujících se zemích, ale i nedemokratických režimech, směřující k dlouhodobé stabilitě a prosperitě a napomáhat emancipaci a rozvoji občanské společnosti coby klíčového aktéra udržitelných demokratických změn. Finančním nástrojem transformační politiky je Program transformační spolupráce TRANSITION určený k podpoře zahraničních projektů českých nevládních organizací a institucí (v rámci státní dotační politiky). Transformační spolupráce se soustřeďuje na vytváření a posilování demokratických institucí, právního státu, občanské společnosti a zásad řádné správy veřejných záležitostí. Realizuje se zejména prostřednictvím projektů na vzdělávání, šíření informací, názorů a zkušeností s nenásilným odporem proti totalitnímu systému a procesem společenské transformace, který ČR prodělala v 90. letech minulého století.⁵¹

⁵¹ Transformační spolupráci charakterizuje systematická kooperace se skupinami občanské společnosti a nevládními organizacemi a jejich podpora, přičemž kontakt se státními orgány v přijímající zemi může být záměrně vyloučen.

Program transformační spolupráce se i v roce 2009 zaměřil na země přednostního zájmu zahraniční politiky České republiky, kde zároveň existuje určitý předpoklad přenositelnosti české zkušenosti a tradice vzájemných kontaktů (Bělorusko, Bosna a Hercegovina, Gruzie, Irák, Kosovo, Kuba, Moldavsko, Barma/Myanmar, Srbsko a Ukrajina). Celkem bylo v rámci Programu transformační spolupráce financováno 47 projektů českých nevládních organizací a institucí realizovaných ve spolupráci s jejich partnery v cílových zemích, jakož i samostatných aktivit Ministerstva zahraničních věcí ČR uskutečněných převážně prostřednictvím zastupitelských úřadů. Celkově bylo na projekty, stipendia a aktivity transformační spolupráce v roce 2009 vynaloženo cca 48,6 mil. Kč.

II. ZVLÁŠTNÍ ČÁST

1. ZÁKLADNÍ OBČANSKÁ A POLITICKÁ PRÁVA

1.1 Vlastnické právo a jeho ochrana

1.1.1 Problematika vlastnictví bytů a regulace nájmu

Před Evropským soudem pro lidská práva nadále probíhá řízení ve věci stížností vlastníků domů a bytů na regulaci nájmu.⁵² V květnu 2009 položil ESLP stranám řízení dodatečné otázky týkající se existence a fungování prostředku nápravy, prostřednictvím kterého pronajímatelé mohou požadovat zvýšení nájemného retrospektivně. Vláda na otázky odpověděla dne 30. června 2009 a Soud zejména informovala o obsahu stanoviska pléna Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS-st 27/09 ze dne 28. dubna 2009, které se zabývalo otázkou možnosti uplatnění nároků pronajímatelů na zvýšení nájemného proti nájemci a na odškodnění proti státu.

V tomto stanovisku dospělo plénum Ústavního soudu k názoru, že pronajímatelé se mohou soudně domáhat zvýšení nájemného na úroveň v místě a čase obvyklou pouze v období od podání žaloby do 31.12.2006, tj. do doby účinnosti zákona o jednostranném zvyšování nájemného z bytu⁵³, který zavedl zvláštní režim zvyšování nájemného, do kterého soudy svým rozhodováním nemohou zasahovat. Soudy nemohou zvyšovat nájemné za období před podáním žaloby, neboť rozhodnutí o zvýšení nájemného je rozhodnutím konstitutivním, které utváří nová práva a povinnosti a nemůže tudíž působit do minulosti. Pronajímatelé se rovněž mohou domáhat na státu náhrady škody za omezení jejich vlastnického práva v důsledku nečinnosti státu jako zákonodárce při řešení problematiky regulace nájmu a obecné soudy se musí těmito nároky zabývat.⁵⁴ Takto mohou pronajímatelé požadovat náhradu škody i za období před podáním žaloby, za období po jejím podání se mohou domáhat náhrady takové škody, která jim nebyla uhrazena zvýšením nájmu na míru v místě a čase obvyklou.

V současnosti je problematika regulovaných nájmu řešena jejich postupným zvyšováním podle zákona č. 107/2006 Sb. Tento zákon umožní pronajímatelům jednostranně zvýšit nájem podle daných vzorců naposledy v roce 2010, s výjimkou hlavního města Prahy, většiny krajských měst a některých obcí ve Středočeském kraji⁵⁵, kde může být nájemné zvyšováno podle upravených vzorců až do konce roku 2012 a zvyšování tak může probíhat pozvolněji a umožnit nájemníkům adaptovat se na danou situaci.⁵⁶ *Určitým řešením problematiky může být vládní návrh novely občanského zákoníku, který má umožnit pronajímatelům i nájemcům, aby se v případě, že nedošlo ke sjednání nájemného dohodou (což je případ bytů s regulovaným nájemným) a nájemné neodpovídá nájemnému v místě a čase*

⁵² V současnosti se jedná o vybrané projednávané pilotní Jan Vomočil proti České republice (č. 38817/04) a Art 38, a.s. proti České republice (č. 1458/07)

⁵³ Zákon č. 107/2006 Sb., o jednostranném zvyšování nájemného z bytu a o změně zákona č. 40/1964 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů, ve znění zákona č. 150/2009 Sb.

⁵⁴ Jde o nárok podle zákona č. 82/1998 Sb. o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem, ve znění pozdějších předpisů.

⁵⁵ Jedná se o města a obce, ve kterých jednostranně zvyšované nájemné v roce 2009 dosahovalo hodnot vyšších než cca 40 Kč/m².

⁵⁶ Zákon č. 150/2009 Sb., kterým se mění zákon č. 107/2006 Sb., o jednostranném zvyšování nájemného z bytu a o změně zákona č. 40/1964 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů.

obvyklému, obrátili na soud s návrhem na jeho zvýšení či snížení, jak to ve své judikatuře ukládá i Ústavní soud. Tento návrh je v současnosti projednáván Poslaneckou sněmovnou⁵⁷.

1.1.2 Problematika exekucí

V roce 2009 bylo nařízeno 678 049 exekucí, celkem probíhá přes jeden milion pravomocných exekučních řízení. Podle údajů Exekutorské komory ČR činí počet dlužníků odhadem mezi čtyřmi až pěti procenty české populace a přibývá vícečetných exekucí.

Od 1.11.2009 je účinná tzv. „střednědobá novela“ exekučního řádu⁵⁸, která by měla přispět v souladu s evropským trendem humanizace exekučního práva ke zrychlení exekučních řízení a k posílení ochrany práv jeho účastníků. Novela ukládá exekutorovi postupovat při provádění exekuce rychle a účelně a při tom dbát ochrany práv účastníků řízení i třetích osob dotčených jeho postupem. Novela dále zpřesňuje postupy soudu i exekutora vůči účastníkům řízení. Povinný se může exekuci vyhnout složením dlužné částky u exekutora či se souhlasem exekutora zpeněžením vlastního majetku a uhrazením dluhu a nákladů exekuce do 15 dnů od doručení usnesení o nařízení exekuce. Exekutor může rovněž rozhodovat o návrhu povinného na odložení nebo zastavení exekuce. Tím je umožněno rychlé rozhodování o nesporných věcech. Pokud exekutor návrhu nevyhoví, předloží jej k rozhodnutí soudu. Účastník řízení může navíc podat proti většině rozhodnutí odvolání ke krajskému soudu.

Novinkou je stanovení podmínky přiměřenosti exekuce, což znamená, že exekutor postupuje tím způsobem, který je v daném případě nejvhodnější a nejméně zasahuje do práv účastníků řízení. V případě peněžité pohledávky exekutor nejdříve provádí prikázání částky z účtu nebo srážky z příjmu a teprve potom prodej movitých věcí a nemovitostí. *Nemělo by se tak již stávat, že dlužníkům hrozí pro nezaplacení malých částek např. ztráta domu.* Vlastník zapsané věci, která nepatří povinnému, může požádat exekutora o vyškrtnutí ze zápisu. Ten je mu povinen vyhovět v případě, že během provádění exekuce vyjde najevo, že věc povinnému nepatří či patřit nemůže.

V roce 2009 byla novelizována i úprava dohledu nad exekutory.⁵⁹ Dohled je nyní svěřen i předsedovi okresního soudu, v jehož obvodě má exekutor své sídlo. Ministerstvo spravedlnosti má rovněž dohledové pravomoci nad Exekutorskou komorou a může rušit protiprávní akty komory, mimo stanovských předpisů. Exekutor se vůči kontrolním orgánům nemůže dovolávat mlčenlivosti a musí kontrolním a vyšetřovacím orgánům umožnit přístup do spisu.

Ministerstvo spravedlnosti nadále vykonává státní dohled spočívající v prověřování zákonnosti postupu exekutora a plynulosti a délky exekučních řízení. V roce 2009 byla

⁵⁷ Sněmovní tisk č. 805/0.

⁵⁸ Zákon č. 286/2009 Sb., kterým se mění zákon č. 120/2001 Sb., o soudních exekutorech a exekuční činnosti (exekuční řád) a o změně dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 119/2001 Sb., kterým se stanoví pravidla pro případy souběžně probíhajících výkonů rozhodnutí, zákon č. 262/2006 Sb., zákoník práce, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 265/1992 Sb., o zápisech vlastnických a jiných věcných práv k nemovitostem, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 7/2002 Sb., o řízení ve věcech soudců a státních zástupců, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 283/1993 Sb., o státním zastupitelství, ve znění pozdějších předpisů.

⁵⁹ Zákon č. 183/2009 Sb., kterým se mění zákon č. 120/2001 Sb., o soudních exekutorech a exekuční činnosti (exekuční řád) a o změně dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 121/2008 Sb., o vyšších soudních úřednících a vyšších úřednících státního zastupitelství a o změně souvisejících zákonů, ve znění zákona č. 7/2009 Sb.

Ministerstvem spravedlnosti uskutečněna kontrola u 12 soudních exekutorů, přičemž byly podány dvě kárné žaloby pro průtahy v řízeních a jedna kárná žaloba pro nezákonný postup, exekutorům byla vytknuta drobná pochybení a doporučeno zjednání nápravy. Vedle kontrol provádí Ministerstvo spravedlnosti státní dohled i na základě podnětů právnických a fyzických osob. V roce 2009 obdrželo ministerstvo 499 takových podnětů, na jejichž základě bylo podáno pět kárných žalob pro nezákonný postup a tři kárné žaloby pro průtahy v řízení. Ve 41 případech byla exekutorům vytknuta drobná pochybení.

1.2 Právo na soukromí a ochrana osobních údajů

Zpracováním osobních údajů Policií ČR se v roce 2009 zabýval Nejvyšší správní soud.⁶⁰ Základní omezení pro zpracovávání jakýchkoli informací (včetně osobních údajů) policií je jejich potřebnost pro plnění úkolů policie, a to pouze v nezbytném rozsahu. Osobní údaje mohou být navíc zpracovávány toliko při plnění úkolů policie v souvislosti s trestním řízením. Splněním těchto podmínek se proto musí policejní orgán rozhodující o žádosti o likvidaci nebo opravu nepravdivých nebo nepřesných osobních údajů vždy zabývat z moci úřední. Odmítne-li policejní orgán žádosti o likvidaci nebo opravu nepravdivých nebo nepřesných osobních údajů vyhovět, může tak učinit pouze ze dvou důvodů. Prvním je existence zpracovávaných údajů popsaného typu, jejichž další zpracovávání je odůvodněno zákonnými důvody (ohrožení plnění úkolů policie v souvislosti s trestním řízením nebo ohrožení oprávněných zájmů třetí osoby), druhým důvodem je zpracovávání údajů, které nelze za nepravdivé nebo nepřesné považovat. V obou případech však negativní rozhodnutí musí odůvodnit s ohledem na individuální aspekty konkrétní věci a nepostačí tak pouze odkaz na ustanovení zákona, které takový postup umožňuje.

Státní ústav pro kontrolu léčiv zřídil v roce 2009 Centrální úložiště elektronických receptů. Dozorem Úřadu pro ochranu osobních údajů bylo zjištěno, že vydávání elektronických předpisů, jejichž zavedení bylo důvodem pro zřízení centrálního úložiště, dosud nebylo zahájeno, ovšem již byly v rámci centrálního úložiště zpracovávány osobní údaje získané z jednotlivých lékáren prostřednictvím hlášení o léčivech vydaných na základě písemného předpisu, a o výdeji léčiv, které se vydávají bez předpisu, ale vztahuje se na ně omezení co do množství účinné látky vydané jedné fyzické osobě.⁶¹ Dozor konstatoval, že k uvedenému shromažďování osobních údajů nemá Státní ústav pro kontrolu léčiv žádné zákonné zmocnění a nadále tyto údaje nesmí shromažďovat a takto pořízené osobní údaje je povinen zlikvidovat. Při tom by měl oddělit databázi elektronických receptů od evidence osob, jimž byla vydána léčiva s omezením.

Ministerstvo zdravotnictví na kritiku reagovalo předložením novely zákona o léčivech⁶², který je nyní projednáván v Poslanecké sněmovně.⁶³ V novele navrhuje zřízení centrální evidence, kde by se shromažďovaly nejen elektronické recepty, ale i jiné údaje „o vydaných léčivých přípravcích na lékařský předpis a bez lékařského předpisu s omezením.“⁶⁴ Cílem podle důvodové zprávy je, aby centrální úložiště plnilo svou funkci „i ve vztahu k receptům v podobě listinné a k dalším souvisejícím a navazujícím údajům, které Ústavu poskytují

⁶⁰ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29.5.2009, čj. 7 As 60/2007-6360, přístupný na www.nssoud.cz

⁶¹ Např. přípravky obsahující efedrin a pseudoefedrin dle zákona č. 167/1998 Sb., o návykových látkách a o změně některých zákonů, ve znění zákona č. 141/2009 Sb.

⁶² Zákon č. 378/2007 Sb., o léčivech a o změnách některých souvisejících zákonů (zákon o léčivech), ve znění pozdějších předpisů.

⁶³ Sněmovní tisk č. 1056.

⁶⁴ Viz § 81 odst. 1 písm. h) návrhu.

farmaceuti a další provozovatelé oprávnění k výdeji léčivých přípravků...“ Centrální úložiště tedy nebude sloužit jen k přehledu o výdeji léků volně přístupných s omezením jako např. léků s efedrinem a pseudoefedrinem, ale i ostatních předepisovaných léků, a to za účelem „monitorování nežádoucích účinků léčivých přípravků, vedení údajů o spotřebě a používání léčiv, poskytování informací vedoucích ke zvýšení efektivity předepisování, včetně omezení duplicitního předepisování, dále k omezení chyb při výdeji léčivých přípravků, omezení padělání lékařských předpisů, jakož i k zajištění informovanosti pacientů o předepsaných a vydaných léčivých přípravcích.“⁶⁵

V této souvislosti zde vyvstává především otázka, zda sběr údajů o užívaných lécích jednotlivými fyzickými osobami, které jsou považovány jako údaje o zdravotním stavu podle zákona o ochraně osobních údajů za údaje citlivé⁶⁶, je ve všech navrhovaných situacích opravdu odůvodněn. Zákon o ochraně osobních údajů sice umožňuje zpracovávat tyto citlivé údaje, pokud se jedná o zpracování při zajišťování zdravotní péče, ochrany veřejného zdraví, zdravotního pojištění a výkon státní správy v oblasti zdravotnictví.⁶⁷ I v uvedených případech ovšem zpracovatel musí respektovat obecná ústavní pravidla. Pokud zpracovávání citlivých osobních údajů znamená zásah do základního práva na ochranu soukromí dle čl. 10 Listiny základních práv a svobod, musí být tento zásah odůvodněn ochranou jiného základního práva stejné nebo vyšší hodnoty. V případě zpracování údajů o užívaných lécích volně přístupných s omezením za účelem zabránění jejich nadměrného získávání pro výrobu drog lze souhlasit s tím, že zásah do práva na ochranu osobních údajů je odůvodněn zájmem na ochraně společnosti proti drogám. V případech dalších (prostá evidence údajů o lécích užívaných na předpis) lze již mít pochybnosti o tom, zda pro sledované účely,⁶⁸ je nutno vskutku zpracovávat citlivé osobní údaje a zda daných cílů nelze dosáhnout bez tohoto zpracovávání (např. používáním anonymizovaných údajů).⁶⁹

Problematické se jeví i nakládání s osobními údaji v bankovnímnictví. Česká národní banka získává od ostatních bank údaje o bankovním spojení, identifikačních údajích o majitelích účtů a o záležitostech, které vypovídají o bonitě a důvěryhodnosti jejich klientů a z těchto informací vytváří registr, do kterého mají přístup i ostatní banky.⁷⁰ Zákon ovšem blíže nedefinuje, jaké údaje konkrétně mohou být shromažďovány. Navíc se v databázi ukládají údaj nejen o klientech problémových, ale i o klientech ostatních či dokonce o osobách, které se klienty bank ani nestaly, nejen z důvodu odmítnutí bankou, ale i na základě vlastního rozhodnutí. V těchto případech ovšem není splněna podmínka pro zpracování jejich osobních údajů, neboť ty mají sloužit pouze k plnění povinnosti bank postupovat při výkonu své činnosti obezřetně.⁷¹ Údaje osob, které nepředstavují pro banky žádné konkrétní riziko, ovšem tuto podmínku nesplňují. K údajům z této oficiální bankovní evidence se mohou dostat i nebankovní subjekty jako úvěrové firmy atd., neboť banky si ve smlouvách vymínají na

⁶⁵ Viz § 13 odst. 2 písm. n) návrhu.

⁶⁶ § 4 písm. b) zákona č. 101/2000 Sb., o ochraně osobních údajů a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů.

⁶⁷ § 9 písm. b) tohoto zákona.

⁶⁸ Tj. monitorování nežádoucích účinků léčivých přípravků, vedení údajů o spotřebě a používání léčiv, poskytování informací vedoucích ke zvýšení efektivity předepisování, včetně omezení duplicitního předepisování, dále k omezení chyb při výdeji léčivých přípravků, omezení padělání lékařských předpisů, jakož i k zajištění informovanosti pacientů o předepsaných a vydaných léčivých přípravcích.

⁶⁹ Legislativní rada vlády se ve svém stanovisku k návrhu vyjádřila následovně: „Legislativní rada vlády s ohledem na obsah návrhu zákona posuzovala z ústavního hlediska otázku proporcionality mezi zájmem na ochraně citlivých osobních údajů a zájmem na ochraně zdraví jednotlivce. Konstatovala, že osobní údaje obsažené v centrálním úložišti jsou chráněny a míra jejich možné zneužitelnosti není překročena.“

⁷⁰ § 38a odst. 2 zákona č. 21/1992 Sb. o bankách, ve znění pozdějších předpisů.

⁷¹ § 38a odst. 1 zákona č. 21/1992 Sb. o bankách, ve znění pozdějších předpisů.

klientech souhlas se přístupem těchto subjektů do evidencí. Tyto informace jsou pak nadále ukládány v registrech těchto nebankovních subjektů, které si je vzájemně zpřístupňují. *I když se toto zpracování může dít se souhlasem subjektu údajů, vzhledem k adheznímu charakteru smlouvy, kterou tento subjekt nemůže nijak měnit, lze mít pochybnosti o úplné svobodnosti tohoto souhlasu. Vhodné by bylo, kdyby souhlas byl formulován zvlášť mimo smlouvu a zákazník se tak mohl rozhodnout, zda se smlouvu udělí i souhlas k dalšímu zpřístupnění svých osobních údajů nebo ne.*

1.2.1 Sledovací systémy

Plošnost, okamžitost a digitalizace informací o pohybu osob je skrze moderní techniky digitalizace a přenosu dat mimořádně vážným zásahem do ústavně zaručených práv osob s vážným potenciálem pro zneužití těchto hromadně generovaných údajů. Kamerové sledování, pokud je současně prováděn záznam pořizovaných záběrů, je zpracováním osobních údajů a vztahuje se na něj zákon o ochraně osobních údajů s příslušnými právy i povinnostmi, avšak tento obecný právní předpis ne vždy dokáže reagovat na konkrétní problematiku sledovacích systémů. V případě kamerových systémů, kde není pořizován záznam, pak platí obecná pravidla ochrany osobnosti stanovené v §§ 11–16 občanského zákoníku. Problematice kamerových systémů se věnuje Úřad pro ochranu osobních údajů soustavně od roku 2006, a to v rámci dozoru i konzultací⁷².

Proto je vhodné stanovit pravidla provozování sledovacích systémů tak, aby zajistila jednak ochranu společnosti a jednotlivce před ohrožením zdraví, života nebo majetku nebo veřejné bezpečnosti, jednak ochranu soukromí jednotlivce a aby k zásahům do soukromí docházelo pouze v případech, kdy stanoveného cíle nelze dosáhnout jinými prostředky, které by do soukromí sledovaných osob nezasáhly. Sledovací systémy identifikující konkrétní osoby by měly být použity především k výběrové identifikaci těch, kteří porušili zákonem stanovená pravidla (poškodili majetek, spáchali přestupek či trestný čin apod.). Pokud se do jejich dosahu dostanou osoby, které dané podmínky nesplňují, tj. zákon nijak neporušily, neměly by být buď vůbec zachyceny, nebo by měly být záznamy s jejich osobními údaji v minimální lhůtě smazány. Tyto systémy rovněž nesmějí být využívány k jiným, společensky méně důležitým účelům, jako je regulace dopravy, kdy se musí hledat jiné technické řešení, nezasahující do základního lidského práva.⁷³ Toto je i cílem úpravy používání sledovacích systémů, kterou na základě podnětu Rady vlády ČR pro lidská práva má vláda předložit ministr pro lidská práva ve spolupráci s ministrem vnitra a dalšími dotčenými ministry a na které rovněž spolupracuje Úřad pro ochranu osobních údajů.⁷⁴

Z hlediska ochrany soukromí je třeba přistupovat obezřetně i k úsekovému měření rychlosti vozidel. Úřad pro ochranu osobních údajů v roce 2009 provedl kontrolu, v které bylo zjištěno, že pro toto měření jsou používány kamery s rozlišením HDTV, které zajišťují vysokou kvalitu snímků. Úřad uložil nápravná opatření směřující k tomu, aby byly dokumentovány pouze údaje vztahující se k osobám, které spáchaly dopravní přestupek. Proto bylo správci systému uloženo zcela odstranit obrazovou informaci o spolujezdci. *Nadále je zde ovšem problém v tom, že sledovací systém, který má sloužit k odhalení osob překračujících povolenou rychlost, zaznamenává (byť na omezenou dobu) i údaje osob, které ji nepřekročily, což není nijak odůvodněno.*

⁷² <http://uoou.cz/uoou.aspx?loc=382>

⁷³ Zpracováno z příspěvku Otevřená společnost, o.p.s.

⁷⁴ Viz usnesení vlády č. 1454 ze dne 30.11.2009.

V roce 2009 byl přijat zákon, který zavádí od 1.1.2011 výběr mýtného na dálnicích pomocí elektronických vinět.⁷⁵ Systém je připravován na principu individuální identifikace trasy konkrétního vozidla v přítomném čase. *Zákon bohužel dostatečně neupravil technické podrobnosti ani ochranu před neoprávněným shromažďováním a zpracováním osobních údajů a dalšími zásahy do soukromí. Přitom výběr mýtného je možný i bez tohoto individuálního sledování.*

Nejedná se však pouze o technologie provozované veřejným sektorem. Úřad pro ochranu osobních údajů řešil v roce 2009 též otázku služby *Google Street View*, která přináší panoramatické 360° záběry z ulic. V rámci poskytování této služby přitom dochází ke zpracování osobních údajů lidí nacházejících se v daný moment ve snímáných prostorách. Zákon o ochraně osobních údajů v zásadě nebrání provozovat službu takového charakteru. Je však nezbytně nutné dodržovat všechny podmínky, které pro zpracování tento zákon stanoví, zejména pak minimalizovat shromažďované osobní údaje, splnit registrační a informační povinnost. Dále se vede jednání o tom, aby ze strany provozovatele byla přijata taková organizační a technická opatření, která minimalizují případný zásah do práv zaznamenaných fyzických osob (např. prostřednictvím zvolené výšky kamer pro snímání, omezení pohledu na soukromé pozemky, omezení možnosti funkce zoom apod.) v souladu s principem proporcionality.

1.3. Právo na svobodný přístup k informacím

S žádostí o poskytnutí informace se žadatel může obracet na povinné subjekty, které mají povinnost poskytnout informace vztahující se k jejich působnosti. Za povinný subjekt Nejvyšší správní soud označil mimo jiné akciovou společnost ČEZ jakožto veřejnou instituci hospodařící s veřejnými prostředky a zřízenou státem, kdy k vytváření jejích orgánů dochází pod dominantním vlivem státu, a kdy předmět její činnosti představuje strategický, bezpečnostní a existenční zájem ČR⁷⁶. Společnost ČEZ podala proti rozsudku ústavní stížnost, o která dosud nebylo rozhodnuto. Přístup k informacím zatím neposkytuje.

Zákon o svobodném přístupu k informacím⁷⁷ (dále také „informační zákon“) rovněž vylučuje poskytování informací o rozhodovací činnosti soudů, s výjimkou pravomocných rozsudků⁷⁸. Nejvyšší správní soud se zabýval věcí žalobce, který požadoval podle informačního zákona zaslání určitých rozsudků, a to pravomocných i nepravomocných, s tím, že toto ustanovení informačního zákona se nevztahuje na obsah již vynesenejších rozhodnutí, ale chrání pouze činnost soudu, která vede k rozhodnutí, nikoliv výsledek této činnosti. Nejvyšší správní soud se však s názorem stěžovatele neztotožnil.⁷⁹ Podle soudu je nutno za „rozhodovací činnost soudů“ považovat nejen postup soudů v řízení a jejich úkony směřující ke zjištění skutkového stavu věci a k jeho právnímu posouzení, ale i vlastní rozhodování soudů, resp. rozhodnutí ve

⁷⁵ Zákon č. 347/2009, kterým se mění zákon č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 104/2000 Sb., o Státním fondu dopravní infrastruktury a o změně zákona č. 171/1991 Sb., o působnosti orgánů České republiky ve věcech převodu majetku státu na jiné osoby a o Fondu národního majetku České republiky, ve znění pozdějších předpisů, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 56/2001 Sb., o podmínkách provozu vozidel na pozemních komunikacích a o změně zákona č. 168/1999 Sb., o pojištění odpovědnosti za škodu způsobenou provozem vozidla a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o pojištění odpovědnosti z provozu vozidla), ve znění zákona č. 307/1999 Sb., ve znění pozdějších předpisů

⁷⁶ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 10. 2009, čj. 2 Ans 4/2009-93, www.nssoud.cz.

⁷⁷ Zákon č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů.

⁷⁸ § 11 odst. 4 písm. b) zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů.

⁷⁹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 4. 2009, čj. 8 As 50/2008-75, www.nssoud.cz.

věci samé, tedy pravomocné i nepravomocné rozsudky. Citované ustanovení informačního zákona jednoznačně zakazuje povinným subjektům poskytování jakýchkoliv informací o rozhodovací činnosti soudů (s výjimkou poskytnutí informací v podobě pravomocných rozsudků). Závěr o neposkytování informací v podobě nepravomocných rozsudků je logický nejen z toho důvodu, že tyto rozsudky mohou v některých případech doznat v důsledku jejich přezkumu podstatných změn, ale může zde existovat i výrazný zájem účastníků řízení na tom, aby nebyly zpřístupněny údaje týkající se dosud pravomocně neskončeného soudního řízení, či zájem na nezasahování v průběhu procesu - v zájmu objektivity a nestrannosti posouzení každé věci - do vlastní rozhodovací činnosti soudu.

Povinné subjekty dále neposkytují informace o probíhajícím trestním řízení⁸⁰ (§ 11 odst. 4 písm. a) informačního zákona). Povinný subjekt neposkytne ani takové informace, které sice vznikly mimo oblast trestního řízení, nicméně v určitý časový okamžik s probíhajícím trestním řízením souvisí a mají k němu vztah.⁸¹ Poskytnuty by měly být pouze takové informace, které nijak s trestním řízením nesouvisí a nijak jej nemohou ovlivnit. Podle Nejvyššího správního soudu tato výjimka souvisí s veřejným zájmem na naplnění účelu trestního řízení - řádné prošetření skutku, který naplňuje znaky trestného činu. V daném případě byla stěžovatelka trestně stíhanou osobou v trestním řízení vedeném v určité souvislosti s jí požadovanými informacemi, odmítnutí poskytnutí požadovaných informací bylo tedy zcela na místě. Stěžovatelka jakožto účastník trestního řízení se k požadovaným informacím může dostat nahlédnutím do spisu podle § 65 trestního řádu.⁸²

Podle informací nevládních organizací⁸³ narůstá počet případů, kdy povinné subjekty neoprávněně odepírají důležité informace o nakládání s veřejnými prostředky nebo své činnosti. Jde např. o občanské sdružení OC FIS NORDIC WSC 2009 o. s., ustavené státem a orgány veřejné správy a pořádající mistrovství světa v lyžování, které odepřelo informace o své činnosti, České dráhy, a.s., které odmítají poskytovat informace na základě tvrzení, že nejsou povinným subjektem, ačkoliv jsou veřejnou institucí ve smyslu zákona s plným podílem vlastnictví státu. Dále např. Česká obchodní inspekce odmítla sdělit, kterým čerpacím stanicím udělila sankci za prodej nekvalitního benzínu, a to opakovaně a přes odborné posudky i názor Veřejného ochránce práv.⁸⁴ Ministerstvo vnitra odmítlo poskytnout přehled databází osobních údajů provozovaných a spravovaných MV a Policií ČR. Existují i příklady zlepšení a nápravy předchozího chybného odepírání informací: Ministerstvo financí poskytlo smlouvu mezi Karbon Invest a Fondem národního majetku o prodeji akcií OKD a rozsáhlého bytového fondu, kterou dříve odepíralo.

Pokračují problémy na úrovni komunální a krajské samosprávy. V některých orgánech územní samosprávy je reálně opozičním zastupitelům odpíráno právo na informace a přístup k oficiálním dokumentům jako jsou zápisy a záznamy z jednání zastupitelstva či smlouvy, které obec uzavírá k realizaci veřejných zakázek. Kontrolní funkce zastupitelstev je tak minimalizována a transparentnost a ochrana proti korupci je často nulová. Mezi problémy patří též porušování práv občanů při jednání zastupitelstev obcí a krajů. Převažuje zatím

⁸⁰ § 11 odst. 4 písm. a) zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů.

⁸¹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 9. 2009, čj. 6 As 18/2009-63, www.nssoud.cz.

⁸² Zákon č. 141/1961 Sb., ve znění pozdějších předpisů.

⁸³ Informace Otevřené společnosti, o.p.s.

⁸⁴ Viz Souhrnná zpráva o činnosti Veřejného ochránce práv za rok 2009.

<http://www.ochrance.cz/index.php?id=101435>, <http://www.ochrance.cz/index.php?id=101436>

*protiprávní praxe, kdy je občanům odepíráno zákonné právo na jednání zastupitelstva vyjádřit se v souladu s jednacím řádem ke každému projednávanému bodu.*⁸⁵

1.3.1 Konflikt mezi ochranou soukromí a právem na informace

V roce 2009 začala platit novelizace trestního řádu, která představuje výrazné omezení možnosti médií informovat o vyšetřování trestné činnosti.⁸⁶ Novela zakazuje jakkoliv zveřejnit informace o osobách podezřelých, poškozených či svědcích ve fázi přípravného řízení. Jedinou výjimkou pro zveřejnění je pátrání po osobách a dosažení cíle trestního řízení (tj. náležitě zjištění trestných činů a spravedlivé potrestání jejich pachatelů podle zákona). Během řízení před soudem novela zakázala zveřejnit informace o obětech určitých trestných činů. Zakázala také zveřejnění jakýchkoliv informací, pokud byly získány použitím policejního odposlouchávání či operativně-pátrací techniky⁸⁷. Porušení zákazu je sankcionováno poměrně vysokými pokutami.

Cílem novely bylo řešit konflikt mezi dvěma základními právy – svobodou projevu a právem na informace na straně jedné⁸⁸ a právem osob na ochranu jejich soukromí a osobnosti na straně druhé⁸⁹. Tato práva si jsou podle ústavního pořádku i mezinárodních dokumentů rovna⁹⁰ a jejich konflikt proto musí být rozhodován především soudy na základě skutkových okolností jednotlivých případů, nikoliv apriori zákonem.⁹¹ Zákon v tomto směru dává přednost právu na ochraně soukromí, čímž ovšem svobodu projevu a právo na informace prakticky popírá. Právo umožňuje osobám realizovat svobodu projevu a šířit informace a zároveň ochraňuje soukromé osoby před neoprávněnými zásahy do jejich osobnostních práv skrze šíření určitých informací. Z toho ovšem vyplývá, že ne každá informace o určité osobě je neoprávněný zásah do její osobnosti. Právo rozlišuje v tomto směru informace pravdivé, věcné, neutrální a seriózní od informací lživých, smyšlených a tendenčních, stejně jako hodnotové soudy v mezích společenské slušnosti a mimo tyto meze. Ochranu jako projevy svobody projevu pak požívají pouze informace a hodnotové soudy, které jsou pravdivé, věcně podložené a v mezích společenské slušnosti, zatímco jiné nikoliv (a mohou tudíž znamenat zásah do osobnostních práv).⁹² V případě trestního řízení k tomu navíc přistupuje nutnost zachovat zásadu presumpce nevinny.⁹³ Pokud informace tyto podmínky splňuje, je chráněna svobodou projevu a může být šířena, pokud podle ústavního pořádku není v demokratické společnosti nezbytné jejímu šíření zamezit z důvodů pro ochranu práv a svobod druhých,

⁸⁵ Zpracováno dle příspěvku Otevřené společnosti, o.p.s.

⁸⁶ Zákon č. 52/2009 Sb., kterým se mění zákon č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním (trestní řád), ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony.

⁸⁷ V případě výstupů z tajného policejního sledování či odposlouchávání je navíc řešení spíše zástupné, neboť primární problém spočívá především v úniku těchto informací ze samotných orgánů činných v trestním řízení.

⁸⁸ Čl. 17 Listiny základních práv a svobod, čl. 10 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod, čl. 11 Listiny základních práv EU, čl. 19 Mezinárodního paktu o občanských a politických právech.

⁸⁹ Čl. 10 Listiny základních práv a svobod, čl. 8 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod, čl. 7 a 8 Listiny základních práv EU, čl. 16 a 17 Mezinárodního paktu o občanských a politických právech.

⁹⁰ Viz např. nálezy Ústavního soudu sp. zn. II. ÚS 357/96.

⁹¹ Podle judikatury Ústavního soudu je základní právo podle čl. 17 Listiny je zásadně rovno základnímu právu podle čl. 10 Listiny“ (nálezy sp. zn. II. ÚS 357/96), přičemž „je především věcí obecných soudů, aby s přihlédnutím k okolnostem každého případu zvážily, zda jednomu právu nebyla bezdůvodně dána přednost před právem druhým“ (nálezy sp. zn. IV. ÚS 154/96).

⁹² Viz např. nálezy Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 156/99, I. ÚS 453/03, I. ÚS 367/03 či. III. ÚS 346/06.

⁹³ S tím je spojeno i právo na odpověď a na dodatečné sdělení podle tiskového zákona (§ 10-15 zákona č. 46/2000 Sb., ve znění pozdějších předpisů) a zákona o rozhlasovém a televizním vysílání (§ 35-41 zákona č. 231/2001 Sb., ve znění pozdějších předpisů).

bezpečnost státu, veřejnou bezpečnost, ochranu veřejného zdraví a mravnosti.⁹⁴ Zákon ovšem zakazuje zveřejňovat jakékoliv informace o vymezených osobách bez ohledu na jejich povahu.

Další problematickou otázkou je i realizace práva na informace o věcech veřejného zájmu, tj. takových, které se dotýkají otázek fungování státu a chování osob, které jsou zodpovědné za jeho fungování či které jsou s jeho fungováním spojeny. Právo zde rovněž rozlišuje osoby veřejné činné, u kterých stanoví hranici pro neoprávněný zásah do osobnostních práv méně přísně, neboť respektuje právo veřejnosti znát okolnosti fungování veřejné moci a chování osob tuto moc vykonávajících, které by mohlo mít na její fungování vliv.⁹⁵ *U takových osob je ovšem obzvláště důležité, aby veřejnost byla informována o jejich chování a mohla tak vědomě při demokratických procesech rozhodovat o tom, kdo bude tuto moc vykonávat, a zároveň se podílet na ochraně řádného výkonu této moci, samozřejmě ze dodržení pravidel presumpce neviny a spravedlivého procesu. Ani toto ovšem nový zákon neumožňuje zohlednit.*

V Poslanecké sněmovně jsou nyní projednávány dva návrhy novely, které umožňují zveřejnění chráněných informací v případě, že by toto zveřejnění bylo ve veřejném zájmu, který by převážil zájem na ochraně soukromí dotčené osoby. Tyto předlohy jsou nyní v druhém čtení.⁹⁶ Zároveň skupina senátorů podala k Ústavnímu soudu návrh na zrušení některých ustanovení zákona č. 52/2009 Sb. O této stížnosti nebylo dosud rozhodnuto.⁹⁷

1.4 Svoboda shromažďovací

Ministr pro lidská práva ve spolupráci s ministrem vnitra připravil novelu zákona o právu shromažďovacím, která vstoupila v účinnost v roce 2009.⁹⁸ Novela prodlužuje lhůtu pro obecní úřady pro posouzení oznámení o konání shromáždění, a to ze tří kalendářních na tři pracovní dny, aby lhůta neběžela v době, kdy úřady nepracují. *Úřady tudíž budou moci lépe a pečlivěji vyhodnotit, zda oznámené shromáždění by svým konáním nenarušilo jiná základní práva a veřejný zájem a zda proto není důvod pro jeho zákaz podle zákona. Delší lhůta rovněž úřadům umožní lépe se seznámit se svolavateli shromáždění a jejich aktivitami a být případně připraven rozpustit shromáždění, pokud by se odchýlilo od svého ohlášeného účelu a začalo porušovat zákony. Stále ovšem platí, že se musí jednat o opatření nezbytné v demokratické společnosti ve smyslu ústavního pořádku i mezinárodních smluv.*

⁹⁴ Podle judikatury Evropského soudu pro lidská práva musí ovšem tato výjimka být vykládána restriktivně a opět s ohledem na konkrétní situaci. Viz např. rozsudek ve věci Sunday Times proti Spojenému království (stížnost č. 6583/74) nebo Observer a Guardian proti Spojenému království (stížnost č. 13585/88).

⁹⁵ Viz např. nález Ústavního soudu sp. zn. IV. ÚS 146/04 či IV. ÚS 23/05 či rozsudky Evropského soudu pro lidská práva ve věcech Wingrove proti Spojenému království (stížnost č. 17419/90) Lingens proti Rakousku (stížnost č. 9815/82), Castells proti Španělsku (stížnost č. 11798/85), Thorgeir Thorgeirson proti Islandu (stížnost č. 13778/88) Bladet Tromsø a Stensaas proti Norsku [GC] (stížnost č. 21980/93), Monnat proti Švýcarsku (stížnost č. 73604/01).

⁹⁶ Jde o sněmovní tisk č. 905 (vládní návrh na vydání zákona, kterým se mění zákon č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním (trestní řád), ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 40/2009 Sb., trestní zákoník, a zákon č. 101/2000 Sb., o ochraně osobních údajů a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů a sněmovní tisk č. 815 (Návrh poslanců Kateřiny Jacques, Františka Bublana, Františka Laudáta a dalších na vydání zákona, kterým se mění zákon č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním (trestní řád), ve znění pozdějších předpisů).

⁹⁷ Stížnost je vedena pod sp. zn. Pl. ÚS 10/09.

⁹⁸ Zákon č. 294/2009 Sb., kterým se mění zákon č. 84/1990 Sb., o právu shromažďovacím, ve znění pozdějších předpisů.

Ministerstvo vnitra zpracovalo „Manuál pro obce k zákonu o právu shromažďovacím“⁹⁹. Ministr pro lidská práva vydal publikaci „Nezvaní hosté. Sborník textů pro města a obce, které se zamýšlejí nad možností aktivně bránit shromážděním z nenávisti“. Publikace se věnuje zejména praktickým příkladům dobré správy a je určena nejen samosprávám, ale i široké veřejnosti k informování o problematice extremismu.¹⁰⁰

*Obě tyto publikace mohou obcím poskytnout návod, jak postupovat při přijímání oznámení shromáždění, jak rozhodovat o jejich případném zákazu a jak postupovat v souladu se zákonem při jejich konání a při řešení případných konfliktů. Obce ovšem nesmí zapomenout na to, že shromažďovací právo je jako základní právo chráněno ústavním pořádkem a že do něj lze zasahovat pouze v souladu se zákonem za účelem ochrany jiných základních práv či hodnot a pouze v nezbytně nutné míře. Rovněž obce musí mít na paměti, že pokud výkon tohoto práva jakkoliv omezí, nesou důkazní břemeno ohledně zákonnosti a ústavnosti tohoto omezení a musí tudíž prokázat, že toto omezení bylo v souladu se zákonem i s ústavním pořádkem, jak vyplývá i z judikatury Nejvyššího správního soudu a Ústavního soudu.*¹⁰¹

Nejvyšší správní soud připustil možnost, aby správní orgán zakázal veřejné shromáždění, pokud je jeho skutečný účel odlišný od oznámeného a současně vede k ohrožení práv chráněných zákonem o právu shromažďovacím a ústavním pořádkem České republiky.¹⁰² Řešení střetu shromažďovacího práva s jiným ze základních lidských práv však nelze zobecnit a musí se vždy odvíjet od konkrétních skutkových okolností za současného zohlednění principu proporcionality. Správní orgán může shromáždění zakázat pouze tehdy, je-li schopen bezpochyby prokázat účel shromáždění odůvodňující jeho zákaz. Své závěry přitom musí podrobně a přezkoumatelně odůvodnit. Základní argumenty nesmí být pouze odvozené a musí být ověřena jejich hodnověrnost. V odůvodnění rozhodnutí musí být dostatečně rozvedeny skutkové a právní úvahy správního orgánu a jeho stanovisko dostatečně odůvodněno, proč bylo případně jiné základní právo upřednostněno na úkor práva shromažďovacího.¹⁰³

1.5 Právo sdružovací

1.5.1 Návrhy na rozpuštění problémových subjektů

⁹⁹ Manuál byl rozeslán na všechny krajské úřady, distribuován obcím a dále poskytnut Svazu měst a obcí ČR. V elektronické verzi je manuál k dispozici na webových stránkách Ministerstva vnitra a Svazu měst a obcí ČR: <http://www.mvcr.cz/clanek/extremismus-manual-pro-obce-k-zakonu-o-pravu-shromazdovacim.aspx>
<http://www.smocr.cz/dulezite-informace/manual-pro-obce-k-zakonu-o-pravu-shromazdovacim--mv-cr-.aspx>.

¹⁰⁰ <http://clovekvrtisni.cz/download/pdf/206.pdf>

<http://www.vlada.cz/assets/clenove-vlady/ministri-pri-uradu-vlady/michael-kocab/tz/Nezvani-hoste.pdf>

¹⁰¹ Viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 11. 2007, čj. 8 As 51/2007-67, rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 9. 2007, čj. 5 As 26/2007-86, rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21.2.2008, čj. 2 As 17/2008-77, rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31.8.2009, čj. 8 As 7/2008-116 – dostupné na www.nssoud.cz, nález Ústavního soudu ČR z 18. 8. 2005, sp. zn. II. ÚS 459/04, dostupný na <http://nalus.usoud.cz>.

¹⁰² Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 8. 2009, čj. 8 As 7/2008-116, www.nssoud.cz. V právní obci ovšem panují určité pochybnosti o tom, nakolik může soudní vyplňování hodnotových mezer v právu jít proti přímému textu zákona. Podle § 10 odst. 1 zákona č. 84/1990 Sb., o právu shromažďovacím, ve znění pozdějších předpisů, může úřad oznámené shromáždění zakázat pouze pokud se oznámený účel dostává do konfliktu s jinými základními právy. Text zákona tedy správnímu orgánu nedává možnost posuzovat jiný než oznámený účel shromáždění. Pokud se následně během shromáždění ukáže, že se podstatně odchýlilo od oznámeného účelu (tj. že oznámený účel pouze zastíral účel skutečný) a vyšly najevo okolnosti, které by odůvodnily jeho zákaz, může být shromáždění rozpuštěno podle § 12 odst. 5 zákona.

¹⁰³ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 4. 2009, čj. 1 As 30/2009-70, www.nssoud.cz.

V roce 2009 rozhodoval Nejvyšší správní soud o návrhu vlády na rozpuštění Dělnické strany.¹⁰⁴ V tomto rozhodnutí vymezil podmínky pro výkon sdružovacího práva a možnosti, za jakých podmínek lze do výkonu tohoto práva zasáhnout, a to s odkazem na judikaturu Ústavního soudu i Evropského soudu pro lidská práva. Právo sdružovat se v politických stranách a hnutích je základní cestou pro zajištění účasti občanů na politickém životě společnosti, zejména vytváření zákonodárných sborů a orgánů samosprávy. Politické strany jsou nezbytným článkem zprostředkujícím občanům podíl na politické moci. V této funkci a svou rolí při tvorbě politické vůle ve státě se politické strany podílejí na formování státních orgánů. Vzniku demokratických státních orgánů musí předcházet volná soutěž na státu nezávislých politických stran, skrze níž se utvářejí politické obrysy a proporce státu. Ústava vychází z principu zastupitelské demokracie, politický systém je založen na svobodném a dobrovolném vzniku a volné soutěži politických stran, respektujících základní demokratické principy.

Podle Nejvyššího správního soudu Ústava klade na politické strany dva základní požadavky: respekt k základním demokratickým principům a odmítání násilí k prosazování svých zájmů. Politická strana může usilovat o změnu právního i ústavního pořádku, pokud jsou (resp. mají být) použité prostředky nenásilné, zákonné a demokratické a cílená změna je sama o sobě slučitelná se základními principy demokratického právního státu. Demokratický právní stát má na druhou stranu právo a povinnost aktivně bránit své demokratické zřízení proti stranám, které tyto mantinely nedodržují. Politická strana, která vyzývá k násilí nebo jejíž politický projekt nerespektuje pravidla demokracie, usiluje o jejich zničení nebo směřuje k porušování uznávaných práv a svobod, proto ústavní ochrany nepožívá. Nepřípustné je také zneužití práva. Nikdo, ani politická strana, kdo svou činností reálně ohrožuje nebo porušuje základní práva a svobody jiných, se nemůže v odpovídajícím rozsahu účinně dovolávat ochrany svých vlastních základních práv a svobod. Listina základních práv a svobod a Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod připouštějí omezení sdružovacího práva včetně práva na sdružování v politických stranách na případy stanovené zákonem, jestliže je to v demokratické společnosti nezbytné pro bezpečnost státu, ochranu veřejné bezpečnosti a veřejného pořádku, předcházení trestným činům nebo pro ochranu práv a svobod druhých. Výjimky umožňující zásah státu do svobody sdružovací musí být vykládány restriktivně. Pouze přesvědčivé a závažné důvody proto mohou ospravedlnit omezení svobody sdružování v politických stranách.

Podle Nejvyššího správního soudu lze politickou stranu rozpustit pouze za kumulativního splnění čtyř podmínek:

- 1) zjištěné chování politické strany je protiprávní - strana porušuje ústavu a zákony nebo jejím cílem je odstranění demokratických základů státu, směřuje k uchopení a držení moci zamezujícím druhým stranám a hnutím ucházet se ústavními prostředky o moc nebo směřuje k potlačení rovnoprávnosti občanů nebo její program nebo činnost ohrožují mravnost, veřejný pořádek nebo práva a svobodu občanů,
- 2) zjištěné chování je přičitatelné dané politické straně a nejedná se pouze o excesy některých jejích příznivců či členů,
- 3) svou činností představuje do budoucna dostatečně bezprostřední hrozbu pro demokratický právní stát a
- 4) zamýšlený zásah je přiměřený sledovanému cíli, tj. nenarušuje princip proporcionality mezi omezením práva sdružovat se v politických stranách a zájmem společnosti na ochraně jiných hodnot. Těmito hodnotami jsou zejména zájem na bezpečnosti státu, veřejné bezpečnosti a

¹⁰⁴ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 3. 2009, čj. Pst 1 /2008-66, www.nssoud.cz

veřejném pořádku, předcházení trestným činům nebo ochrana práv a svobod druhých. Zásah proto musí být nezbytný pro zaručení ochrany těchto hodnot.

Na základě návrhu podaného vládou České republiky Nejvyšší správní soud neshledal, že by v tomto případě byly splněny podmínky pro rozpuštění Dělnické strany, a proto jejímu návrhu nevyhověl. Nicméně další činnost Dělnické strany (např. její aktivity v Janově v listopadu 2008) zavedla příčinu k vypracování a podání nového návrhu na její rozpuštění.¹⁰⁵ Tomuto návrhu Nejvyšší správní soud dne 17.2.2010 vyhověl¹⁰⁶.

1.6. Volební právo – volby a stížnosti na jejich průběh

V roce 2009 proběhly na území České republiky volby do Evropského parlamentu, a to ve dnech 5. a 6. června 2009. U Nejvyššího správního soudu bylo podáno celkem 7 návrhů na soudní přezkum průběhu voleb; 4 návrhy byly odmítnuty, 2 návrhy byly zamítnuty a 1 návrh byl zčásti odmítnut a ve zbytku zamítnut.

Nejvyšší správní soud řešil např. problematiku volební kampaně při volbách.¹⁰⁷ Navrhovatel namítal, že byl porušen zákaz volební agitace v bezprostřední blízkosti volební místnosti v době voleb, neboť při vstupu do objektu školy, v němž se nacházela volební místnost, kolem nich pomalu projížděla volební dodávka pomalovaná jménem kandidáta a z jejích reproduktorů se do širokého okolí ozývala výzva, aby voliči dali hlas právě tomuto kandidátovi. Tyto výzvy byly slyšet i v chodbě před volební místností. Podle Nejvyššího správního soudu v okolí objektů, ve kterých se nacházejí volební místnosti, nelze vyloučit jakékoliv působení na voliče. Smyslem zákona¹⁰⁸ není zabránit tomu, aby se volič při cestě k objektu, v němž je umístěna volební místnost, nemohl v žádném případě setkat s jakýmkoli volebním poselstvím či informací, nýbrž zakázat takové formy a umístění technik volební agitace, které by ovlivňovaly přímo svobodnou vůli voliče při jeho vstupu do volební místnosti či do objektu, v němž se nachází. Podle soudu je tak zakázána taková volební agitace, která je přímo zaměřena na bezprostřední okolí volebních místností, není jednorázová či dokonce pouze nahodilá a je natolik intenzivní, že v konečném důsledku je reálně způsobilá ovlivnit chování i takového voliče, který byl bezprostředně před příchodem do volební místnosti již rozhodnut hlasovat určitým způsobem. Tak tomu ovšem v daném případě nebylo, byť Nejvyšší správní soud shledal tuto formu kampaně „na hranici zákona“.

¹⁰⁵ Návrh vypracovalo Ministerstvo vnitra ve spolupráci s nezávislými odborníky. O podání tohoto návrhu Nejvyššímu správnímu soudu rozhodla vláda dne 16. září 2009.

¹⁰⁶ Viz rozsudek čj. Pst. 1/2009 – 348, www.nssoud.cz.

¹⁰⁷ Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 11. 2008 čj. Vol 7/2008-13, www.nssoud.cz.

¹⁰⁸ § 16 odst. 6 zákona č. 247/1995 Sb., o volbách do Poslanecké sněmovny, ve znění pozdějších předpisů.

2. SOUDNICTVÍ, PRÁVO NA SOUDNÍ A JINOU OCHRANU

2.1 Změny právní úpravy – souhrnná novela OSŘ

Od 1.7.2009 je účinná souhrnná novela občanského soudního řádu.¹⁰⁹ Zásadní změnou je nová právní úprava systému doručování. Základem nového systému doručování je adresa pro doručování, kterou účastník řízení sdělí soudu. Účastník řízení je tedy veden k tomu, aby soudu sám sdělil adresu, na které bude k zastížení a na které bude pro účely soudního řízení přebírat poštu. Účastník může soudu sdělit adresu pro účely jednotlivého řízení nebo může si nechat zvláštní doručovací adresu zaevidovat v evidenci obyvatel vedle adresy trvalého pobytu, pokud se nezdržuje v místě trvalého pobytu. Soud pak doručování na tuto adresu pokládá za platné. Nově je možno se souhlasem nebo na žádost účastníka rovněž doručovat prostřednictvím veřejné datové sítě i do datové schránky nebo na elektronickou adresu, pokud on sám předloží vlastní kvalifikovaný certifikát k ověření své identity a pravosti svého elektronického podpisu anebo pokud uvede akreditovaného poskytovatele certifikačních služeb, který jeho kvalifikovaný certifikát vydal a eviduje jej a může jej poskytnout. Pokud adresát nezvolí ani jednu z výše uvedených možností je adresou pro doručování adresa trvalého pobytu vedená v centrální evidenci obyvatel u fyzické osoby, u podnikající fyzické osoby adresa místa podnikání a u právnické osoby adresa v příslušném rejstříku.

Pokud není adresát zastížen v místě doručování, je písemnost uložena na poště nebo u soudu na dobu 10 dní a pak je považována za doručenu. Pouze u některých písemnostech je tato fikce doručení vyloučena, neboť se doručují do vlastních rukou adresáta s vyloučením náhradního doručení. Účastník ovšem může soudu navrhnout, aby fikci doručení prohlásil za neúčinnou, pokud se ani on, ani jeho právní zástupce nemohl s doručovanou písemností z omluvitelného důvodu seznámit, a to do 15 dnů, kdy se s fiktivně doručenu písemností seznámil nebo mohl seznámit. Takto může účastník odvrátit případné nepříznivé účinky fikce doručení

Novinkou je rovněž protokolace formou zvukového a zvukově-obrazového záznamu. Tato forma je považována za jistější, průkaznější a zároveň méně namáhavou. Není-li pořízení záznamu možné nebo stanoví-li tak zákon, pořizuje se o jednání protokol. Přepis záznamu nebo jeho části se pořídí, pokud tak ze závažných důvodů určí soud. Přepis se pořídí vždy, je-li podán řádný nebo mimořádný opravný prostředek ve věci samé. Účastník řízení nebo jeho zástupce si může zvukový či zvukově-obrazový záznam řízení nechat přehrát nebo nechat pořídit jeho kopii. Ostatní osoby, které na tom mají právní zájem, o to mohou požádat předsedu senátu.

Pozitivní novinkou je možnost soudu, u něhož jsou namítány průtahy v řízení, aby ve lhůtě 30 dnů ode dne doručení návrhu na určení lhůty provedl všechny procesní úkony, u nichž podle návrhatele dochází k prodlení, a tím situaci sám napravil. Novela dále odstraňuje překážku podávání stížností na průtahy v řízení před podáním návrhu na určení lhůty k provedení procesního úkonu.

2.2 Systémové zajištění dostupnosti právní pomoci

V roce 2009 mělo Ministerstvo spravedlnosti předložit vládě návrh věcného záměru zákona o bezplatné právní pomoci¹¹⁰, což doporučoval i podnět Rady vlády ČR pro lidská práva¹¹¹.

¹⁰⁹ Zákon č. 7/2009 Sb., kterým se mění zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony.

¹¹⁰ Dle Plánu Legislativních prací vlády na rok 2009.

Ministryně spravedlnosti požádala o zrušení legislativního úkolu z důvodu významných finančních dopadů navrhovaného zákona na státní rozpočet a zásadních koncepčních problémů v oblasti poskytování právní pomoci, které nebylo možné v současné době uspokojivě řešit bez zatížení státního rozpočtu.¹¹² Současně Ministerstvo spravedlnosti vypracovalo analýzu, z níž plyne, že dosavadní právní úprava poskytování právní pomoci je dostatečná a odpovídá mezinárodním závazkům České republiky, byť není obsažena v samostatném zákoně, ale je roztržena zejména v jednotlivých procesních právních předpisech. Vláda zrušení tohoto úkolu schválila.¹¹³

Přístup k bezplatné právní pomoci zejména v civilních věcech lze stále hodnotit jako problematický. Podle procesních předpisů soudy sice mohou ze sociálních důvodů odpustit soudní poplatky či další náklady řízení a přidělit zástupce na náklady státu (a to i advokáta). Žadatel navíc může požádat Českou advokátní komoru o bezplatné přidělení advokáta. Česká advokátní komora poskytuje rovněž v určitých místech (zejm. krajských městech) bezplatné právní poradenství v budovách krajských soudů či jiných místech. V praxi právní pomoc poskytují i mnohé nevládní neziskové organizace. Přidělování soudem ovšem závisí na samotném započetí soudního řízení a na uvážení soudu, který bere v potaz nejen sociální situaci žadatele, ale i povahu sporu a otázku případného úspěchu žadatele. Podle občanského soudního řádu by osvobození od soudních poplatků nemělo být přiznáno pouze v případě svévolného či zřejmě bezúspěšného uplatnění práva či bránění jeho výkonu¹¹⁴. V praxi nemusí být úplně jisté, zda tomu tak ve skutečnosti je a neexistují ani žádná minimální kriteria po posuzování žádostí (otázka dokládání soc. poměrů apod.).

Větší důraz by měl být proto kladen na poskytování právní pomoci před samotným soudním sporem či vedle něj. Zde hrají významnou roli právě poradny České advokátní komory a neziskových organizací, které jsou ovšem závislé na svých finančních prostředcích. Systém je tak velmi nestabilní a pokud nevládní organizace prostředky nezískají, jsou nuceny poskytování právní pomoci ukončit. Tímto je přístup k právní pomoci velmi omezován, síť poraden je navíc velmi nerovnoměrná a mimo nejzákladnější právní otázky se prakticky omezuje pouze na největší města (Praha, Brno, Ostrava). Omezené finanční prostředky se navíc podepisují i na kvalitě právní pomoci. Přitom se lze oprávněně domnívat, že kvalitní a přístupná právní pomoc a poradenství by mohlo předejít mnohým sporům řešeným soudy a mohly by ve svém důsledku vést nejen k odbřemenění samotných soudů, ale i k ušetření nákladů na soudní poplatky a na státem hrazené zastupování před soudy.

2.3 Právo na projednání věci bez zbytečných průtahů

Ministerstvo spravedlnosti v rámci svých kompetencí orgánu státní správy soudů pravidelně sleduje a vyhodnocuje stav soudních agend a provádí prověrky soudních spisů zaměřené na zjištění, zda v řízení nedochází ke zbytečným průtahům.¹¹⁵ V roce 2009 byla především provedena obsáhlá prověrka zaměřená na nevyřízené věci starší 5 let u všech okresních soudů v obvodu Krajského soudu v Ústí nad Labem. Na základě této prověrky bylo uloženo několik kárných postihů a vedení soudů byla uložena řada organizačních opatření. Dále byla provedena tématická prověrka vyřizování konkursních věcí u Městského soudu v Praze a u

¹¹¹ Podnět byl Radou schválen dne 21.2.2008.

¹¹² Z původně Ministerstvem předloženého věcného záměru ovšem naopak vyplývalo, že většina navrhovaných variant by naopak byla finančně méně náročná než současný systém.

¹¹³ Usnesení vlády ČR č. 1216 zde dne 21.9.2009.

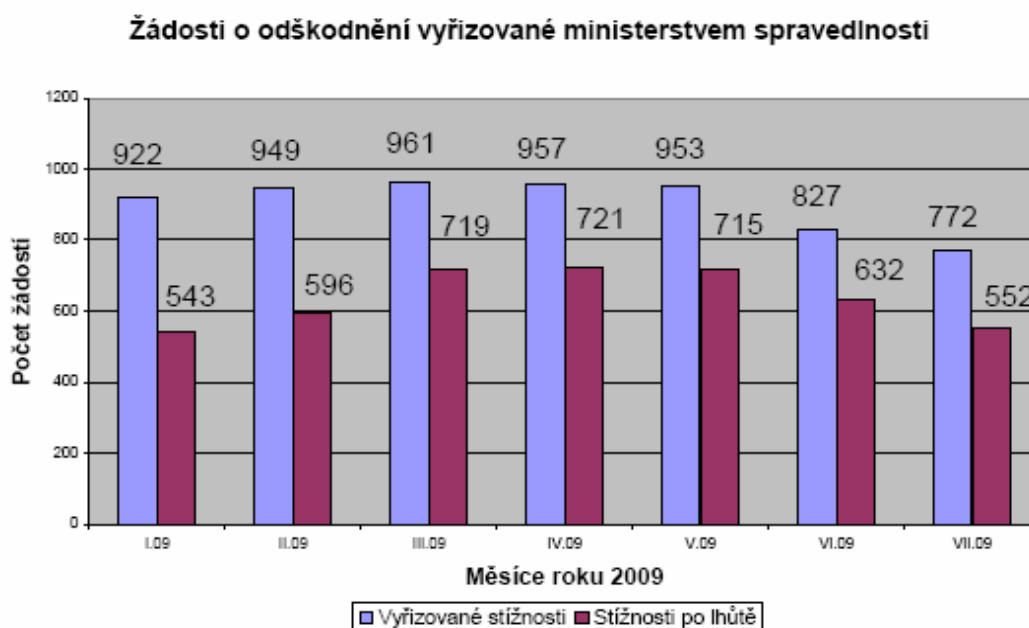
¹¹⁴ Viz § 138 odst. 1 občanského soudního řádu.

¹¹⁵ Viz § 123 odst. 2 zákona č. 6/2002 Sb., o soudech a soudcích, ve znění pozdějších předpisů.

Krajského soudu v Hradci Králové a tématické prověrky rozhodování o úpravě poměrů nezletilých dětí a pracovněprávních věcí u vybraných okresních soudů.¹¹⁶ Vedení soudů bylo uloženo i nadále průběžně sledovat vývoj rychlosti vyřizování starších nedodělků s cílem co nejvíce snížit počet neskončených nejstarších věcí a tím i počet stížností podávaných z důvodu porušení práva na projednání věci bez zbytečných průtahů u Evropského soudu pro lidská práva.

Bohužel stále přetrvávají průtahy v odškodňovacím řízení dle zákona o odpovědnosti státu za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci.¹¹⁷ V současné době se poškozený, který se chce domoci odškodnění, musí nejprve se svým nárokem obrátit na Ministerstvo spravedlnosti, které jeho záležitost posoudí v rámci tzv. předběžného projednávání. Teprve pokud ministerstvo plně nároku nevyhoví, může se poškozený obrátit na soud.¹¹⁸ Ačkoliv byl tento prostředek cílen především na to, aby o odškodnění mohlo být rozhodnuto před samotným soudním řízením a soudy proto nebyly zatěžovány, v praxi se začíná projevovat, že projednávání na Ministerstvu spravedlnosti řízení spíše prodlužuje, neboť si ministerstvo musí vyžadovat spisy ze řízení a je často množstvím stížností zahlceno a žadatelé se pak stejně obrací na soud. Podle Evropského soudu pro lidská práva je jedním z atributů, které musí účinný prostředek nápravy splňovat, dostatečně rychlé zajištění nápravy průtahů. Soud již ve své judikatuře vyslovil obavy, že právě rozdělení řízení na vícero fází může způsobit jeho průtahy.¹¹⁹ Vyplývá to mimo jiné z níže uvedeného grafu Ministerstva spravedlnosti, ve kterém je znázorněno, kolik žádostí o odškodnění za průtahy je ministerstvem vyřizováno po zákonem stanovené lhůtě 6 měsíců.

Tabulka č. 1: Žádosti o odškodnění dle zákona č. 82/1998 Sb.



¹¹⁶ Tématická prověrka rozhodování o úpravě poměrů nezletilých dětí u vybraných okresních soudů pak byla znovu zařazena do plánu hlavních úkolů odboru dohledu Ministerstva spravedlnosti na rok 2010.

¹¹⁷ Zákon č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem a o změně zákona České národní rady č. 358/1992 Sb., o notářích a jejich činnosti (notářský řád), ve znění pozdějších předpisů.

¹¹⁸ § 14 a 15 zákona č. 82/1998 Sb.

¹¹⁹ Rozhodnutí ve věci Vokurka proti České republice ze dne 16. října 2007 (stížnost č. 40552/02).

K dalšímu zpomalení odškodňování vede také řízení před soudem. Průměrná délka řízení ve sporech podle zákona č. 82/1998 Sb. činí 747 dní.¹²⁰ To je způsobeno především tím, že jediným soudem rozhodujícím o nárocích z odškodňování je Obvodní soud pro Prahu 2, který je místně příslušným soudem Ministerstva spravedlnosti jako žalovaného ve sporu, které jedná za stát ve věcech odškodňování za průtahy v soudním řízení.

Základním krokem při zrychlování odškodňovacího procesu by měla důkladná analýza efektivity předběžného projednání nároků, jestli je tento způsob efektivní, jestli zavedením předběžného projednávání došlo k odlehčení soudů, nebo došlo jen ke zdvojení řízení. Ohledně přetížení Obvodního soudu pro Prahu 2 se nabízí navýšení počtu jeho soudců nebo změna místní příslušnosti ve věcech odškodňování.

*Dalším problémem může být, že dosavadní znění zákona č. 82/1998 Sb. neumožňuje poškozenému jako součást nákladů řízení uplatnit náklady na zastoupení, které vznikly v rámci předběžného projednávání. I když samotné předběžné řízení je možno považovat za méně právně náročné, neboť spočívá prakticky pouze v podání žádosti, ukazuje se pro její sepsání v praxi často nutnost právního zastoupení. Statistiky o tom, kolik poškozených je v rámci předběžného projednání zastoupeno, nejsou známy. Z informací Ministerstva spravedlnosti ovšem vyplývá, že velká většina žadatelů je v rámci předběžného projednávání právně zastoupena. Současná právní úprava je proto pro poškozeného velmi nepříznivá. Navíc Ústavní soud poukázal ve své judikatuře na skutečnost, že součástí škody, za kterou může být stát odpovědný, jsou také skutečně vynaložené náklady účastníků bez ohledu na to, z jakého důvodu vzniknou. Pokud je tedy stát odpovědný za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci a účastník se prostřednictvím svého advokáta obrátí na příslušný úřad a uplatní svůj nárok, což je jeho povinností podle zákona, měl by mít tento účastník možnost uplatnit také náklady, které mu vznikly přímo v souvislosti s takto uplatněným nárokem.*¹²¹

2.4 Mediace a alternativní řešení sporů

Ministerstvo spravedlnosti předložilo vládě návrh zákona o mediaci v netrestních věcech. Mediací se rozumí postup při řešení soukromoprávního sporu za účasti mediátora, který podporuje komunikaci mezi osobami na sporu zúčastněnými tak, aby jim pomohl dosáhnout smírného vyřešení jejich sporu. Mediace je řízením dobrovolným, které je zahajováno z vůle stran sporu. Mediace je pak ukončena uzavřením mediační dohody, která upravuje vzájemná práva a povinnosti. Samotná mediační dohoda není exekučním titulem, na jejím základě lze následně sepsat notářský nebo exekuční zápis se svolením k vykonatelnosti anebo jí schválit soudem jako smír. V průběhu mediaci, ale i po uzavření mediační dohody lze pokračovat v soudním řízení a soudní ochrana práv zúčastněných osob tak zůstává vždy zachována. Významným důsledkem je skutečnost, že v průběhu mediaci neběží v předmětu mediaci promlčecí doba ani lhůta pro zánik práva a dochází tak ke stavení těchto lhůt. Strany tak se nevystavují nebezpečí, že během mediaci dojde k promlčení nebo prekluzi práva.

Předmětem návrhu zákona není úprava veškeré mediační činnosti v civilních a netrestních věcech, ale pouze úprava mediaci prováděná registrovanými mediátory a návrh tak nevylučuje, aby byla mediace prováděna mimo režim navrhovaného zákona.

¹²⁰ Podle statistického přehledu Ministerstva spravedlnosti za rok 2009.

<http://portal.justice.cz/justice2/soubor.aspx?id=81721> Průměrná délka se vztahuje ke všem odškodňovacím řízením podle tohoto zákona.

¹²¹ Zpracováno na základě příspěvku Ligy lidských práv.

neregistrovanými mediátory. Takto prováděná mediace však nemá důsledky stanovené v návrhu, mezi které patří především již zmiňované stavení promlčecích a prekluzivních lhůt.

2.5 Nový trestní zákoník

Nový trestní zákoník¹²² nabyl účinnosti dnem 1. 1. 2010. Zavádí formální pojetí trestného činu, tj. trestným činem je skutek popsáný jako takový v trestním zákoníku, byť ve spojení s určitým materiálním korektivem, podle něhož trestní odpovědnost pachatele a trestněprávní důsledky s ní spojené lze uplatňovat jen v případech společensky škodlivých, ve kterých nepostačuje uplatnění odpovědnosti podle jiných právních předpisů (princip „ultima ratio“). Zakotvení zásady subsidiarity trestní represe a z ní vyplývajícího principu „ultima ratio“ do trestního zákoníku má význam také interpretační, neboť znaky trestného činu je třeba vykládat tak, aby za trestný čin byl považován jen čin společensky škodlivý. Zásada subsidiarity trestní represe totiž vyžaduje, aby stát uplatňoval prostředky trestního práva zdrženlivě, to znamená především tam, kde jiné právní prostředky selhávají nebo nejsou efektivní.

V návaznosti na uvedené pojetí trestného činu trestní zákoník upravuje novou kategorizaci trestných činů na zločiny a přečiny. Přečiny jsou všechny nedbalostní trestné činy a ty úmyslné trestné činy, na které zákon stanoví trest odnětí svobody do pěti let. Zločiny jsou pak všechny ostatní úmyslné trestné činy. Tato změna se promítne i do trestního řízení. U zločinů bude vedeno standardní trestní řízení, u přečinů budou převažovat zjednodušené formy řízení, odklony a alternativní řešení, včetně širokého uplatnění prostředků probace a mediace. Jeden z hlavních filozofických přístupů trestního zákoníku směřuje k tomu, aby pokud to povaha spáchaného činu umožňuje, byl trest odnětí svobody nahrazen alternativními druhy trestů (např. obecně prospěšnými pracemi, peněžitým trestem vyměřovaným ve formě denních sazeb, zákazem činnosti a nově také trestem domácího vězení).

Nový trestní zákoník podstatně lépe než předchozí trestní zákon zajišťuje diferenciaci a individualizaci trestního postihu za různé typy trestných činů u rozdílných skupin pachatelů – na jedné straně se výrazně zpřísnují trestní sazby odnětí svobody za opravdu závažné trestné činy, na druhé straně se rozšiřují možnosti alternativ nepodmíněného trestu odnětí svobody či mimořádného snížení výměry tohoto trestu. Konceptně dochází tedy k přehodnocení typové závažnosti či škodlivosti činu a snížení sazeb u majetkové trestné činnosti, a naopak zvýšení u závažné trestné činnosti.

Zavádí se i dva nové tresty – domácí vězení až na 2 roky a zákaz vstupu na sportovní, kulturní a jiné společenské akce až na 10 let. V mnohých případech lze obviněnému trest odnětí svobody mimořádně snížit (pokud pachatel zabránil trestnému činu, spolupracuje při jeho odhalování, spáchá skutek při odvracení hrozícího nebezpečí atd.). Trest může být naopak zvýšen v případě zvlášť závažného zločinu, kdy vzhledem k recidivě a ostatním okolnostem případu je skutek velmi závažný nebo možnost nápravy pachatele ztížena.

¹²² Zákon č. 40/2009 Sb., trestní zákoník, ve znění zákona č. 306/2009 Sb.

3. OSOBY OMEZENÉ NA SVOBODĚ

3.1 Legislativa

Novým institutem, který má být zaveden do českého právního řádu, je dohoda o vině a trestu.¹²³ Očekává se, že díky tomuto institutu dojde ke zrychlení trestního řízení a současně i k jeho zjednodušení a zefektivnění. Tím budou mít soudy také větší prostor pro projednávání závažných trestných činů.¹²⁴ Dohoda o vině a trestu je obsažena v návrhu novely trestního řádu. Zavádí možnost státního zástupce, aby v rámci přípravného řízení sjednal s obviněným tuto dohodu, kterou následně schválí soud. Návrh předpokládá, že bude možno dohodu sjednat u všech trestných činů, na které zákon stanoví trest odnětí svobody, jehož horní hranice nepřevyšuje pět let.

Ačkoliv se ozývají hlasy, že by bylo vhodnější zakotvit takovouto právní úpravu až v rámci rekodifikačního procesu nového trestního řádu, z hlediska zrychlení řízení a projednávání věci před soudem a odlehčení soudů k rozhodování o závažných trestných činech se jeví jako účelné, aby tato úprava byla zakotvena již ve stávajícím trestním řádu. V této souvislosti je vhodné zmínit také fakt, že předpokládaný časový horizont realizace rekodifikace trestního práva procesního není nikde stanoven, proto by se mohlo stát, že by se provedení vhodné a účelné úpravy dohody o vině a trestu stále oddalovalo v závislosti na osudu přijetí nového trestního řádu.

Ministerstvo spravedlnosti učinilo v roce 2009 kroky¹²⁵ ke zkvalitnění činnosti dosavadních poradních sborů ředitelů věznic. Ty mají být přejmenovány na poradní komise a kromě věznic mají být nově zavedeny i ve vazebních věznicích, kde tato úprava doposud chyběla. Novela přinese jasné zakotvení institutu nezávislé kontroly ve vězeňství. Hlavním cílem je prostřednictvím poradních komisí zajistit nezávislou kontrolu zvenčí a přispět tak k prohloubení a zlepšení fungování vězeňského systému a práv a oprávnění obviněných ve vazebních věznicích a odsouzených v klasických věznicích. Členové komisí mají mít možnost kontrolovat situaci v oblasti zacházení s odsouzenými a další činnost ve věznicích a vazebních věznicích a na základě kontrol, podnětů, žádostí a stížností přijímat opatření k plnění úkolů, aby vyvstálé problematické úseky bylo možno veřejně a na odborné úrovni řešit a napravovat. Návrh také stanoví podmínky a způsob zřizování těchto komisí, včetně jejího obsazování a funkčního období. V dubnu 2010 rozhodla Poslanecká sněmovna návrh zákona neprojednávat a ponechat tento problém na příští Poslanecké sněmovně.

3.2 Judikatura

Z hlediska rozhodovací praxe Evropského soudu pro lidská práva a jeho pojetí čl. 3 Úmluvy upravující absolutní zákaz mučení a jiného nelidského a ponižujícího zacházení nebo trestu, byl v roce 2009 vydán významný rozsudek ve věci *Opuz proti Turecku*.¹²⁶ Soud jednomyslně rozhodl, že se stát dopustil porušení základních lidských práv garantovaných Úmluvou tím, že

¹²³ Návrh zákona, kterým se mění zákon č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním (trestní řád), ve znění pozdějších předpisů, a 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), ve znění pozdějších předpisů – sněmovní tisk 574.

¹²⁴ Návrh je v době zpracování této Zprávy předmětem projednávání v Poslanecké sněmovně, která by se jím měla zabývat ve třetím čtení.

¹²⁵ Návrh zákona, kterým se mění zákon č. 169/1999 Sb., o výkonu trestu odnětí svobody, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 293/1993 Sb., o výkonu vazby, ve znění pozdějších předpisů – sněmovní tisk 664.

¹²⁶ Rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 9. června 2009 č. 33401/02 ve věci *Opuz proti Turecku*.

stěžovatelce a její matce nezajistil dostatečnou ochranu před domácím násilím ze strany manžela stěžovatelky. Za mezní je toto rozhodnutí považováno zejména z hlediska nazírání na otázku mučení, neboť v tomto rozsudku Soud konstatoval, že takovýmto jednáním došlo k porušení nejenom práva na život garantovaného čl. 2 Úmluvy, ale právě také čl. 3 zajišťující absolutní zákaz mučení a jiného nelidského či ponižujícího zacházení nebo trestu a v neposlední řadě také práva vyplývající z čl. 14 na ochranu před diskriminací z důvodu pohlaví. Soud rozhodl, že násilnosti páchané na stěžovatelce ze strany jejího manžela ve formě závažných fyzických zranění a psychického nátlaku byly natolik závažné, že dosáhly míry špatného zacházení spadajícího pod čl. 3 Úmluvy. Tím, že státní orgány nezajistily dostatečnou ochranu stěžovatelky proti takovému zásahu do její fyzické a duševní integrity, porušily svou povinnost ochrany (*duty to protect*) vyplývající z pozitivních závazků státu, které z čl. 3 Úmluvy přímo vyplývají.¹²⁷

Můžeme tedy konstatovat, že zmíněný rozsudek rozšiřuje pojetí mučení i do sféry domácího násilí, neboť do doby přijetí tohoto rozhodnutí byly případy odpovědnosti státu za domácí násilí hodnoceny Evropským soudem pro lidská práva jako porušení čl. 8 Úmluvy zabezpečující ochranu rodinného a soukromého života.¹²⁸ Rozhodnutí Opuz proti Turecku naopak přidává na závažnosti této formě násilí, neboť ji hodnotí jako zacházení, které svou intenzitou a stupněm závažnosti dosahuje míry mučení nebo nelidského či ponižujícího zacházení nebo trestání.

Ústavní soud se v průběhu roku 2009 zabýval několika případy, kdy se na něj stěžovatelé obrátili z důvodu porušení práva na osobní svobodu v trestním řízení tím, že o prodloužení vazby bylo rozhodováno bez slyšení obviněného.¹²⁹ Ústavní soud zopakoval svůj právní názor, který vyjádřil již nálezem sp. zn. Pl. ÚS 45/04,¹³⁰ že „je nutné slyšení obviněného soudem předtím, než je rozhodováno o jeho stížnosti proti usnesení státního zástupce o dalším trvání vazby.“ Konstatoval však, že povinnost obecného soudu vyslechnout obviněného ve vazebních otázkách není dána bez dalšího automaticky, nicméně slyšení obviněného předtím, než soud rozhodne o jeho stížnosti proti usnesení státního zástupce o dalším trvání vazby, je nutné vždy. Ústavní soud v těchto svých rozhodnutích zdůraznil, že v případech, kdy obecné soudy nebudou reflektovat uvedené ústavněprávní výklady procesních podmínek při rozhodování o stížnostech vazebně stíhaných osob proti rozhodnutí státního zástupce, porušují tím samotnou Ústavu, která stanoví, že vykonatelná rozhodnutí Ústavního soudu jsou závazná pro všechny orgány i osoby.¹³¹

V dalším rozhodnutí Ústavního soudu¹³² můžeme spatřovat posílení práv osob, proti kterým se trestní řízení vede, a to zejména při uplatňování práva na obhajobu. V konkrétním případě obecný soud rozhodl o nevyhovění žádosti obhájce a obviněného o odročení hlavního líčení z důvodu, že obhájce musel být přítomen v jiné věci na jiném soudním jednání. Ačkoliv soud připustil, že žádosti o odročení hlavního líčení by mohly být v některých případech spíše obstrukčního charakteru (vyhýbání se úkonu nebo rozhodnutí, záměrné prodlužování přijetí rozhodnutí), v případech, kdy žádost o odročení je zcela legitimní, soud by jí měl vyhovět, neboť právo na obhajobu v sobě zahrnuje i právo žádat, aby konkrétní úkon v trestním řízení,

¹²⁷ Rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 9. června 2009 ve věci stížnosti č. 33401/02 Opuz proti Turecku, para 161-176.

¹²⁸ Viz např. rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 12. června 2008 ve věci stížnosti č. 71127/01 Bevacqua a S. proti Bulharsku, para 64-84.

¹²⁹ Např. nález Ústavního soudu III. ÚS 2198/09 ze dne 22.10.2009 a I. ÚS 455/09 ze dne 17.8.2009.

¹³⁰ Publikovaný pod č. 239/2005 Sb.

¹³¹ Čl. 89 odst. 2 Ústavy.

¹³² Nález Ústavního soudu II. ÚS 2448/08 ze dne 30.4.2009

včetně hlavního líčení, byl odročen pro překážku na straně obhájce z toho důvodu, že obviněný žádá, aby jeho zvolený obhájce byl úkonu přítomen. Ústavní soud tak konstatoval, že do práva na obhajobu se řadí i právo obviněného, aby mu byla vyhověna žádost o odročení úkonu v případech, kdy prokáže závažné důvody. Orgány činné v trestním řízení jsou mimoto dle názoru soudu také povinny obhájci umožnit, aby svá zákonná oprávnění a povinnosti náležitě plnil.

V souvislosti s nárokem na náhradu škody vůči státu v případě zproštění obžaloby vynesl v roce 2009 Ústavní soud nálezný sp. zn. I. ÚS 3026/07.¹³³ V tomto nálezu soud vyhověl stížnosti stěžovatele na porušení práva na spravedlivý proces podle čl. 36 odst. 1, dále práva na náhradu škody způsobené nezákonným rozhodnutím státu podle čl. 36 odst. 3 Listiny a zrušil napadené rozsudky obecných soudů. Ústavní soud se především neztotožnil s argumentací obecných soudů, že žalobě na náhradu škody nelze vyhovět, neboť stěžovatel nevyčerpal opravné prostředky proti nezákonnému rozhodnutí. Tím byla stížnost proti usnesení Policie ČR o zahájení trestního stíhání. Ústavní soud zdůraznil, že pro posouzení tohoto případu jsou zcela klíčové jeho specifické okolnosti. Za předpokladu, že stížnost proti tomuto usnesení podal některý ze spoluobviněných, uplatní se v tomto případě zásada tzv. beneficia cohaesionis, jejíž podstatou je změna rozhodnutí i ve prospěch té osoby, která opravný prostředek nepodala, jestliže jí prospívá důvod, pro který bylo změněno rozhodnutí ve prospěch osoby, která opravný prostředek podala. Ústavní soud zdůraznil, že *obecné soudy svým trváním na formálním podání opravného prostředku interpretovaly podústavní právo v extrémním rozporu s principem spravedlnosti. Při aplikaci práva uplatnily přepjatý formalismus, čímž došlo k porušení základního práva stěžovatele na spravedlivý proces podle čl. 36 odst. 1, jakož i k porušení jeho základního práva na náhradu škody způsobenou nezákonným rozhodnutím státu podle čl. 36 odst. 3 Listiny.*

Z oblasti cizinecké problematiky je třeba zmínit zejména nálezný Ústavního soudu č.j. Pl.ÚS 10/08. Ústavní soud se zde zabýval otázkou ústavnosti právní úpravy zajištění cizince za účelem správního vyhoštění. Nejvyšší správní soud podal¹³⁴ návrh na vyslovení protiústavnosti § 124 odst. 1 zákona o pobytu cizinců¹³⁵ v souvislosti s přezkumem rozhodnutí o zajištění stěžovatele v řízení o kasační stížnosti. Podstatou argumentace navrhovatele bylo, že napadené ustanovení neobstojí z hlediska principu rovnosti, neboť ve srovnatelných případech, konkrétně v případě vazby a převzetí a držení v ústavní zdravotnické péči, upravil zákonodárce omezení svobody výhodnějším způsobem pro dotčené osoby. Plénum Ústavního soudu zamítlo nálezný v řízení o zrušení zákonů a jiných právních předpisů návrh na vyslovení protiústavnosti uvedeného ustanovení zákona. Ústavní soud odmítl navrhovatelem tvrzený rozpor s principem rovnosti podle čl. 1 Ústavy, neboť ten lze vztáhnout pouze toliko na práva a povinnosti osob ve srovnatelných situacích, nikoliv však na srovnání právní úpravy dvou či více právních institutů. Z hlediska principu rovnosti je podstatné, že všichni cizinci mají podle zákona stejné podmínky pokud jde o jejich pobyt na našem území, resp. mají stejná práva a povinnosti bez ohledu na své pohlaví, rasu, barvu pleti, jazyk, víru a náboženství, politické či jiné smýšlení, národnostní nebo sociální původ, příslušnost k národnostní nebo etnické menšině, majetku, rodu nebo jiné obdobné postavení. Poukázal přitom na závěry Evropského soudu pro lidská práva, podle kterých lze zbavení svobody podle uvedeného článku ospravedlnit pouze probíhajícími vyhošťovacími nebo vydávacími řízeními, které musí být vedeno s náležitou pečlivostí, přičemž musejí být

¹³³ Nálezný Ústavního soudu I. ÚS 3026/07 ze dne 3.3.2009

¹³⁴ Podle čl. 95 odst. 2 Ústavy.

¹³⁵ Zákon č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění zákona č.217/2002 Sb.

dodržovány hmotněprávní a procesní normy vnitrostátní legislativy. Na rozdíl např. od institutu vazby se však nevyžaduje, aby zbavení svobody bylo nezbytné.

Nejvyšší správní soud k otázce zajištění cizince v roce 2009 uvedl¹³⁶, že „*předpokladem pro rozhodnutí o zajištění cizince je úvaha správního orgánu o tom, zda je vůbec možné rozhodnout o správním vyhoštění cizince a toto rozhodnutí vykonat. O žalobě proti rozhodnutí o zajištění cizince je pak třeba rozhodnout přednostně a urychleně. Pokud soud o takové žalobě rozhodne až po uplynutí zákonné stoosmdesátidenní lhůty pro zajištění cizince, nejsou zpravidla požadavky na přednostní a urychlené vyřízení splněny.*“¹³⁷ *Přednostně a urychleně je třeba postupovat rovněž při předložení spisu s kasační stížností zajištěného cizince Nejvyššímu správnímu soudu k rozhodnutí.*¹³⁸ V řízení o žalobě proti rozhodnutí o zajištění cizince soud zároveň nemůže stanovovat nadměrně dlouhé lhůty k úkonům, k jejichž vykonání účastníky vyzývá. Je zde totiž třeba hledat vhodný kompromis a vyvažovat na jedné straně procesní práva účastníků řízení a na straně druhé právo na osobní svobodu, respektive právo zajištěného cizince na to, aby bylo co nejrychleji soudem určeno, zda je omezen na svobodě v souladu se zákonem.“¹³⁹ Zmíněná judikatura přispěla k posílení procesních práv cizinců s ohledem k zásahům správního řízení do jejich soukromého života.

3.3 Výkon vazby a trestu odnětí svobody

3.3.1 Trendy ve výkonu vazby a trestu odnětí svobody

V na počátku roku 2009 stagnoval počet osob, kterým byl nařízen výkon trestu odnětí svobody a dosud k jeho výkonu nenastoupily. V polovině roku 2009 byl počet těchto osob celkem 7 426.

Odsouzení k doživotním trestům jsou v praxi i nadále umísťováni zvlášť od ostatních odsouzených, a to pouze na základě povahy jejich trestu.¹⁴⁰ Vláda na základě doporučení CPT přislíbila, že v roce 2009 změní právní úpravu doživotního trestu v souladu s požadavky CPT tak, aby došlo k úplnému odstranění segregace doživotně odsouzených vězňů od ostatní vězeňské populace. K tomu však v předchozím roce nedošlo, nicméně předložení novely zákona o výkonu trestu odnětí svobody, kterou dojde k realizaci zmiňovaného požadavku, je Ministerstvem spravedlnosti naplánováno na rok 2010.

V průběhu roku 2009 se nedařilo ani zajistit dostatek vhodné práce pro vězněné osoby ani zkrátit dobu, kdy jsou vězni uzavřeni v celách. V rámci prevence špatného zacházení s odsouzenými osobami bylo doplněno nařízení generálního ředitele Vězeňské služby ČR č. 82/2006 o předcházení a včasné odhalování násilí mezi obviněnými a mezi odsouzenými, o ustanovení, podle kterého jako nelidské a ponižující zacházení bude hodnoceno umístění vězněné osoby do cely, kde jí hrozí riziko fyzického nebo sexuálního zneužití, a to bez ohledu na to, zda k takovému umístění došlo vědomě nebo proto, že zaměstnanci měli o riziku vědět.

¹³⁶ § 124 odst. 1 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky.

¹³⁷ § 125 odst. 1 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky

¹³⁸ Rozsudek ze dne 15. 4. 2009, čj. 1 As 12/2009-61, č. 1850/2009 Sb. NSS.

¹³⁹ Rozsudek ze dne 1. 12. 2009, čj. Aprk 12/2009-28, č. 1850/2009 Sb. NSS.

¹⁴⁰ § 71 odst. 4 zákona č. 169/1999 Sb., o výkonu trestu odnětí svobody, ve znění pozdějších předpisů stanoví, že odsouzení k doživotnímu trestu jsou ubytováni zpravidla po jednom.

V dubnu 2009 vzala vláda na vědomí podnět Rady vlády pro lidská práva k vězeňství.¹⁴¹ Cílem podnětu bylo provést legislativní a jiné změny, které by Vězeňské službě ČR lépe umožňovaly naplňovat účel trestu odnětí svobody a přispěly lépe k ochraně lidské důstojnosti osob ve věznicích. *Úkoly pro členy vlády, které měly k naplnění uvedeného cíle vést, však vládou schváleny nebyly, proto zůstal podnět v rovině informativní a doporučující.*¹⁴²

Ministerstvo spravedlnosti se přesto pokusilo některé body podnětu realizovat. Jedná se zejména o požadavek na změnu nařízení generálního ředitele Vězeňské služby ČR o předcházení a včasné odhalování násilí mezi obviněnými a mezi odsouzenými.¹⁴³ Toto nařízení bude doplněno o povinnost ředitelů věznic a vazebních věznic informovat dozorujícího státního zástupce o závažných případech násilí mezi obviněnými a mezi odsouzenými. Vazební věznici a ústavu pro výkon zabezpečovací detence Brno se podařilo ve spolupráci s Masarykovou univerzitou v Brně zajistit kontrolovaný přístup k internetu pro odsouzené, kteří v rámci programu zacházení studují vysokou školu. Odbor zdravotnické služby Generálního ředitelství Vězeňské služby ČR také připravuje návrh efektivních nástrojů, jak motivovat lékaře k práci ve vězeňství. Vedení Vězeňské služby ČR také usiluje o zajištění alespoň jednoho místa v každé věznici pro kaplana a o návrhu novelizace příslušné úpravy zákona o výkonu trestu odnětí svobody v souvislosti s vyhodnocením pilotního projektu k rozšíření možnosti telefonování vězňů ve věznicích.

Přetrvávajícím nedostatkem stále zůstává nedostatek financí na činnost Vězeňské služby ČR a také nedostatečný počet zaměstnanců pracujících ve věznicích, a to zejména zaměstnanců působících ve vzdělávací a výchovné sféře. V roce 2009 nebyl taktéž projednán návrh novelizace právní úpravy doživotního trestu tak, jak jej doporučil Evropský výbor pro zabránění mučení a jinému nelidskému a ponižujícímu zacházení nebo trestání a ke kterému se vláda zavázala.

3.3.2 Vývoj počtu vězněných osob a naplněnost kapacit věznic a vazebních věznic¹⁴⁴

Počet vězněných osob se v roce 2009 zvýšil o 1 232 osob na 21 734. Počet obviněných ve výkonu vazby se snížil o 42, počet odsouzených vzrostl o 1 274. Počet odsouzených je nejvyšší od roku 1990.

Tabulka č. 2: Vývoj počtu vězněných osob v posledních šesti letech dle údajů Ministerstva spravedlnosti:

stav k 31.12.	2004	2005	2006	2007	2008	2009
obvinění	3 269	2 860	2 399	2 254	2 402	2 360
odsouzení	15 074	16 077	16 179	16 647	18 100	19 374
celkem	18 343	18 937	18 578	18 901	20 502	21 734

Ubytovací kapacita věznic a vazebních věznic (bez vězeňských nemocnic) činila k 31. prosinci 2009 celkem 19 110 míst. K výkonu vazby bylo vyčleněno 2 520 míst, které byly využity na 92,9 %. 16 590 míst vyčleněných k zabezpečení výkonu trestu odnětí svobody bylo využito na 116,3 %. Ke konci roku 2009 chybělo Vězeňské službě celkem 2 624 ubytovacích míst, tj. o 1 287 více než na konci roku 2008. Ubytovací kapacita věznic a vazebních věznic se v roce 2009 snížila o 55 míst, což je vzhledem ke stále narůstajícímu

¹⁴¹ Usnesení vlády č. 458 ze dne 20. dubna 2009

¹⁴² K podnětu viz také Zpráva 2008. Celý text podnětu je k dispozici na <http://www.vlada.cz/cz/pracovni-a-poradni-organy-vlady/rp/cinnost-rady/zasedani-rady/zasedani-rady-dne-18--zari-2008-45288/>.

¹⁴³ Nařízení generálního ředitele Vězeňské služby č. 82/2006.

¹⁴⁴ Údaje poskytnuté Ministerstvem spravedlnosti.

počtu vězněných osob velmi nepříznivý stav. Rozhodující příčinou tohoto stavu jsou omezené finanční možnosti státu.

Problém přeplněnosti věznic, který by v případě nástupu tisíců odsouzených, kteří se vyhýbají výkonu trestu odnětí svobody, mohl dosáhnout nezvladatelných rozměrů, se v roce 2009 dále prohloubil. V roce 2009 bylo nutné uplatňovat výjimku z minimální ubytovací plochy na jednoho odsouzeného, za což Českou republiku opakovaně, naposledy při řádné návštěvě v roce 2006, kritizoval CPT.

Na problém přeplněnosti věznic upozorňuje již pravidelně ve svých zprávách veřejný ochránce práv. Ve své zprávě za rok 2009 ochránce zmiňuje další problém, který s nedostatečnou kapacitou a přeplněností věznic úzce souvisí, a tím je snižování počtu pracovníků Vězeňské služby ČR. Dle slov ochránce se vše dohromady může negativně projevit při naplňování samotného účelu výkonu trestu a dodává, že „za situace, kdy počet odsouzených na jednoho občanského pracovníka převyšuje několikanásobně personální standardy, je efektivní práce s odsouzenými značně obtížná, ne-li nemožná.“

Tabulka č. 3: Vývoj počtu vězněných osob a průměrná naplněnost ubytovacích kapacit v roce 2009 dle údajů Ministerstva spravedlnosti:

datum	obvinění				odsouzení				vězněné osoby celkem
	muži	ženy	celkem	naplněnost kapacit	muži	ženy	celkem	naplněnost kapacit	
1. 1. 2009	2 214	188	2 402	90,5	17 209	891	18 100	109,1	20 502
1. 4. 2009	2 334	167	2 501	96,3	18 029	969	18 998	114,6	21 499
1. 7. 2009	2 232	169	2 401	92,4	18 581	1 015	19 596	118,2	21 997
1. 10. 2009	2 269	157	2 426	93,5	18 532	1 042	19 574	117,5	22 000
31.12.2009	2 209	151	2 360	92,9	18 367	1 007	19 374	116,3	21 734

Zavedením nového trestu domácího vězení novým trestním zákoníkem jako alternativního trestu k trestu odnětí svobody má dojít zejména k odlehčení věznicím a k dílčímu vyřešení problému s přeplněností věznic. Tento trest mají soudy možnost ukládat od 1. ledna 2010, kdy nový trestní zákoník nabyl účinnosti. Proto je zatím předčasné a z reálného hlediska nemožné usuzovat, zda skutečně k uvolňování kapacit ve věznicích díky ukládání tohoto trestu dochází. Objektivní zhodnocení vývoje počtu vězněných osob a přehledu naplněnosti ubytovacích kapacit ve věznicích, stejně tak jako přehled počtu osob, kterým bude uložen trest domácího vězení, nám poskytnou statistiky za rok 2010.

3.3.3 Nabídka programů zacházení a zaměstnanost vězňů

Vzhledem k vývoji počtu vězněných osob nebylo ani v roce 2009 možné vyčleňovat z ubytovacích kapacity chybějící prostory pro realizaci programů zacházení s obviněnými a odsouzenými. Ve výkonu trestu odnětí svobody došlo v roce 2009 v porovnání s rokem 2008 ke zvýšení počtu odsouzených vykonávajících trest odnětí svobody nejenom ve standardních odděleních, ale i ve specializovaných odděleních, v bezdrogových zónách a ve výstupních odděleních. S trvalým zvyšováním počtu odsouzených, které neprovází adekvátní nárůst personálu zabezpečujícího zacházení s odsouzenými, se dostává do popředí důraz na zajištění základních nároků odsouzených na úkor realizace programů zacházení.

V roce 2009 bylo ve vazbě průměrně zaměstnáno 11 obviněných (obvinění mohou být zaměstnáni na vlastní žádost po dobu trvání vazby), tj. o 15 méně než v roce 2008. Odsouzení mají naopak zákonem stanovenou povinnost pracovat, pokud je jim přidělena práce a nejsou

uznání dočasně práce neschopnými nebo nejsou po dobu výkonu trestu odnětí svobody uznáni zdravotně nezpůsobilými k výkonu práce. V roce 2009 bylo zaměstnáno všemi formami zaměstnávání včetně vzdělávacích programů 8 525 odsouzených z celkového počtu 14 701 odsouzených zahrnutých v evidenci zaměstnanosti. Ve srovnání s předchozím rokem se zvýšil počet zaměstnaných odsouzených o 292 osob. Roční průměrná reálná zaměstnanost klesla z 60,1 % v roce 2008 na 58,0 % v roce 2009. Průměrná měsíční pracovní odměna odsouzených za rok 2009 byla 3 615 Kč, tj. o 287 Kč méně než v roce 2008. Přednostně jsou projednávány návrhy k zařazování na pracoviště odsouzených a obviněných, kteří mají zákonnou vyživovací povinnost k nezaopatřeným dětem nebo kteří chtějí dobrovolně uhradit škodu obětem svých trestných činů.¹⁴⁵

V roce 2009 vydal vrchní ředitel pro penologii Generálního ředitelství vězeňské služby ČR pokyn ke snižování rizik sebevražedného chování u vězněných osob a pokyn k zajištění výkonu vazby a výkonu trestu odnětí svobody ve věznicích a vazebních věznicích s překročenou ubytovací kapacitou. V těchto pokynech je věznicím a vazebním věznicím mj. uloženo „*Udržet stávající plánovaný rozsah aktivit programů zacházení s vězněnými osobami, umožňují-li to podmínky ve věznici a přitom:*

- a) *dbát na různorodost aktivit programů zacházení s vězněnými osobami,*
- b) *klást důraz na tělovýchovné aktivity vězněných osob, zajišťovat maximální využití všech sportovních zařízení,*
- c) *rozšiřovat pracovní aktivity vězněných osob,*
- d) *nesnižovat ve dnech pracovního volna a pracovního klidu počty aktivit v porovnání s ostatními dny v týdnu,*
- e) *v případech, kdy je to žádoucí, umožňovat intenzivnější zapojování nestátních neziskových organizací do realizace aktivit programů zacházení s vězněnými osobami.“*

Při zacházení s odsouzenými mají věznice a vazební věznice usilovat o zvyšování zaměstnanosti odsouzených, využívat speciálních výchovných postupů zaměřených na snížení psychické tenze a minimalizace stresu a také rozšiřovat nabídky extramurálních¹⁴⁶ aktivit.

3.3.4 Poskytování zdravotní péče ve vězeňství

Zásadním problémem, se kterým se Vězeňská služba ČR dlouhodobě potýká, je nedostatek zdravotnických pracovníků. Výkon povolání v prostředí věznic není atraktivní, neboť jeho náročnost není odpovídajícím způsobem hodnocena, a to nejenom v rámci hodnotového systému společnosti ale i v ekonomické oblasti zejména ve srovnání se soukromým sektorem. Vzhledem k problémům získání nových zdravotnických pracovníků je zdravotní péče poskytována, zejména v případě lékařů, zdravotnickými pracovníky vyšší věkové kategorie, často již důchodového věku. Souvisejícím důvodem je též nedostatek lékařů primární zdravotní péče v ČR.

¹⁴⁵ Nařízení generálního ředitele Vězeňské služby ČR č. 40/2006, o výběru a zařazování odsouzených a obviněných na střežená pracoviště a odsouzených na nestřežená pracoviště, o povolování volného pohybu při plnění pracovních úkolů odsouzeným a o součinnosti mezi některými odděleními věznic a vazebních věznic Vězeňské služby ČR při plnění pracovních úkolů odsouzenými a obviněnými.

¹⁴⁶ Jedná se o aktivity, které se provádějí mimo zdi věznic a nabízejí se vězňům v rámci programu zacházení. Tyto aktivity mají zejména pomoci připravit vězně na bezproblémový přechod do civilního života. Ne každému vězni však ředitel věznice tuto aktivitu povolí. O povolení ke konkrétní aktivitě ředitel věznice rozhoduje individuálně, zejména podle délky trestu, druhu trestné činnosti, chování odsouzeného ve výkonu trestu odnětí svobody, apod. a není na ni právní nárok.

Veřejný ochránce práv se setkal se stížnostmi ze strany vězňů na poskytování zdravotní péče v průběhu výkonu vazby nebo trestu odnětí svobody a uvádí, že se na něj v průběhu roku 2009 obraceli vězni s výhradami vůči poskytované péči. Vězňům nebyly předepsány požadované léky, zdravotní pomůcky či dietní strava nebo jim nebyla zajištěna specializovaná zdravotní péče.

Většinu nedostatků týkající se poskytování zdravotní péče ve vězeňství řešily návrhy zdravotnických zákonů, které byly vládou staženy z projednávání v Parlamentu (viz blíže kapitola II.5.1).

Zdravotní péče poskytovaná obviněným nebo odsouzeným pojištěncům je hrazena z veřejného zdravotního pojištění v souladu se zákonem o veřejném zdravotním pojištění.¹⁴⁷ V souvislosti s novelizací zákona, který poskytování zdravotní péče zatížil regulačními poplatky a zvýšil finanční spoluúčast pacienta,¹⁴⁸ se Vězeňská služba ČR potýká s problémy souvisejícími s neochotou nebo neschopností obviněných nebo odsouzených (mnohdy i z důvodu reálného nedostatku finančních prostředků) náklady související s potřebnou zdravotní péčí uhradit.

V roce 2009 byla zaznamenána jedna stížnost odsouzeného z Věznice Valdice na způsob odběru vzorků DNA. Odsouzený si opakovaně stěžoval na postup a jednání pracovníků Vězeňské služby ČR. Stížnost však byla nakonec vyhodnocena jako nedůvodná.

V roce 2009 však byla zaznamenána vůbec první žaloba vězně na protiprávní způsob odebrání vzorku DNA, které mu bylo provedeno v roce 2007. Obecný soud o této žalobě rozhodoval v březnu roku 2010 a konstatoval, že odběr DNA, který provedla policie u žalobce v rámci celoplošné akce, byl nezákonný. *Tento rozsudek, ač zatím nepravomocný, je považován za průlomový a mohl by odstartovat vlnu dalších žalob od vězňů z podobných důvodů. Ministerstvo vnitra se hodlá proti tomuto rozhodnutí odvolat..*

3.4. Nezávislá kontrola policie a bezpečnostních sborů

Od 1. ledna 2009 byla Inspekce ministra vnitra nahrazena Inspekcí Policie ČR. Tím došlo k vnesení větší míry nezávislosti do kontroly činnosti policie. Inspekce policie sice i nadále zůstala útvarem Ministerstva vnitra, nicméně její ředitel již není jmenován ministrem vnitra, jak tomu bylo u původní inspekce, nýbrž přímo vládou po projednání v příslušném výboru Poslanecké sněmovny. Působnost Inspekce Policie ČR se také rozšířila a zahrnuje nikoliv pouze činnost směřující k odhalování a prověřování trestné činnosti policie, ale také všech zaměstnanců Policie České republiky. Prověřování trestné činnosti příslušníků Policie ČR má být tímto objektivní a oproštěné od vlivů ze strany zaměstnavatele (nadřízených, kolegů). Inspekce Policie ČR má i nadále postavení policejního orgánu podle trestního řádu a má obdobné pravomoci jako Policie České republiky. Policisté vykonávající službu v inspekci jsou ve služebním poměru.¹⁴⁹ Nepodléhají však pravomoci žádného služebního funkcionáře Policie ČR ani policejního prezidenta. Tím je zaručena nezávislost a objektivita při prověřování trestné činnosti páchané příslušníky Policie ČR. Nezávislost prošetřování je

¹⁴⁷ Zákon č. 48/1997 Sb., o veřejném zdravotním pojištění, ve znění pozdějších předpisů.

¹⁴⁸ Tím byl zákon č. 261/2007 Sb., o stabilizaci veřejných rozpočtů, kterým došlo ke změně zákona č. 48/1997 Sb., o veřejném zdravotním pojištění a změně a doplnění některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů.

¹⁴⁹ Dle zákona č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů, ve znění pozdějších předpisů.

garantována i v tom ohledu, že trestnou činnost příslušníků Policie ČR vyšetřují pověřeni státní zástupci. Ti také vykonávají dozor nad činností policejního orgánu Inspekce Policie ČR v přípravném řízení.

I v roce 2009 čelila policie nařčení z použití nepřiměřených a násilných zásahů a opatření proti určitým skupinám osob. Tím bylo zejména v září proběhnuvší shromáždění na podporu squatterů v Praze, kdy podle Ligy lidských práv ze strany policie při zásahu proti účastníkům tohoto shromáždění došlo k násilnostem a k dalším nepřiměřeným zásahům.¹⁵⁰ Liga lidských práv uvádí, že ačkoliv byly podány stížnosti na postup policie, prošetřoval je stejný policejní funkcionář, který zásah nařídil. Proto není ani překvapující, že stížnosti nebyly shledány důvodnými.

Dalším problematickým bodem je dle Ligy lidských práv praxe policie, která spočívá v požadování prokázání totožnosti osob jdoucí nad taxativně stanovený rámec uvedený v zákoně o Policii ČR.¹⁵¹ Legitimování osob policií se totiž v těchto případech nejčastěji děje u těch osob, „které jsou netradičního nebo „alternativního“ vzhledu nebo se jedná o účastníky nejrůznějších akcí a shromáždění.“ Vzhledem k tomu, že zákon o policii stanoví přesné podmínky, za kterých může policista prokázání totožnosti požadovat, takovýto zásah je možno chápat jako neoprávněný zásah do soukromí dané osoby.¹⁵²

Vláda v březnu 2009 schválila návrh zákona o Generální inspekci bezpečnostních sborů.¹⁵³ Tento návrh byl v dubnu předložen Poslanecké sněmovně¹⁵⁴ a přikázán Výboru pro bezpečnost k projednání. Do dnešního dne však nebyl projednán. Návrh zákona o Generální inspekci bezpečnostních sborů je dalším krokem k zajištění nezávislé kontroly policie a ostatních bezpečnostních sborů - Policie ČR, Celní správy ČR, Vězeňské služby ČR i samotné generální inspekce. Tento sbor má být zcela nezávislý na ministerstvech a v jeho čele má stát ředitel jmenovaný vládou po projednání v příslušném výboru Parlamentu.

Na počátku roku 2010 podalo Ministerstvo vnitra návrh na zpětvzetí tohoto zákona z dalšího projednávání v Parlamentu. Uváděnými důvody byly zejména prodlevy s projednáním tohoto zákona v Poslanecké sněmovně a dále tvrzení, že tento návrh předložila předchozí vláda. Ačkoliv byl návrh opakovaně na program Poslanecké sněmovny zařazován, nedošlo skutečně nikdy k jeho projednání. Vláda však takto odůvodněný návrh na zpětvzetí neschválila. Měla by se jím tedy i nadále zabývat Poslanecká sněmovna. Vzhledem ke konci volebního období Poslanecké sněmovny je však osud navrhovaného zákona velmi nejistý.

3.5. Zabezpečovací detence

¹⁵⁰ Jak uvádí Liga lidských práv, policie v souvislosti s tímto zásahem bezdůvodně omezovala osoby na jejich osobní svobodě, nutila je si lehnout venku na studenou zem, stát několik hodin směrem hlavou ke zdi s rukama opřenými o zeď, docházelo k bezdůvodnému připoutávání těchto osob, vulgárnímu oslovování zadržovaných, osobním prohlídkám, které byly natáčeny na videokameru bez souhlasu dotčených osob. Osobám bylo odepřeno právo informovat své blízké, byl jim odepřen přísun stravy či omezena možnost vykonat základní potřeby.

¹⁵¹ § 63 odst. 2 zákona č. 273/2008 Sb., o Policii České republiky stanoví taxativní výčet osob, u kterých je policista oprávněn zjistit totožnost.

¹⁵² K tomu Liga lidských práv uvádí příklad rozpuštěného shromáždění anarchistů v Otrokovicích, které se uskutečnilo 28. října 2009 a kdy byli všichni účastníci shromáždění nuceni bez zákonného důvodu prokázat svoji totožnost, a to ještě nestandardním způsobem spočívajícím v povinnosti nechat se vyfotit spolu s občanským průkazem. Ohradil-li se někdo proti takovému postupu, policisté si jej zvláště zaevidovali.

¹⁵³ Usnesení vlády č. 325 ze dne 23. března 2009.

¹⁵⁴ Jako sněmovní tisk č. 794.

Nabytím účinnosti nového trestního zákoníku¹⁵⁵ se možnost ukládat zabezpečovací detenci¹⁵⁶ rozšiřuje i pro pachatele zneužívající návykové látky.¹⁵⁷ Nový trestní zákoník tak rozšiřuje fakultativní ukládání zabezpečovací detence. K stávajícím možnostem fakultativního uložení zabezpečovací detence¹⁵⁸ se připojují případy, kdy pachatel, který se oddává zneužívání návykové látky, znovu spáchal zvlášť závažný zločin, ač již byl pro zvlášť závažný zločin spáchaný pod vlivem návykové látky nebo v souvislosti s jejím zneužíváním odsouzen k nepodmíněnému trestu odnětí svobody nejméně na dvě léta a nelze očekávat, že by bylo možné dosáhnout uložením ochranného léčení dostatečné ochrany společnosti, a to i s přihlédnutím k již projevenému postoji pachatele k ochrannému léčení. Obligatorní ukládání zabezpečovací detence bylo převzato z původního trestního zákona bez významných změn.¹⁵⁹

V roce 2009 začal v rámci Vazební věznice a ústavu pro výkon zabezpečovací detence v Brně fungovat ústav pro výkon zabezpečovací detence s kapacitou 48 lůžek. Vnitřní ostrahu zde vykonávají příslušníci Vězeňské služby ČR ve funkci dozorce pro detenci. V průběhu roku 2009 byla provedena rekonstrukce věznice v Opavě v Krnovské ulici na ústav pro výkon zabezpečovací detence. Vzhledem k minimálnímu počtu chovanců je rekonstruovaný objekt dočasně využíván k zabezpečení výkonu trestu odnětí svobody odsouzených mužů ve věznici s dozorem.

Ke konci roku 2009 byli ve výkonu zabezpečovací detence 3 chovanci. V roce 2009 bylo vydáno nařízení generálního ředitele Vězeňské služby České republiky č. 15, kterým se stanoví podrobnosti výkonu zabezpečovací detence. V tomto nařízení jsou mimo jiné stanoveny úkoly a povinnosti zaměstnanců ústavu pro výkon zabezpečovací detence, postupy při zajišťování výkonu zabezpečovací detence a je zde také upraveno kázeňské řízení s chovanci.

3.6. Ochranné léčení

¹⁵⁵ Zákon č. 40/2009 Sb., trestní zákoník, účinnost 1.1.2010.

¹⁵⁶ Zákon č. 129/2008 Sb., o výkonu zabezpečovací detence a o změně některých souvisejících zákonů. Zabezpečovací detence je ochranným opatřením, jehož hlavním úkolem je ochrana společnosti před pachateli trestných činů (či činů jinak trestných), kteří z důvodu svého duševního stavu jsou vysoce společensky nebezpeční a u kterých existuje velká pravděpodobnost, že se i v budoucnu závažného nebezpečného jednání budou dopouštět a zároveň se dá předpokládat, že by uložení ochranného léčení nevedlo k dostatečné ochraně společnosti. Zabezpečovací detence je ochranným opatřením, které je subsidiární ve vztahu k ochrannému léčení. Soud by jí měl tedy ukládat až tehdy, není-li možné zajistit ochranu společnosti před konkrétním pachatelem prostřednictvím uložení ochranného léčení. Podle potřeby je také možné změnit zabezpečovací detenci v ústavní ochranné léčení a naopak. Na rozdíl od ochranného léčení není trvání zabezpečovací detence časově omezeno. Trvá, dokud to vyžaduje ochrana společnosti. Zákon však soudu ukládá, aby nejméně jednou za dvanáct měsíců (a u mladistvých jednou za šest měsíců) přezkoumal, zda důvody pro její další pokračování ještě trvají. Zabezpečovací detenci je možné uložit také vedle trestu nebo při upuštění od potrestání.

¹⁵⁷ § 100 odst. 2 písm. b) zákona č. 40/2009 Sb.

¹⁵⁸ Případy, kdy pachatel spáchal zločin ve stavu vyvolaném duševní poruchou, jeho pobyt na svobodě je nebezpečný a nelze očekávat, že by uložení ochranného léčení s přihlédnutím k povaze duševní poruchy a možnostem působení na pachatele vedlo k dostatečné ochraně společnosti.

¹⁵⁹ Soud tedy obligatorně ukládá zabezpečovací detenci v těch případech, kdy pachatel činu jinak trestného, který by naplňoval znaky zvlášť závažného zločinu, není pro nepřítelnost trestně odpovědný, jeho pobyt na svobodě je nebezpečný a nelze očekávat, že by uložení ochranného léčení s přihlédnutím k povaze duševní poruchy a účelu ochranného léčení vedlo k dostatečné ochraně společnosti - § 100 odst. 1 zákona č. 40/2009 Sb.

Ochranné léčení je dalším z druhů ochranných opatření, které může soud na základě trestního zákoníku uložit.¹⁶⁰ Nový trestní zákoník převzal úpravu výkonu ochranného léčení z dosavadní právní úpravy¹⁶¹.

Současná právní úprava týkající se výkonu soudem uloženého ochranného léčení je však nedostatečná a neodpovídá potřebám tohoto druhu zdravotní péče ani podmínkám Vězeňské služby ČR. Problém, se kterým se Vězeňská služba ČR při poskytování této zdravotní péče potýká, je nedostatek specializovaných zdravotnických pracovníků a také to, že soudy ukládají výkon ochranného léčení ústavního s ohledem na definici ústavní péče¹⁶² a s tím související limitací její úhrady. Přesto je Vězeňská služba ČR schopna, pokud k tomu má personální předpoklady, k danému druhu zdravotní péče poskytovat ambulantní péči, popř. zabezpečit její poskytování, která s ohledem na podmínky výkonu trestu odnětí svobody splňuje i podmínku ochrany společnosti před možným negativním chováním osob, kterým bylo léčení uloženo.

Většinu nedostatků týkající se výkonu ochranného léčení řešil v rámci navrhovaných zdravotnických zákonů zákon o specifických zdravotních službách. Zdravotnická reforma však nebyla nakonec uskutečněna, a tedy nedostatečná právní úprava i nadále přetrvává.

Ochranné léčení je závažným zásahem do práv a svobod jedince. Proto by měl být jeho výkon upraven přímo zákonem, aby se tak naplnil požadavek vyplývající z čl. 4 Listiny základních práv a svobod stanovící požadavek, aby se omezení a povinnosti ukládaly pouze na základě zákona a v jeho mezích. V tomto ohledu bylo z iniciativy ministra pro lidská práva v rámci vypořádání připomínek k Plánu legislativních prací vlády na rok 2010 na konci roku 2009 požádáno, aby do tohoto plánu bylo zařazeno vypracování samostatného zákona o výkonu ochranného léčení. Ministryně zdravotnictví následně požádala předsedu vlády o dodatečné zařazení tohoto úkolu do Plánu legislativních prací vlády na rok 2010 s termínem předložení vládě do konce května 2010. Tento úkol však do Plánu legislativních prací vlády na rok 2010 nebyl zařazen.

3.7. Zdravotnická zařízení ústavní péče a zařízení sociálních služeb

3.7.1 Zdravotnická zařízení ústavní péče

Řízení o vyslovení přípustnosti převzetí nebo držení v ústavu zdravotnické péče je upraveno občanským soudním řádem.¹⁶³ Zákonným podkladem pro soud k rozhodnutí o převzetí do ústavu zdravotnické péče je zákon o péči o zdraví lidu¹⁶⁴ a děje se tak zejména v případech, kdy osoba „jeví známky duševní poruchy nebo intoxikace a ohrožuje sebe nebo své okolí.“ Převzetí nemocného bez jeho písemného souhlasu do ústavní péče je zdravotnické zařízení povinno do 24 hodin oznámit soudu, v jehož obvodu má sídlo.¹⁶⁵ Obecné soudy v roce 2009

¹⁶⁰ Ochranné léčení může být uloženo pachateli buď samostatně, nebo také vedle nepodmíněného trestu odnětí svobody. Podle povahy nemoci a léčebných možností soud rozhoduje o uložení ochranného léčení ústavního nebo ambulantního. Soud může také v průběhu jeho výkonu rozhodnout o změně ústavního léčení na léčení ambulantní a naopak. K zásadám pro ukládání ochranného léčení viz také § 99 zákona č. 40/2009 Sb.

¹⁶¹ I nadále tedy stanoví, že ochranné léčení může trvat nejdéle dva roky, přičemž je možno, a to i opakovaně, rozhodnout o jeho prodloužení (na návrh státního zástupce nebo zdravotnického zařízení), avšak nejvíce o další dva roky. O propuštění z ochranného léčení rozhoduje vždy soud.

¹⁶² Péče poskytovaná na lůžku zdravotnického zařízení.

¹⁶³ § 191a a násl. zákona č. 99/1963 Sb., ve znění pozdějších předpisů

¹⁶⁴ § 23 odst. 4 zákona č. 20/1966 Sb., o péči o zdraví lidu

¹⁶⁵ § 24 zákona č. 20/1966 Sb., o péči o zdraví lidu

rozhodly ve 9332 případech, že k převzetí došlo ze zákonných důvodů a pouze v 6 případech, že k zbavení osobní svobody nebyly dány zákonné podmínky. *Znepokojující jsou však údaje o počtu podaných odvolání do usnesení o přípustnosti převzetí. Ze statistik obecných soudů vyplývá, že z 9332 vydaných rozhodnutí pouze ve 110 případech bylo podáno odvolání proti usnesení o zákonnosti převzetí.*¹⁶⁶ *To do jisté míry svědčí o formálnosti zastoupení umístěného v daném řízení, neboť z většiny případů je umístěnému ustanovován opatrovník pro řízení z řad advokátů přímo soudem, neboť si jej umístěný není sám schopen zvolit.*

V roce 2009 vydalo ve věci držení v ústavu zdravotnické péče občanskoprávní a obchodní kolegium Nejvyššího soudu významné stanovisko.¹⁶⁷ Toto stanovisko podává chybějící návod pro okresní soudy k tomu, jak správně postupovat v řízení o vyslovení přípustnosti převzetí nebo držení v ústavu zdravotnické péče a odstraňuje některé přetrvávající nejasnosti ve výkladu předmětných ustanovení občanského soudního řádu.¹⁶⁸

Nejvyšší soud v tomto stanovisku konstatuje, že ačkoliv je řízení o vyslovení přípustnosti převzetí nebo držení v ústavu zdravotnické péče agendou velice náročnou na organizační schopnosti soudů a i přesto, že se soudy snaží dostát zákonem stanovených požadavků a lhůt, nejsou vždy úspěšné. Nedostatky jsou zejména spatřovány v součinnosti mezi soudy a jednotlivými ústavy zdravotnické péče, nedostatečném informování zdravotnických zařízení o skutečnostech významných pro řízení a týkajících se umístěného, nedodržování zákonem stanovené 24. hodinové lhůty pro oznámení převzetí umístěného do ústavní péče či nedostatečné provádění dokazování nezbytného pro řízení.¹⁶⁹

*Ačkoliv můžeme toto stanovisko chápat velice pozitivně z hlediska zvýšení ochrany a zajištění práv účastníků daného řízení, přesto některé aspekty detenčního řízení v něm stále nejsou dořešeny. Problematickou se zejména jeví otázka zastavování detenčního řízení ve vztahu k povinnosti státního orgánu přezkoumat zákonnost každého zbavení osobní svobody bez ohledu na délku jeho trvání,¹⁷⁰ dále otázka nedoručování usnesení a jeho účinky vůči umístěnému, požadavek řádného právního zastoupení v řízení a s tím spojená nedostatečná kontrola soudem ustanovených zástupců umístěných lidí, či otázka dokazování pouze výsledkem ošetřujícího lékaře a nesplnění povinnosti soudu vyslechnout ve všech případech umístěného, jak požaduje přímo zákon.*¹⁷¹

3.7.2 Zařízení sociálních služeb

Na nebezpečí špatného zacházení s uživateli sociálních služeb i na vedení jejich života v nevyhovujících podmínkách poukazují nejenom nevládní organizace, ale také jednotlivé kraje, ve kterých se na prevenci špatného zacházení zaměřují pracovníci krajských úřadů

¹⁶⁶ Statistiky poskytnuté Ligou lidských práv

¹⁶⁷ Stanovisko Nejvyššího soudu sp. zn. Cpjn 29/2006 ze dne 14. ledna 2009 ve věcech řízení o vyslovení přípustnosti převzetí nebo držení v ústavu zdravotnické péče

¹⁶⁸ Mezi ty patří např. otázka povinnosti ústavu do 24 hodin oznámit soudu převzetí umístěného bez jeho souhlasu; včasnost takového oznámení; podmínky pro zahájení a zastavení detenčního řízení; povinnost soudu ve všech případech rozhodnout o zákonnosti omezení osobní svobody fyzické osoby; povinnost soudu provést dokazování alespoň v zákonem minimálně stanoveném rozsahu, a to výsledkem umístěného a ošetřujícího lékaře; doručování usnesení a jeho účinky; tříměsíční lhůta pro vydání rozsudku o přípustnosti dalšího držení v ústavu.

¹⁶⁹ Viz část IV. Stanoviska

¹⁷⁰ To vyplývá jednak z čl. 8 odst. 6 Listiny základních práv a svobod, také z čl. 5 odst. 4 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod a z judikatury Evropského soudu pro lidská práva.

¹⁷¹ § 191b odst. 3 zákona č. 99/1963 Sb.

především v souvislosti s výkonem agendy inspekcí sociálních služeb. V těchto zařízeních je třeba, aby docházelo ke zlepšování životních podmínek klientů a k soustavnému zvyšování kvality služeb při současném zachování a respektování jejich práv.¹⁷²

V souvislosti s realizací čl. 19 Úmluvy o právech osob ze zdravotním postižením, který stanoví požadavek, aby lidé se zdravotním postižením měli možnost zvolit si kde a s kým budou žít a nebyli nuceni žít ve specifickém prostředí, by mělo dojít také ke transformaci pobytových sociálních služeb.

Na základě iniciativy Rady vlády ČR pro lidská práva došlo k důležitému pozitivnímu posunu při používání opatření omezujících pohyb osob v oblasti sociálních služeb. Na vládou schválený Podnět Rady vlády ČR pro lidská práva ve věci používání opatření omezujících pohyb osob při poskytování sociálních služeb,¹⁷³ který upřesňuje zákonem stanovené podmínky pro používání omezujících opatření, navázala novela zákona o sociálních službách.¹⁷⁴ Došlo k rozšíření okruhu osob, které musí být informovány o použití opatření omezujících pohyb osob, a to z toho důvodu, aby i osoby, které nejsou způsobilé k právním úkonům, a je vůči nim toto opatření použito, byly chráněny před případným zneužíváním těchto opatření.

Okruh údajů, které jsou vedeny v evidenci případů použití opatření omezujících pohyb osob, se novelizací rozšířil a upřesnil o povinnost uvádět konkrétní druh opatření omezujícího pohyb osob. Určení druhu opatření je nezbytné pro přesnou identifikaci, zda postup poskytovatele při užití opatření omezujícího pohyb osob byl v souladu s požadavky vyplývajícími ze zákona.¹⁷⁵ Dalším údajem je přesný popis situace před, při a po použití opatření omezujícího pohyb osoby, který je nezbytný z důvodu definování spouštěcích mechanismů rizikového chování, vhodného postupu při řešení situace a zhodnocení celé situace. Byl doplněn okruh osob, které mohou nahlížet do evidence použití opatření omezujícího pohyb osob.

Možnost nahlížení do evidence uživatelem sociální služby nebo jím zmocněnou osobou zajišťuje transparentnost poskytování sociální služby. Inspekci sociálních služeb slouží tyto údaje ke kontrole kvality poskytování sociálních služeb. Z důvodu rozšíření kontroly registrujícího orgánu nad užíváním opatření, která mohou bránit svobodnému pohybu uživatele, má nyní poskytovatel sociálních služeb, který v kalendářním pololetí takové opatření použil, povinnost hlásit počet a druh užitých opatření za předchozí kalendářní pololetí.

¹⁷² Kraj Vysočina například uvádí, že reagoval na výzvu veřejného ochránce práv, aby kraje usilovaly o speciální přístup ke klientům s autismem nebo trpícím demencí. Proto finančně podporuje krytí zvýšených nákladů na specializovanou péči o tuto skupinu. Zároveň pro ni vytváří podmínky při realizaci investičních akcí. Nově také kraj Vysočina zahájil práce na založení a postupném rozvoji specializované péče pro osoby se zdravotním postižením o které není možné zabezpečit péči v běžném domově pro osoby se zdravotním postižením. Zlínský kraj k tomu uvádí, že je z jeho strany plánováno zřízení speciálního oddělní pro osoby vyžadující specializovanou péči, které bude zajišťovat práva těchto osob takovým způsobem, aby mohly svůj život plnohodnotně a důstojně prožívat.

¹⁷³ Usnesení vlády č. 1302 ze dne 21. listopadu 2007.

¹⁷⁴ Zákon č. 206/2009 Sb., kterým se mění zákon č. 108/2006 Sb., o sociálních službách, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony, který nabyl účinnosti dne 1. srpna 2009.

¹⁷⁵ Mezi omezující opatření, které jsou způsobilé omezit pohyb osob, a které se např. nejčastěji používají, patří umístění osoby v bezpečné místnosti, podání léků pro případ neklidu, použití postranice, zamykání v pokoji či omezení osoby v části zařízení.

Otázkami zacházení se zranitelnými osobami, které se nacházejí v nejrůznějších zařízeních se velmi podrobně zabýval i veřejný ochránce práv, který v průběhu roku 2009 provedl desítky návštěv do těchto zařízení a zaměřil se především na domovy pro osoby se zdravotním postižením a soukromé domovy pro seniory. Ochránce provedl také následné návštěvy vybraných psychiatrických léčeben, které navštívil již v roce 2008, za účelem ověření, zda tyto léčebny splnily doporučení, která ochránce ve své zprávě v roce 2008 z těchto návštěv publikoval.

Ze zpráv zpracovaných ochráncem po uskutečnění těchto návštěv¹⁷⁶ lze stručně shrnout, že mezi nejzávažnější problémy řadí ochránce zejména častý výskyt překážek, které zabraňují volnému pohybu klientů v zařízeních, nadměrné a často neodůvodněné používání prostředků omezujících pohyb pacientů a jejich nedostatečné zaznamenávání, nedostatek personálu v zařízeních a s tím související problémy kvalitního poskytování péče, nedostatek respektování soukromí klientů jak v pokojích, které klienti obývají, tak např. při provádění hygienických úkonů, existence překážek k realizaci požadavku na sociální začleňování klientů či problémy s nedostatečným vzděláváním personálu. Ačkoli ochránce oceňuje stupeň poskytování péče v zařízeních pro osoby se zdravotním postižením, přesto doporučil některá zlepšení, která by zařízení měla uskutečnit.

Ochránce také kritizoval praxi, kdy ve velké většině případů u klientů, kteří jsou zbaveni/omezení způsobilosti k právním úkonům, je jako opatrovník ustaveno právě dané zařízení nebo zaměstnanec toho kterého zařízení. To je dle názoru ochránce střetem zájmů. Vyzývá proto Ministerstvo spravedlnosti, aby v souvislosti s přijetím Úmluvy o právech osob se zdravotním postižením začalo odbornou diskuzi na přípravě systému opatrovnictví, resp. podporovaného rozhodování.

Zacházení se seniory v domovech pro seniory ze strany personálu zařízení bylo v roce 2009 také předmětem zájmu Výboru proti mučení a jinému nelidskému, krutému, ponižujícímu zacházení Rady vlády ČR pro lidská práva, neboť i ten zaznamenal stížnosti na špatné zacházení s uživateli těchto zařízení. Výbor navštívil některá vytipovaná zařízení, aby se přesvědčil, jakým způsobem je v nich se seniory nakládáno. *Návštěvy ukázaly, že by bylo potřeba domovy pro seniory v mnohých případech renovovat a zlepšit úroveň služeb, které se v nich poskytují. Nevládní organizace poukazují na tento problém opakovaně a zdůrazňují, že v pobytových službách zdravotních, sociálních, sociálně-zdravotních¹⁷⁷ dochází už řadu let k dehonestujícímu chování pečujícího personálu vůči seniorským klientům, k psychickému a fyzickému týrání a zanedbávání péče.*¹⁷⁸

Příčin tohoto jevu je dle občanského sdružení Život 90 hned několik. Občanské sdružení uvádí, že *česká společnost je obecně velice ageistická¹⁷⁹ vůči starším a že dochází velice často k ignorování zákonů, legislativních či etických norem. Dalšími problémy je nedostatečná činnost inspekce v sociálních službách, jakož i všeobecné institucionální selhání těchto zařízení. Personál často zneužívá neznalosti, křehkosti, nízkého sociálního statusu pacientů a*

¹⁷⁶ Zprávy z návštěv těchto zařízení jsou publikovány na webových stránkách veřejného ochránce práv: <http://www.ochrance.cz>

¹⁷⁷ Nemocnicích, léčebnách dlouhodobě nemocných, ústavech zdravotnické následné péče, domovech pro seniory.

¹⁷⁸ Na tento problém poukazuje zejména občanské sdružení Život 90, které se zaměřuje na zlepšování a podporu kvality života seniorů.

¹⁷⁹ Ageismus je definován jako věková diskriminace postihující především staré lidi. Může vést k věkové segregaci, tzn. vyčleňování ze společnosti.

oběti se neumí dostatečně bránit, či ze strachu se ani bránit nechtějí. Jako východisko se tak jeví zejména změna legislativy týkající se dlouhodobé péče o seniory a zakotvení větších záruk ochrany těchto osob přímo prostřednictvím zákonů. Zaměstnanci i zaměstnavatelé by měli být daleko více motivováni k řádné péči o seniory, stejně tak jako přinuceni k respektování integrity, důstojnosti a cti svých klientů. Měl by být kladen větší důraz na podporu vzdělávání odborníků jakož i docházet k systematickému rozvoji paliativní péče. Podpora pečujících profesí, stejně tak jako podpora konceptu celoživotního domova a vzdělávání nejenom pečujícího personálu, ale také seniorů, jejich sociální začleňování do společnosti a podpora komunitního života, včetně kompletní změny postoje společnosti ke stárání, to vše by mělo přispět ke zlepšení zacházení se seniory a zajištění garancí, že i ke konci svého života budou žít důstojný život.

Těmito otázkami se v roce 2009 zabývala také Rada vlády pro seniory a stárnutí populace, nicméně zatím bezvýsledně a nepředložila ani vládě žádný podnět, který by se pokusil některé navrhované otázky řešit.¹⁸⁰ Od poloviny roku 2009 byl ustaven ministryní zdravotnictví a ministrem práce a sociálních věcí tzv. Expertní panel k problematice sociálně zdravotní péče, který má sloužit ke zlepšení provázanosti sociálních a zdravotních služeb pro seniory. Základními cíli expertního panelu jsou zpracovat koncepci rozvoje systému zdravotních a sociálních služeb v modelu dlouhodobé péče, zpracovat důvodovou zprávu ke změně legislativy, která bude reflektovat zvýšenou provázanost zdravotní a sociální péče a navrhnout nový způsob financování modelu dlouhodobé péče v sociálních a zdravotních službách.¹⁸¹

3.8. Zařízení pro zajištění cizinců

Ke dni 31. 12. 2009 provozovala Správa uprchlických zařízení dvě zařízení pro zajištění cizinců, a to v Poštorné (Jihomoravský kraj) a Bělé pod Bezdězem (Středočeský kraj), v nichž je cizinec povinen se zdržovat na základě rozhodnutí o zajištění. Kapacita uvedených zařízení činila ke stejnému datu celkem 458 lůžek. Ze statistických údajů Správy uprchlických zařízení vyplývá, že v hodnoceném roce bylo do zařízení pro zajištění cizinců umístěno celkem 1193 cizinců a ze zařízení pro zajištění cizinců bylo propuštěno 1075 cizinců. Z hlediska státních příslušností bylo v uvedeném roce umístěno do zařízení pro zajištění cizinců nejvíce státních příslušníků Ukrajiny 367 osob (tj. 30,8 % z celkového počtu umístěných cizinců v roce 2009), Vietnamu 216 osob (tj. 18,1 %) a Ruska 139 osob (tj. 11,7 %).

Ze statistických údajů odboru azylové a migrační politiky Ministerstva vnitra vyplývá, že v zařízení pro zajištění cizinců podalo žádost o udělení mezinárodní ochrany¹⁸² 177 cizinců, tj. 14,1% z celkového počtu cizinců, kteří v roce 2009 požádali Českou republiku o mezinárodní ochranu. Jednalo se zejména o státní příslušníky Ukrajiny (49 osob), Mongolska (27 osob), Číny (12 osob).

¹⁸⁰ Rada vlády pro seniory a stárnutí populace usiluje zejména o vytvoření podmínek pro zdravé, aktivní a důstojné stárnutí a stárání v České republice a aktivní zapojení starších osob do ekonomického a sociálního rozvoje společnosti v kontextu demografického vývoje.

¹⁸¹ Zdroj: <http://www.mpsv.cz/files/clanky/6776/10042009.pdf>.

¹⁸² Cizinec zajištěný v zařízení má možnost podat žádost o udělení mezinárodní ochrany do 7 dnů od poučení o této možnosti a důsledcích spojených s uplynutím této lhůty (s výjimkou cizince zajištěného za účelem jeho předání nebo průvozu podle mezinárodní smlouvy nebo právního předpisu Evropských společenství). I přes podanou žádost zůstává cizinec v zařízení do pravomocného rozhodnutí ve věci azylu, resp. do skončení zákonné lhůty pro zajištění.

4. SOCIÁLNÍ, HOSPODÁŘSKÁ A KULTURNÍ PRÁVA

4.1 Zaměstnanost: uchazeči o zaměstnání a agentury práce

V roce 2009 došlo k výrazným změnám na trhu práce, kdy významně rostl počet uchazečů o zaměstnání evidovaných na úřadech práce, dramaticky se snižoval počet volných míst a celkově se měnila struktura a charakter nezaměstnanosti. Hlavním problémem současnosti je změna trhu práce v souvislosti s dopady hospodářské a ekonomické krize v roce 2009. V jejím důsledku dochází k hromadnému propouštění zaměstnanců u řady firem, včetně těch které dosud úspěšně působily na trhu. Podnikatelé a zaměstnavatelé si ponechali vysoce kvalifikovanou pracovní sílu a snižuje se poptávka po nekvalifikované manuálně pracující síle.

V této obtížné hospodářské a ekonomické situaci dochází k nárůstu projevů sociálního vyloučení a ke ztížení v přístupu na trh práce. Nejvíce přitom byli krizí postiženi pracovníci s nízkou kvalifikací, zaměstnanci agentur práce a cizinci. Došlo k výraznému růstu počtu nezaměstnaných. K 31. prosinci 2009 úřady práce evidovaly 539 136 uchazečů o zaměstnání. Ke stejnému datu míra nezaměstnanosti dosáhla 9,2 %. Od 1. ledna 2009 vstoupila v platnost novela zákona o zaměstnanosti¹⁸³, která zavedla úřadům práce povinnost uzavřít tzv. Individuální akční plán se všemi uchazeči, kteří jsou v evidenci úřadu práce déle než 5 měsíců. Na konci roku byly tyto plány uzavřeny s přibližně 85 % těchto uchazečů. Obsahem individuálních akčních plánů je v současné době především intenzivnější zprostředkování a individuální formy poradenství, případně výběr vhodné rekvalifikace.

V roce 2009 prováděly oblastní inspektoráty práce cílené kontroly u agentur práce, u kterých jsou i zaměstnanci s cizí státní příslušností. Oblastní inspektoráty práce provedly 85 kontrol agentur práce a současně zkontrolovaly i 72 uživatelů, u kterých agenturní zaměstnanci pracovali. Z předběžného vyhodnocení vyplývá, že 58 (tj. 68%) kontrolovaných agentur práce porušilo pracovněprávní předpisy. Nejčastěji byly porušeny §§ 308 a 309 zákoníku práce, vztahující se výhradně k agenturnímu zaměstnávání (celkem 51 případů). Agentury práce sepisují s uživateli dohody, které neobsahují náležitosti podle zákoníku práce, nebo je nemají sepsané vůbec. Kontroly také zjistily, že agentury práce poskytují mzdu po lhůtě splatnosti, neposkytují příplatky za práci v noci, za sobotu a neděli, mzdu nebo náhradní volno za dobu práce ve svátek (46 porušení)¹⁸⁴.

4.2 Sociální zabezpečení

4.2.1 Pomoc v hmotné nouzi

Hlavní novinkou v roce 2009 bylo z hlediska pomoci v hmotné nouzi především zavedení institutu veřejné služby, který by se měl odrazit v bonifikaci osob, které aktivně přistupují k řešení své nelehké sociální situace. Naopak v případě, že osoba není aktivní a ani nepožívá

¹⁸³ Zákon č. 382/2008 Sb., kterým se mění zákon č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony.

¹⁸⁴ Agenturám práce bylo v roce 2009 uloženo 16 pokut v celkové výši 1 790 000,- Kč.

z objektivních důvodů v zákoně uvedenou výjimku, může její částka živobytí klesnout až na úroveň existenčního minima.¹⁸⁵

Toto ustanovení je bohužel nedomyšlené v tom, že nezohledňuje, zda žadatel není aktivní z vlastní vůle anebo z objektivních příčin. Obzvláště tvrdě se toto projevuje u osob se zdravotním postižením, u kterých není zohledněno, že aktivní v přístupu k veřejné službě často z důvodů svého postižení ani být nemohou. Nejhorší je situace osob, které jsou invalidní v III. stupni, ale nemají nárok na invalidní důchod, neboť nedosáhly potřebné doby pojištění.¹⁸⁶ Tyto osoby bohužel nejsou zařazeny mezi kategorie osob, u kterých se podle zákona při stanovování částky příspěvku na živobytí nezkoumá, zda mohou svůj příjem zvýšit vlastním přičiněním (což tyto osoby ve skutečnosti často fakticky nemohou, ale zákon to neumožňuje zohlednit). Proto se u nich částka na živobytí rovná částce existenčního minima, tj. 2020 Kč na měsíc, a příspěvek na živobytí je jim poskytován pouze k dosažení této výše příjmu. Tyto osoby přicházejí i o právo zvýšení částky na živobytí např. i z důvodů dietního stravování.¹⁸⁷ Toto může i vážně ohrozit jejich zdraví, nehledě na ústavně zaručené právo na pomoc v hmotné nouzi dle čl. 30 odst. 2 Listiny základních práv a svobod¹⁸⁸

V reakci na tento problém předložila skupina poslanců návrh novely zákona o pomoci v hmotné nouzi, která by jednak navrátila možnost zvýšit invalidní osobě částku na živobytí z důvodů dietního stravování, jednak by osoby invalidní ve III. stupni bez nároku na invalidní důchod byly opět zahrnuty mezi osoby, nichž se pro účely přiznání příspěvku nezkoumá, zda mohou svůj příjem zvýšit vlastním přičiněním či zda pobírají invalidní důchod.¹⁸⁹

V roce 2009 došlo ke zlepšení sociálního postavení osob, kterým se poskytují pobytové sociální služby v domově pro osoby se zdravotním postižením, domově pro seniory, domově se zvláštním režimem nebo v chráněném bydlení, a dále pak osob, kterým se poskytují pobytové sociální služby ve zdravotnickém zařízení ústavní péče déle než 3 kalendářní měsíce. Tyto skupiny osob nadále nebudou patřit mezi osoby, které se nepovažují za osoby v hmotné nouzi, tudíž jim mohou být, za splnění příslušných kritérií, přiznány dávky pomoci v hmotné nouzi.¹⁹⁰

4.2.2 Nemocenské pojištění

Dávky nemocenského pojištění byly v roce 2009 poskytovány na základě zákona o nemocenském pojištění¹⁹¹, který nabyl účinnosti dnem 1. ledna 2009. Zákon určuje, že nemocenské se vyplácí až od 15. kalendářního dne trvání dočasné pracovní neschopnosti za kalendářní dny. Po dobu prvních 14 kalendářních dnů je zaměstnanci v pracovním vztahu zakládajícím účast na nemocenském pojištění poskytována zaměstnavatelem náhrada mzdy

¹⁸⁵ Zákon č. 382/2008 Sb., kterým se mění zákon č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony.

¹⁸⁶ Může jít např. o osoby, které se invalidními staly ve věku, kdy dosud nemohly dosáhnout potřebnou dobu pojištění.

¹⁸⁷ § 29 zákona č. 111/2006 Sb., o pomoci hmotné nouzi, ve znění pozdějších předpisů.

¹⁸⁸ Byť podle čl. 41 Listiny se tohoto práva lze domáhat pouze v mezích prováděcích zákonů, tj. zákonodárci je ponecháno široké pole uvážení ohledně vlastní formy a výše pomoci, neznamená to, že by tato pomoc měla být prakticky negována tím, že i po jejím poskytnutí se osoba v hmotné nouzi nachází.

¹⁸⁹ Sněmovní tisk č. 1033. Tento návrh byl vyhlášen ve Sbírce zákonů pod č. 141/2010 Sb. dne 1.6.2010.

¹⁹⁰ Zákon č. 206/2009 Sb., kterým se mění zákon č. 108/2006 Sb., o sociálních službách, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony.

¹⁹¹ Zákon č. 187/2006 Sb., o nemocenském pojištění, ve znění pozdějších předpisů.

podle zákoníku práce za pracovní dny počínaje 4. pracovním dnem (při karanténě 1. pracovním dnem). U peněžité pomoci v mateřství zákon nově umožňuje střídání matky dítěte s otcem v péči o dítě, a to na základě písemné dohody, přičemž každý z nich má při této péči o dítě nárok na výplatu peněžité pomoci v mateřství po dobu a za podmínek stanovených zákonem. V případě střídání v péči o dítě se zastaví výplata peněžité pomoci v mateřství matce a začne se vyplácet tato dávka muži z jeho nemocenského pojištění, pokud splňuje podmínky nároku na její výplatu, a naopak.

4.3 Bydlení a ochrana sociálně slabších a znevýhodněných osob

V roce 2009 byl změněn zákon o jednostranném zvyšování nájemného z bytu. Ve vybraných lokalitách (hl.m. Praha, krajská města kromě Ostravy a Ústí nad Labem, obce s více než 10 tis. obyvateli ve Středočeském kraji) bylo prodlouženo časové období pro dosažení cílového nájemného do roku 2012. Smyslem je pozvolnější zvyšování dříve regulovaného nájemného a tím přiměřenější nárůst celkových nákladů na bydlení domácností bydlících v bytech s tímto typem nájemného. Samotná úprava nájemného by v první řadě měla vycházet z dohody mezi majitelem bytu (soukromí majitelé či příslušná obec, resp. městská část) a nájemníkem. Teprve v případě, že k dohodě nedojde, může majitel jednostranně zvýšit nájemné na základě tzv. cílových hodnot měsíčního nájemného, které formou sdělení každoročně vydává Ministerstvo pro místní rozvoj.

Jedním z cílů vlády byla podle programového prohlášení z roku 2007 i legislativní úprava sociálního bydlení.¹⁹² Původní plán zákonné úpravy byl posléze opuštěn a Ministerstvo pro místní rozvoj připravilo nařízení vlády.¹⁹³ Toto nařízení umožňuje komukoliv, tedy i neziskovým organizacím a soukromým vlastníkům, ucházet se o dotaci Státního fondu rozvoje bydlení na výstavbu tzv. sociálních nájemních bytů pro osoby splňující podmínky sociální potřeby vymezené příjmovým „stropem“.¹⁹⁴

4.4 Právo na vzdělání

Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy připravilo Národní akční plán inkluzivního vzdělávání.¹⁹⁵ Jeho součástí je zavedení nutných opatření k ukončení částečně přetrvávající segregační praxe v českém školství a současně k prevenci jakýchkoli diskriminačních jevů. Základním cílem plánu je zvýšit míru inkluzivního pojetí vzdělávání v českém vzdělávacím systému. Konečným cílem pak je působit preventivně proti sociálnímu vyloučení jednotlivců i celých sociálních skupin.

Metodické doporučení vztahující se ke vzdělávání sociálně znevýhodněných žáků připravované v roce 2009 obsahuje doporučení k vytváření prostředí pro realizaci vyrovnávacích opatření tak, aby případné sociální znevýhodnění nebylo bariérou pro dosahování dobrých školních výsledků těchto dětí a žáků. Současně metodické doporučení

¹⁹² „Zpřesnění definice sociálního bydlení, vymezení podpory sociálního bydlení a rozšíření finanční podpory obcí v oblasti sociálního bydlení s důrazem na odpovědnost obcí“ obsaženém v „Programovém prohlášení vlády ČR z roku 2007.“

¹⁹³ Nařízení vlády č. 333/2009 Sb., o podmínkách použití finančních prostředků Státního fondu rozvoje bydlení ke krytí části nákladů spojených s výstavbou sociálních bytů formou dotace právníkům a fyzickým osobám.

¹⁹⁴ Jde o osoby, které prokáží, že jejich průměrný měsíční příjem v období 12 kalendářních měsíců před uzavřením nájemní smlouvy nepřesáhl 0,4 násobek průměrné měsíční mzdy. Násobky se zvyšují v závislosti na počtu členů domácnosti nebo v případě, kdy osoba prokáže kromě nízkých příjmů ještě sníženou soběstačnost způsobenou vysokým věkem nebo zdravotním stavem.

¹⁹⁵ Jeho přípravnou fázi vláda schválila dne 15.3.2010.

obsahuje postupy pro diagnostiku těchto žáků s cílem, aby byli vzdělávání v rámci hlavního vzdělávacího proudu.

Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy v roce 2009 zpracovalo návrhy nových vyhlášek o poskytování poradenských služeb ve školách a školských poradenských zařízeních a o vzdělávání dětí, žáků a studentů se speciálními vzdělávacími potřebami a dětí, žáků a studentů mimořádně nadaných, které mají nahradit stávající právní úpravu.¹⁹⁶ Vyhlášky mají zavést systém individuálních vyrovnávacích opatření jako podporu žákům se zdravotním a sociálním znevýhodněním s ohledem na konkrétní potřeby každého žáka. Cílem je vyrovnání jejich vstupního znevýhodnění tak, aby se žáci mohli úspěšně vzdělávat dle vzdělávacích programů běžné školy. V návrhu vyhlášek je blíže specifikován termín „žák se sociálním znevýhodněním“, a to ve vztahu k potřebám v oblasti vzdělávání. Návrh vyhlášek spolu s metodickým pokynem upřesňuje, jakou podporu má žák se sociálním znevýhodněním ze strany škol a školských poradenských zařízení obdržet. Na rozdíl od předchozí úpravy vyhláška definuje činnosti asistenta pedagoga, standardní činnosti speciálně pedagogických center a školního speciálního pedagoga a nově je stanovena povinnost předem informovat žadatele o službu (většinou rodiče) o právech a povinnostech ve vztahu k poskytování poradenské služby¹⁹⁷. V roce 2009 byl také vyhlášen nový rozvojový program na podporu škol, které realizují inkluzivní vzdělávání a vzdělávání dětí a žáků se sociokulturním znevýhodněním na rok 2009¹⁹⁸.

4.4.1 Rozsudek ESLP ve věci D.H. proti České republice a reakce ČR¹⁹⁹

V návaznosti na tento rozsudek byl proveden sociologický výzkum zaměřený na analýzu podoby a příčin segregace dětí a mladých lidí ze sociokulturně znevýhodňujícího prostředí v 99 základních školách v blízkosti sociálně vyloučených lokalit a lokalit sociálním vyloučením ohrožených. Cílem šetření bylo získat podložené informace a statistické údaje o průběhu vzdělávání těchto žáků především na základních školách, porovnat je s průběhem vzdělávání žáků z majoritní společnosti a identifikovat faktory, které určují nerovnosti v dané oblasti. Dále byla provedena analýza individuálního přístupu pedagogů k žákům se speciálními vzdělávacími potřebami, jejíž součástí bylo i získání údajů o vzdělávání žáků romského etnika v 90 základních a středních školách. Získaná data pomohou vyhodnotit míru potřeby podpory žáků z těchto škol pro zapojení do hlavního vzdělávacího proudu a jejich možnosti, poskytnou také potřebné údaje pro pozdější vyhodnocení efektivity navazujících opatření. Dalším cílem bylo zmapovat současný reálný stav v základních a středních školách, tj. jakým způsobem se pedagogové vyrovnávají s nutností uplatňování přiměřených přístupů k žákům se speciálními vzdělávacími potřebami. Výsledky výzkumu byly ministerstvu předloženy v březnu 2009.²⁰⁰

¹⁹⁶ Vyhláška Ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy č. 72/2005 Sb., o poskytování poradenských služeb ve školách a školských poradenských zařízeních, ve znění pozdějších předpisů.

Vyhláška Ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy č. 73/2005 Sb., o vzdělávání dětí, žáků a studentů se speciálními vzdělávacími potřebami a dětí, žáků a studentů mimořádně nadaných, ve znění pozdějších předpisů.

¹⁹⁷ K vyhláškám probíhá k datu zpracování Zprávy připomínkové řízení. V roce 2009 MŠMT finančně podpořilo 430 asistentů ve školách zřizovaných kraji, obcemi, ve školách soukromých i církevních. V rámci uvedeného rozvojového programu bylo tímto programem pokryto 80-85 % požadavků škol.

¹⁹⁸ Finanční prostředky byly využity k odměnění pedagogických pracovníků dosahujících dlouhodobě kvalitních výsledků pedagogické práce v oblasti inkluzivního vzdělávání dětí a žáků se sociálním znevýhodněním, a to bez ohledu na počet let pedagogické praxe. V rámci rozvojového programu bylo podpořeno celkem 81 mateřských a základních v celkové výši 46 817 885,-Kč.

¹⁹⁹ Viz také kapitola I.3.3.

²⁰⁰ Plné znění obou studií je k dispozici na webových stránkách ministerstva školství na adrese: <http://www.msmt.cz/strukturalni-fondy/manazerske-vystupy-z-provedenych-studii-a-analyz-v-ramci-op>
<http://www.msmt.cz/strukturalni-fondy/analyza-individualniho-pristupu-pedagogu-k-zakum-se>

Ze studie vyplynulo, že mezi jednotlivými školami panují výrazné rozdíly v míře integrace žáku se speciálními vzdělávacími potřebami. Tyto rozdíly jsou dané kapacitami škol poskytovat speciální péči a poradenství, finančními možnostmi škol, personálním vybavením zkušenými učiteli a asistenty pedagogů. Nedostatečná je i systémová podpora škol za účelem integrace žáků se speciálními vzdělávacími potřebami. Svou roli hrají i zažitá představa o problematičnosti vzdělávání určitých dětí se speciálními vzdělávacími potřebami (především dětí se sociálním znevýhodněním) a s tím spojená snaha omezit jejich počet v běžném vzdělávání. Proto je integrace a reintegrace žáků se speciálními vzdělávacími potřebami záležitostí stále spíše individuálních iniciativ jednotlivých škol, které ovšem dokazují, že i za současné situace lze děti se speciálními vzdělávacími potřebami úspěšně integrovat. Opatření, která jsou již ve školách realizována, přinesla výsledky především v podobě zapojení dětí s speciálními vzdělávacími potřebami, jejichž zapojení je méně organizačně náročné. S postupem času lze navíc očekávat výsledky současně se rozvíjejících podpůrných opatření, která se oproti minulému období cíleněji zaměřují na udržení dětí se speciálními vzdělávacími potřebami v hlavním vzdělávacím proudu. V případě sociálního znevýhodnění je zde navíc nutné provázání opatření pedagogická s opatřeními sociální práce s dětmi a jejich rodinami mimo školu.

4.4.2. Opatření na podporu vzdělávání dětí se sociálním znevýhodněním

Svou činnost rozvinula koalice českých a mezinárodních nevládních organizací s názvem Společně do školy.²⁰¹ Smyslem jejího ustavení je prosazování zkvalitnění přístupu ke vzdělávání romských dětí. Koalice se zaměřuje mj. na společenskou osvětu ohledně vztahu většinové společnosti a romské minority, změnu praxe umísťování romských dětí do rámcového vzdělávacího programu pro děti s lehkým mentálním postižením a etický kodex pro psychologicko-poradenská pracoviště. Z výzkumu Ústavu pro informace ve vzdělávání ohledně počtu a etnicity žáků vzdělávaných v běžných vzdělávacích programech a v programech pro žáky s mentálním postižením vyplynulo, že speciální školy navštěvuje 2, 17% neromských dětí, což odpovídá cca. tříprocentnímu výskytu mentálního postižení v populaci, ale 27% dětí romských.²⁰² Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy s koalicí spolupracuje například na etickém kodexu pro pracovníky poradenských zařízení.

Problémem je stále nedostatečná transformace bývalých zvláštních škol, a nedostatečně kvalitní a individualizovaná diagnostika žáků školskými poradenskými zařízeními. Koalice spatřuje problémy v přístupu ke vzdělání také u jiných skupin dětí, mezi nimi na prvním místě jde o děti s mentálním postižením nebo duševní nemocí. Ve srovnání se zahraničními školskými systémy v českém školství je příliš mnoho dětí s postižením vzděláváno mimo standardní základní školy, ačkoli ze školského zákona a na něj navazujících předpisů jednoznačně vyplývá povinnost k přednostnímu vzdělávání dětí se speciálními potřebami formou individuální integrace na základní škole, případně formou skupinové integrace.

V procesu přijímání žáků do speciálního školství byla zjištěna řada nedostatků a to jak Ministerstvem školství, mládeže a tělovýchovy a Českou školní inspekci, tak neziskovými organizacemi.²⁰³ Jak vyplývá ze zjištění České školní inspekce, v řadě případů chybí doložení souhlasu rodičů se zařazením jejich dítěte do tohoto typu školy. Souhlas rodičů musí být

²⁰¹ www.spolecnedoskoly.cz

²⁰² K výsledkům výzkumů viz např. <http://spolecnedoskoly.cz/ustav-pro-informace-ve-vzdelavani-potvrzuje-nerovne-sance-romskych-deti/>.

²⁰³ Z neziskových organizací jde především o Ligu lidských práv.

informovaný, tj. škola je zodpovědná za to, že poskytla rodičům skutečně dostačující informace o tom, jaké rozdíly pro žáka vyplývají při vzdělávání podle vzdělávacího programu pro základní školu nebo pro speciální školu. Ze zprávy České školní inspekce dále vyplývá, že v řadě případů ředitelé rozhodli o přijetí dětí ke vzdělávání bez explicitního doporučení pedagogicko-psychologické poradny nebo speciálně - pedagogického centra a v řadě případů není doporučení založeno na jasné diagnóze mentálního postižení. Ministerstvo školství mládeže a tělovýchovy k této problematice uskutečnilo 4 studie a Česká školní inspekce provedla inspekční šetření na školách samostatně zřízených pro děti s lehkým mentálním postižením, jehož výsledky, které lze na vzdělávací systém v dané oblasti zobecnit, ukazují rovněž na některé výše uvedené problémy.²⁰⁴ Na základě výsledků studií a zprávy a doporučení inspekce ministerstvo navrhuje a realizuje jednotlivé kroky a opatření v oblasti integrace dětí se speciálními zdravotními potřebami.

4.5 Právo na příznivé životní prostředí

Lidé stále více vnímají právo na zdravé životní prostředí a na příznivé životní prostředí v souvislosti s jejich vlastní osobní svobodou. Snad nejvíce byl tento vývoj patrný v roce 2009 na rostoucím počtu stížností občanů na sousedy v obcích a městech, kteří zamořovali své okolí nebezpečnými a rizikovými látkami z lokálních topenišť pro vytápění domácností, ve kterých jsou nedokonale spalována málo kvalitní pevná paliva či dokonce protizákonně spalovány odpadky a jiná nepovolená paliva. Podíl domácích topenišť např. na celkových emisích nebezpečného jemného polévatého prachu činil až 40% a z hlediska rizikových emisí byl ještě větší. Podobné riziko představují zastaralé nedokonalé domácí kotle, ve kterých jsou nedokonale spalována málo kvalitní pevná paliva. V roce 2008 Ústavní soud umožnil obcím v jejich vyhláškách upravit zákaz spalování materiálů, které nejsou určeny jako topné médium pro výrobu tepla, aby tak zajistily ochranu ovzduší v obci, přičemž se nejedná o omezení fyzických a právnických osob nad míru stanovenou zákonem ani tím obec nepřekračuje své ústavní pravomoci v oblasti samostatné působnosti.²⁰⁵ Tímto judikátem Ústavní soud výrazně rozšířil možnosti obcí upravovat záležitosti ochrany životního prostředí právními předpisy na místní úrovni. Zákon o ochraně ovzduší totiž zakazuje spalování látek ve zdrojích znečišťování ovzduší, které nejsou palivy určenými výrobcí jejich zařízení. Obecní úřady pak mají povinnost dodržování zákona kontrolovat a jejich porušování postihovat. *Obce této možnosti ovšem zatím příliš nevyužívají.*

Dalším problémem je nadměrná a obtěžující hlučnost z automobilové dopravy a především atak rizikovými mutagenními a karcinogenními látkami z exhalací naftových motorů²⁰⁶.. Sledování ohrožování práva na příznivé životní prostředí je v mnoha dalších případech více komplikované. V řadě lokalit České republiky dochází k překračování hygienických limitů hluku a imisních limitů znečišťujících látek (zejm. polévatého prachu). Většina rizikových

²⁰⁴ Zpráva České školní inspekce z tohoto šetření a související stanovisko Veřejného ochránce práv jsou přístupné na <http://www.csicr.cz/cz/85126-zprava-z-kontrolni-cinnosti-v-byvalych-zvlastnich-skolach>.

²⁰⁵ Viz nálezy Ústavního soudu ze dne 5.8.2008 sp. zn. Pl. ÚS 6/08. Obce mohou podle § 50 odst. 3 zákona č. 86/2002 Sb., o ochraně ovzduší, ve znění pozdějších předpisů, zakázat spalování některých druhů paliv pro malé spalovací zdroje znečišťování (tj. např. kotle v domácnostech). Podle § 3 odst. 2 tohoto nelze jako palivo k topení užít odpad podle zákona č. 185/2001 Sb., o odpadech a o změně některých dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů. Z toho tedy vyplývá, že obce mohou zakázat ve vyhlášce spalování „materiálů, které nejsou určeny jako topné médium pro výrobu tepla“. Podle § 10 písm. c) obecního zřízení navíc může obec ukládat v samostatné působnosti obecně závaznou vyhláškou povinnosti mj. i k ochraně životního prostředí, mezi což patří i ochrana ovzduší.

²⁰⁶ Odborné odhady uvádějí, že až sedmínásobek obyvatel předčasně zahyne z důvodů emisí z dopravy ve srovnání s počtem usmrčených z dopravních nehod.

látek jsou zrakem nepostřehnutelné, ačkoliv se jedná o nebezpečné nebo ohrožující mutagenní a karcinogenní látky, jako jsou aromatické uhlovodíky, toxické kovy, dioxiny, perzistentní organické látky, fosgen apod.

Od listopadu 2009 došlo k rozšíření formy informací, které jsou poskytovány podle zákona o právu na informace o životním prostředí²⁰⁷. Napříště tak bude možné poskytování prostorových dat o životním prostředí. Za tím účelem dojde k vytvoření Národního geoportálu INSPIRE, jež bude zprostředkovávat přístup k prostorovým datům o území České republiky a tato prostorová data budou za jasně vymezených podmínek poskytována veřejným a soukromým subjektům.

²⁰⁷ Zákona č. 123/1998 Sb., o právu na informace o životním prostředí.

5. LIDSKÁ PRÁVA A BIOMEDICÍNA

5.1 Legislativa

Vzhledem k tomu, že se plánovaná zdravotnická reforma v roce 2009 neuskutečnila, i nadále tedy zůstávají v platnosti dosavadní právní předpisy, které měly zdravotnické zákony nahradit. Tím je zejména zákon o péči o zdraví lidu, zákon o zdravotní péči v nestátních zdravotnických zařízeních, zákon o veřejných neziskových ústavních zdravotnických zařízeních, zákon o darování, odběrech a transplantacích tkání a orgánů, zákon o léčivech a zákon o zdravotnických prostředcích.²⁰⁸

Reforma zdravotnictví měla být v roce 2009 realizována prostřednictvím balíčku nových zdravotních zákonů²⁰⁹. Od reformy se očekávalo, že v jejím důsledku dojde k rozsáhlým změnám v systému zdravotnictví. Vláda svým usnesením²¹⁰ v dubnu souhlasila s návrhy na zpětvzetí uvedených zákonů z dalšího projednávání v Poslanecké sněmovně. Poslanecká sněmovna následně rozhodla o jejich stažení, a to ještě předtím, než se o nich stačilo ukončit první čtení. Důvodem ke stažení byla změna na politické scéně.²¹¹ O opětovném předložení těchto zákonů vláda dosud nerozhodla.

Pozitivně lze nahlížet na novelizaci vyhlášky o znaleckých komisích²¹², která nabyla účinnosti 1. ledna 2010. Znalecká komise posuzuje případy „u nichž vznikla pochybnost, zda byl při výkonu zdravotní péče dodržen správný postup, popřípadě zda bylo ublíženo na zdraví“ (§1). Pokud je to třeba k posouzení projednávaného případu, oproti původní právní úpravě může nově znalecká komise přizvat osobu, která návrh na posouzení případu podala. Pokud daná osoba o možnost podat informace přímo požádá, přizve ji komise vždy. Nově může komise také přizvat zdravotnického pracovníka, jehož údajné pochybení komise posuzuje, či vedoucího zaměstnance zdravotnického zařízení, v němž k údajnému pochybení došlo.

²⁰⁸ Zákon č. 20/1966 Sb., o péči o zdraví lidu, ve znění pozdějších předpisů; zákon č. 160/1992, o zdravotní péči v nestátních zdravotnických zařízeních, ve znění pozdějších předpisů; zákon č. 245/2006 Sb., o veřejných neziskových ústavních zdravotnických zařízeních a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů; zákon č. 285/2002 Sb., o darování, odběrech a transplantacích tkání a orgánů a o změně některých zákonů (transplantační zákon), ve znění pozdějších předpisů; zákon č. 378/2007 Sb., o léčivech a o změnách některých souvisejících zákonů (zákon o léčivech), ve znění pozdějších předpisů; zákon č. 123/2000 Sb., o zdravotnických prostředcích a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů.

²⁰⁹ Mezi tyto reformní zákony se řadily zejména vládní návrh zákona o zdravotních službách a podmínkách jejich poskytování (zákon o zdravotních službách, sněmovní tisk č. 688), zákon o specifických zdravotních službách (sněmovní tisk č. 689) a zákon, kterým se mění zákon č. 48/1997 Sb., o veřejném zdravotním pojištění a o změně a doplnění některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony (sněmovní tisk č. 691).

²¹⁰ Usnesení vlády ze dne 20. dubna 2009 č. 449.

²¹¹ Vláda na svém zasedání dne 26. března 2009 konstatovala nutnost reflektovat aktuální situaci ve vztahu k projednávání vládních návrhů zákonů Poslaneckou sněmovnou, stejně jako nezbytnost posoudit její možné dopady na připravované legislativní návrhy vlády. Proto byl připraven materiál, který kromě přehledu vládních návrhů zákonů projednávaných v Poslanecké sněmovně také obsahoval přehled návrhů zákonů připravovaných ministerstvy, u kterých členové vlády považovali za nezbytné urychlit legislativní proces. Členové vlády předložili také ministru a předsedovi Legislativní rady vlády návrhy na zpětvzetí návrhů zákonů z dalšího projednávání v Poslanecké sněmovně. Mezi těmito návrhy na zpětvzetí byly právě reformní zdravotnické zákony.

²¹² Vyhláška Ministerstva zdravotnictví č. 221/1995 Sb., o znaleckých komisích.

5.2 Judikatura

V roce 2009 můžeme spatřovat vzrůstající tendence pacientů k podávání žalob z nejrůznějších důvodů ublížení na zdraví doprovázených zejména důvodem nedostatečného respektování zásady informovaného souhlasu. Současně také dochází k postupnému zvyšování přiznaných finančních satisfakcí obětem takovýchto zákroků.²¹³

Ústavní soud v tomto roce rozhodoval o dvou ústavních stížnostech na tvrzenou neoprávněnou sterilizaci. V prvním případě²¹⁴ soud označil ústavní stížnost jako zjevně neopodstatněnou a odmítl ji. Stěžovatelka se domáhala zrušení usnesení orgánů činných v trestním řízení, na základě kterých bylo rozhodnuto o odložení trestního oznámení na spáchání trestného činu ublížení na zdraví ze strany lékařů, kteří stěžovatelce provedli zákrok sterilizace bez jejího svobodného a informovaného souhlasu. Ústavní soud judikoval, že postupem orgánů činných v trestním řízení při vyhodnocování trestních oznámení, ani navazujícími rozhodnutími, nelze jakkoli zasáhnout do ústavním pořádkem chráněných základních práv oznamovatelů či poškozených. Poškozený může být v trestním řízení sice stranou řízení, pokud svůj nárok řádně a včas uplatní, nemá však nárok požadovat, aby orgán činný v trestním řízení toto řízení zahájil či požadovaným způsobem rozhodoval. Na základě zásady oficiality, legality a zásady obžalovací závisí zcela na rozhodnutí orgánů činných v trestním řízení, zda vyhodnotí trestní oznámení jako důvodné a trestní stíhání zahájí, nebo nikoliv. Na toto rozhodnutí však osoby, a to ani poškozený, nemají právní nárok, a tedy jím ani tímto nemůže být porušeno jejich základní právo.²¹⁵ Proto nebylo stěžovatelce v její stížnosti vyhověno.

Ačkoliv v druhé ústavní stížnosti²¹⁶ týkající se sterilizace Ústavní soud taktéž stěžovatelce odškodnění nepřiznal, můžeme v ní spatřovat na rozdíl od první stížnosti jistý posun. Ústavní soud i zde sice ústavní stížnost odmítl z důvodu zjevné neopodstatněnosti, příčinou však bylo konstatování, že obecné soudy při svém rozhodování ve věci žaloby na ochranu osobnosti nepochybily a rozhodly v souladu se zákony. Ústavní soud tak potvrdil rozhodnutí obecných soudů, které stěžovatelce nárok na odškodnění nepřiznaly z důvodu uplynutí tříleté promlčecí doby k uplatnění práva na ochranu osobnosti, potvrdil však právní názor obecných soudů, že za protiprávní sterilizaci se musí dané zařízení stěžovatelce omluvit. Posun lze spatřovat právě v hodnocení Ústavního soudu, který tak v usnesení uznal, že sterilizace provedená u stěžovatelky, byla protiprávní.

Zajímavým rozhodnutím Ústavního soudu byl jeho nálezný sp. zn. I ÚS 557/09 týkající se rozhodování obecných soudů o navrácení plné způsobilosti k právním úkonům.²¹⁷ Stěžovatelce v něm bylo přiznáno, že jí byla soudy porušena její práva garantovaná Listinou základních práv a svobod, a to konkrétně právo mít způsobilost k právům a právo na

²¹³ Jak uvádí Liga lidských práv, v roce 2009 přiznal soud žalobkyni v řízení o žalobě na ochranu osobnosti za zákrok spočívající v odstranění vaječníků bez jejího souhlasu částku 80 tisíc korun a odvolací soud dokonce tuto náhradu zvýšil na 150 tisíc korun. V případě neoprávněné sterilizace soud také rozhodl o přiznání náhrady za nemajetkovou újmu ve výši 200 tisíc korun.

²¹⁴ Usnesení Ústavního soudu II.ÚS 59/09 ze dne 5.2.2009.

²¹⁵ Ústavní soud ve svém usnesení dále dodal, že „usnesení o odložení věci není rozhodnutím v rámci trestního stíhání. Nevytváří překážku věci pravomocně rozhodnuté a nezakládá princip ne bis in idem. Pokud později odpadnou důvody pro doložení a zjistí se nové skutečnosti, lze bez dalšího zahájit trestní stíhání. Usnesení o odložení se tím automaticky stává neúčinné bez formálního zrušení.“

²¹⁶ Usnesení Ústavního soudu, IV. ÚS 1407/09 ze dne 7.10.2009.

²¹⁷ Nález Ústavního soudu, I. ÚS 557/09 ze dne 18.8.2009.

zachování lidské důstojnosti, osobní cti, dobré pověsti a ochrany jména.²¹⁸ Ústavní soud stížnosti plně vyhověl a zrušil napadené rozhodnutí obecných soudů. Ve svém nálezu judikoval, že k porušení práv stěžovatelky došlo hned v několika aspektech.²¹⁹ *Toto rozhodnutí můžeme chápat jako velmi významné z hlediska posílení postavení osob zbavených/omezených způsobilosti k právním úkonům, a to zejména ve vztahu k řízením, ve kterých se o jejich způsobilosti rozhoduje. Důležité je zejména konstatování Ústavního soudu, že v řízeních o způsobilosti k právním úkonům je soud „povinen zajistit úplná a spolehlivá zjištění o osobních poměrech omezovaného, tedy jak se projevuje při sociálním kontaktu se členy občanské společnosti, jak se stará o potřeby své a své rodiny, jak hospodaří s finančními prostředky, jak se případně projevuje na svém pracovišti apod. Znalecký posudek je v takovém řízení sice závažným důkazem, nesmí však být důkazem jediným a nemůže nahrazovat nedostatek skutkových zjištění.“* V rozhodování o omezení/zbavení způsobilosti k právním úkonům soudy zejména vychází ze znaleckého posudku, který je v mnoha případech jediným důkazem, na základě kterého soud o omezení/zbavení rozhoduje. *V tomto ohledu můžeme chápat rozhodnutí Ústavního soudu jako významný mezník pro rozhodování obecných soudů v nových případech, které budou muset respektovat právní názor Ústavního soudu vyjádřený v tomto nálezu.*

5.3 Sterilizace prováděné v rozporu s právem

V otázce protiprávních sterilizací lze oproti minulým obdobím sledovat určité dílčí posuny. Vláda v listopadu přijala usnesení²²⁰ na základě podnětu ministra pro lidská práva a Rady vlády pro lidská práva.²²¹ Tímto usnesením vláda vyslovila politování nad zjištěnými individuálními pochybeními při provádění sterilizací v rozporu se směrnicí Ministerstva zdravotnictví z roku 1971.

Při přípravě vládního usnesení se bohužel nepodařilo najít shodu ohledně poskytnutí finančního odškodnění poškozeným ženám a ohledně vydání vyhlášky o provádění sterilizací, která by nahradila dosavadní platnou směrnici. Tyto návrhy tedy podnět, který vláda vzala na vědomí, neobsahuje.

Vláda tímto usnesením uložila ministryni zdravotnictví, aby přijala opatření, která by měla lépe objasnit praxi protiprávních sterilizací a předejít opakování podobných případů v budoucnu. Zde se jednalo především o informace o plnění opatření navržených poradním sborem k otázce protiprávních sterilizací a o jejich účinnosti a dále, zařazení otázky sterilizací do programu Odborného fóra a oslovení přímo řízených organizací a prostřednictvím krajských úřadů také zdravotnických zařízení v České republice, která poskytují péči v oboru gynekologie – porodnictví s cílem ověření dodržování právních předpisů při provádění sterilizací.

²¹⁸ Čl. 5 a čl. 10 odst. 1 Listiny základních práv a svobod.

²¹⁹ Zaprvé obecné soudy dle názoru Ústavního soudu nevzaly při rozhodování o navrácení způsobilosti k právním úkonům v potaz všechny rozhodné skutečnosti, nezohlednily zejména samotné okolnosti, za nichž došlo ke zbavení její způsobilosti k právním úkonům, kdy toto řízení proběhlo z moci úřední, rychle a jednoduše, stěžovatelka byla následně proti své vůli umístěna do ústavu...Soudy neprovedly ani důkaz výsledkem znalce, který ve svém znaleckém posudku dospěl k odlišným závěrům než znalec ustanovený soudem a nevzaly ani na zřetel její vlastní názor.

²²⁰ Usnesení vlády č. 1424 ze dne 23. listopadu 2009.

²²¹ Tento podnět navrhuje některá opatření, která by měla lépe objasnit praxi protiprávních sterilizací a předejít opakování podobných případů. Kromě informování vlády bylo dalším cílem podnětu také návrh, aby vláda vyslovila politování nad zjištěnými individuálními pochybeními při provádění sterilizací v rozporu se směrnicí Ministerstva zdravotnictví.

O plnění těchto opatření ministryně zdravotnictví následně informovala vládu.²²² Ministerstvo zdravotnictví v tomto vyjádření samo přiznává, že směrnice k provádění sterilizací je zastaralá a překonaná, nicméně vzhledem ke zpětvzetí zákona o specifických zdravotních službách, který měl mimo jiné řešit úpravu zákroku sterilizace, k žádné změně v právní úpravě nedošlo. *Pozitivně lze hodnotit snahu Ministerstva zdravotnictví o zlepšení informovanosti laické veřejnosti, které provádí jednak prostřednictvím svých internetových stránek či také díky připravované brožuře Rádce pacienta, která byla vydána v prvním čtvrtletí roku 2010 a u které v současné době probíhá její distribuce.*²²³ Ministryně zdravotnictví také oslovila příslušná zdravotnická zařízení, lékaře a mediky za účelem informování o důrazu na dodržování platných právních předpisů a etických principů ve zdravotnictví a o možnostech jejich dalšího vzdělávání.

Ministryně zdravotnictví v souladu s úkoly uloženými výše uvedeným usnesením vlády zjišťovala, jaká je současná praxe ve zdravotnických zařízeních. V současné době je ve zdravotnických zařízeních používán informovaný souhlas tak, jak byl navržen na základě doporučení Poradního sboru, který seznamuje s anatomií, fyziologií vnitřních pohlavních orgánů, se způsobem provedení zákroku i o jeho důsledcích pro další reprodukční schopnost. Vzor informovaného souhlasu byl uveřejněn ve Věstníku MZ částce 8/2007, některá zdravotnická zařízení používají informovaný souhlas ještě podrobnější. Problémem je i nadále absence právní úpravy lhůty pro podání kvalifikované informace (povinná lhůta) o zákroku a kdy pacientka na základě této informace vysloví se zákrokem souhlas nebo nesouhlas. Tento problém měl rovněž vyřešit vládní návrh zákona o specifických zdravotních službách, který mezi vyslovením souhlasu a provedením zákroku mimo jiné vymezil povinnou lhůtu 14 dnů.

*Nejzávažnějším problémem je tedy přetrvávající neexistence komplexní právní úpravy provádění sterilizací, neboť současná právní úprava je velice strohá a zastaralá.*²²⁴ *V tomto ohledu je tedy nezbytné prosazovat přijetí nové právní úpravy, která by skutečně odpovídala požadavkům vyplývajícím z aktuálního vývoje práva a medicíny.*

5.4 Přístup do zdravotnické dokumentace ze strany mezinárodních orgánů ochrany lidských práv

Rada vlády pro lidská práva schválila dne 18. října 2009 podnět Výboru proti mučení a jinému nelidskému, krutému a ponižujícímu zacházení a trestání navrhuující legislativní změnu zákona o péči o zdraví lidu²²⁵, která by umožnila členům CPT a SPT²²⁶ nahlížet do

²²² Informace byly poskytnuty na jednání vlády dne 25. ledna 2010.

²²³ Brožura Rádce pacienta je dostupná také na internetových stránkách Ministerstva zdravotnictví: http://www.mzcr.cz/dokumenty/ministerstvo-zdravotnictvi-vydava-publikaci-radce-pacienta-ktera-prispeje-k-lepsi-orientaci-pacientu-pri-kontaktu-se-zdravotnimi-sluzbami_3478_1.html

²²⁴ Směrnice Ministerstva zdravotnictví ČSR LP-252.3-19.11.1971, o provádění sterilizace ze dne 17. prosince 1971.

²²⁵ Zákon č. 20/1966 Sb., o péči o zdraví lidu, ve znění pozdějších předpisů.

²²⁶ CPT-Evropský výbor pro zabránění mučení a nelidskému či ponižujícímu zacházení nebo trestání zřízený na základě Evropské úmluvy o zabránění mučení a nelidskému či ponižujícímu zacházení nebo trestání, která byla vyhlášena sdělením Ministerstva zahraničních věcí pod č. 9/1996 Sb.

SPT - Podvýbor OSN pro prevenci mučení a jiného krutého, nelidského či ponižujícího zacházení nebo trestání Výboru OSN proti mučení, který byl zřízen na základě Opčního protokolu k Úmluvě OSN proti mučení a jinému krutému, nelidskému či ponižujícímu zacházení nebo trestání, vyhlášený sdělením Ministerstva zahraničních věcí pod č. 78/2006 Sb.m.s.

zdravotnické dokumentace bez souhlasu pacientů, a to v rozsahu nezbytně nutném pro splnění konkrétního úkolu v rozsahu jejich kompetence. V návaznosti na tento podnět vypracoval jak ministr pro lidská práva, tak následně ministerstvo zdravotnictví návrh novely zákona o péči o zdraví lidu, který do § 67b odst. 10 doplnil tyto orgány mezi subjekty oprávněné k nahlížení do zdravotnické dokumentace bez souhlasu pacienta.

Návrhy se vzájemně liší rozdílnou interpretací čl. 8 odst. 2 písm. d) Evropské úmluvy o zabránění mučení a nelidskému či ponižujícímu zacházení nebo trestání. Sporná interpretace spočívá zejména ve výkladu tohoto článku, a to zejména, zda z jeho znění přímo vyplývá členům CPT právo nahlížet do zdravotnické dokumentace pacientů bez jejich souhlasu. Zatímco ministr pro lidská práva je toho názoru, že toto právo členům CPT ze znění úmluvy vyplývá, Ministerstvo zdravotnictví zastává názor opačný a omezuje přístup ke zdravotnické dokumentaci pouze na zdravotnické pracovníky, kteří jsou členy výborů nebo jsou výbory pověřeni. Návrh Ministerstva zdravotnictví se také nevyrovnal se silnějším postavením, které SPT na rozdíl od CPT podle Opčního protokolu k Úmluvě OSN proti mučení a jinému krutému, nelidskému či ponižujícímu zacházení nebo trestání má a u kterého již odlišná interpretace nepřichází v úvahu, neboť čl. 14 odst. 1 písm. b) stanoví, že se *smluvní strany zavazují k zajištění neomezeného přístupu ke všem informacím týkajícím se zacházení s těmito osobami, jakož i podmínek, v nichž jsou drženy*. V tomto ohledu je interpretace Opčního protokolu jasná a nedává prostor pro odlišný výklad.

V současné situaci se jeví jako nejdůležitější stanovit jednotnou interpretaci čl. 8 odst. 2 písm. d) Evropské úmluvy o zabránění mučení a nelidskému či ponižujícímu zacházení nebo trestání. Pokud nebude výklad sjednocen, bude pro CPT i nadále velice obtížné (až nemožné) získat přístup ke zdravotnické dokumentaci pacientů bez jejich souhlasu, neboť jednotlivá zařízení budou členům přístup k požadovaným údajům i nadále odmítat. Novela zákona o péči o zdraví lidu, která zařadí CPT a SPT do seznamu oprávněných subjektů k nahlížení do zdravotnické dokumentace bez souhlasu pacientů, by měla mít pouze sjednocující ráz v interpretaci postavení členů výborů a jejich kompetencí, nikoliv povahu conditio sine qua non.

5.5 Chirurgické kastrace

Provádění chirurgických kastrací nedosáhlo v průběhu roku 2009 žádných změn. I nadále je režim výkonu tohoto zákroku upraven pouze zákonem o péči o zdraví lidu.²²⁷ Ministerstvo zdravotnictví nicméně aktuálně ve spolupráci se Sexuologickou společností ČLS J. E. Purkyně zpracovalo doporučený postup při provádění chirurgické kastrace v souvislosti s parafilně motivovanými sexuálními delikty, který byl na počátku roku 2010 uveřejněn ve Věstníku Ministerstva zdravotnictví č. 1/2010. Doporučený postup v úvodu definuje, co se pod pojmem kastrace rozumí, informuje o účelu chirurgické kastrace a o skutečnostech, za kterých se takovýto výkon provádí. Zmiňuje dále možné kontraindikace tohoto zdravotního výkonu a situace, za kterých pacientovi tento zákrok proveden nebude. Zmiňují se zde také možné alternativy k tomuto zákroku, kterými je podávání léků (antiandrogenů nebo analog gonadoliberinů), jakož i nežádoucí účinky, které jsou s kastrací spojeny. Dále je stanoveno, jakým způsobem se kastrace provádí (na základě žádosti pacienta a po schválení odbornou

²²⁷ Zákon č. 20/1966 Sb., o péči o zdraví lidu, ve znění pozdějších předpisů. Podrobná úprava provádění chirurgických kastrací byla upravena ve vládním návrhu zákona o specifických zdravotních službách, který byl v roce 2009 stažen z dalšího projednávání v Poslanecké sněmovně.

komisí), co musí taková žádost obsahovat a kdo tvoří odbornou komisi. Doporučený postup zakotvuje také povinnost poučit pacienta o provedení kastrace a jejich následcích a rizicích s ní spojených a nezapomíná ani na ty případy, jedná-li se o pacienta, který je zbaven způsobilosti k právním úkonům. Zdravotnické zařízení má dle tohoto doporučení vést evidenci o podaných žádostech o provedení kastrace a evidenci o provedených kastracích. Zde se má mimo jiné také evidovat, zda se jednalo o pacienta zbaveného způsobilosti k právním úkonům.

Doporučený postup je možno chápat jako pozitivní snahu po úpravě výkonu chirurgické kastrace prováděné u sexuálních delikventů, nicméně tento postup nedosahuje síly zákona a je tedy pouze vnitřním předpisem, který není všeobecně právně závazný. Chirurgická kastrace je bezesporu velice závažným zásahem do tělesné i duševní integrity člověka a takovýto zásah, jak čl. 7 odst. 1 Listiny základních práv a svobod požaduje, může být proveden pouze na základě zákona. V tomto ohledu není možné se spokojit pouze s formou vnitřního předpisu Ministerstva zdravotnictví. Podle údajů poskytnutých Ministerstvem zdravotnictví však ministerstvo i nadále počítá s tím, že tato právní úprava bude obsažena v nově připravovaných zákonech.

Otázka chirurgických kastrací v kontextu léčby pachatelů sexuálních trestných činů byla i v roce 2009 předmětem opakované kritiky ze strany CPT při jeho říjnové mimořádné návštěvě ČR.²²⁸ CPT považuje chirurgickou kastraci u sexuálních delikventů za ponižující zacházení a ve své zprávě vyzval Českou republiku, aby s okamžitou platností ukončila tuto praxi. Do doby, než bude vysloven její úplný zákaz, má ČR bez prodlení zavést moratorium na její používání. CPT dále kritizuje, že ačkoliv jsou i nadále české orgány přesvědčeny, že chirurgická kastrace je nejvhodnějším způsobem pro snížení míry recidivy pachatelů sexuálních trestných činů, nebyla vypracována žádná důkladná vědecká studie, která by přesně stanovila míru recidivy mezi chirurgicky kastrovanými pachateli sexuálních trestných činů.

Česká republika nadále odmítá tvrzení, že se jedná o ponižující zacházení. V osmdesátých letech byly odbornou společností vypracovány studie, které se vztahovaly na problematiku chirurgických kastrací a obsahovaly mimo jiné také data o osobách, které podstoupily tento chirurgický výkon.²²⁹ *Vzhledem k tomu, že tyto studie jsou bezmála dvacet let staré, je nezbytné vypracovat studii novou, která bude reagovat na aktuální vývoj, a to jak z hlediska lékařského, právního i společenského a bude tedy schopna poskytnout skutečný obraz způsobu této léčby v současnosti.*

Studie by měla kromě medicínského, etického a právního pohledu zahrnovat i část týkající se možných alternativních způsobů léčby sexuálních delikventů, srovnání jejich výhod a nevýhod, stejně tak jako část pokrývající údaje o řešení léčby pachatelů sexuálních trestných činů v ostatních státech. Tato studie by měla mimo jiné zahrnovat také statistické údaje o počtu provedených chirurgických kastrací v minulosti, včetně rozdělení, zda se jednalo o

²²⁸ Viz blíže kapitola 3.3.2. zabývající se ad hoc návštěvou CPT České republiky v říjnu 2009.

²²⁹ Mezi tyto studie se řadí následující: Weiss, P., Zimanová, J., Fuka, J.: K problémům dobrovolné kastrace sexuálních delikventů. Čs. Krimin. 20, 1987, 162-167;

Zimanová, J., Fuka, J., Weiss, P., Hubálek, S.: Některé současné názory na terapeutickou kastraci sexuálních delikventů a naše zkušenosti. Čs. Psychiat. 84, 1988, 173-180;

Štěpán, J., Lachman, M., Zvěřina, J. a spol.: Castrated Men Exhibit Bone Loss. J.Clin.Endocrinol.Metab. 68:523-527,1989;

Zvěřina, J., Hampl, R., Stárka, L.: Hormonal Status and sex behaviour of 16 men after surgical castration. Arch. Ital.Urol.Nefrol., Androl. 62:55-58, 1990.

osoby na svobodě omezené, nebo nikoliv a také přesné procentuální vyjádření výskytu recidivy u pachatelů, kteří chirurgickou kastraci podstoupili. Měla by také pomoci při hledání argumentů v souvislosti s tvrzením CPT, zda se tento zákrok rovná ponížujícímu zacházení či nikoliv. CPT neuvádí zcela výstižně, z jakých úsudků a závěrů vychází. I v tomto ohledu může studie přinést odlišné výsledky.

5.6 Realizace zásady informovaného souhlasu

5.6.1 Povinné očkování

Úprava povinného očkování v České republice zůstává i nadále beze změn. Podle zákona o ochraně veřejného zdraví je očkování proti vybraným infekčním nemocím povinné a prováděcím předpisem je stanoven očkovací kalendář.²³⁰ *Tento systém neodpovídá požadavkům z hlediska vývoje lidských práv a otázkou také zůstává jeho soulad s Úmluvou o lidských právech a biomedicíně, neboť stávající systém neumožňuje dostatečně individuální přístup ke každému případu a dochází tak k tomu, že jsou rodiče často sankcionováni (většinou formou pokuty, nicméně v některých případech mohou být dokonce i souzeni za trestný čin). Systém povinného očkování nebere v potaz možné odlišné názory na péči o zdraví dětí ze strany rodičů, kteří nechťejí nechat své děti očkovat. Úmluva o lidských právech a biomedicíně však umožňuje, aby rodič svobodně a informovaně rozhodnul o zdravotní péči svých dětí. Na druhou stranu by zrušení povinného očkování mohlo narážet na povinnost státu k ochraně veřejného zdraví, které je předním zájmem státu a které vyžaduje, aby jej stát plně a účelně zajistil.*²³¹ *Nabízí se také otázka vztahu povinného očkování a jeho možného zrušení a ochrany zájmu dítěte, který musí být za každé situace zajištěn.*

V současné době tedy, odmítne-li rodič nechat očkovat své dítě, může být takovéto rozhodnutí díky platné právní úpravě považováno za přestupek a v některých zvláště závažných případech dokonce za trestný čin ohrožování výchovy dítěte nebo šíření nakažlivé lidské choroby. Ačkoliv není stanoven žádný přesný postup, jak má lékař v těchto případech postupovat, lékař zpravidla takovéto rozhodnutí o odmítnutí povinného očkování oznámí příslušné hygienické stanici či orgánu péče o dítě. Ten následně se rozhodne, zda skutečně rodič svou povinnost porušil nebo nikoliv.

Liga lidských práv uvádí, že se na ni právě v této souvislosti v roce 2009 obrátily desítky rodičů, kteří nejsou spokojeni se systémem povinného očkování, který neumožňuje dostatečně individuální přístup ke každému zvlášť. Uvádí konkrétní případ povinného očkování novorozenců proti tuberkulóze, se kterým odborná veřejnost vyjádřila nesouhlas.²³² Nesouhlasná argumentace se přitom opírá o fakt, že výskyt tuberkulózy je v ČR jeden z nejnižších v Evropě a že vakcína nemá příliš vysokou účinnost, naopak může přinést celou řadu zdravotních komplikací. Světová zdravotnická organizace (WHO) doporučuje, aby se proti tuberkulóze neočkovalo plošně, ale aby byly očkovány jen rizikové skupiny. Přesto v ČR vyhláška²³³ rodičům ukládá, aby nechali své dítě očkovat proti tuberkulóze do šesti

²³⁰ Vyhláška č. 537/2006 Sb., o očkování proti infekčním nemocem.

²³¹ Na to pamatuje mimo jiné i čl. 26 odst. 1 Úmluvy o lidských právech a biomedicíně stanoví, že žádná omezení nelze uplatnit na výkon práv a ochranných ustanovení obsažených v této Úmluvě kromě těch, která stanoví zákon a která jsou nezbytná v demokratické společnosti v zájmu bezpečnosti veřejnosti, předcházení trestné činnosti, ochrany veřejného zdraví nebo ochrany práv a svobod jiných.

²³² http://www.ferovanemocnice.cz/data/Text_pro_media_TBC.pdf.

²³³ Vyhláška č. 537/2006 Sb., o očkování proti infekčním nemocem.

týdnů věku. Většina dětí je však očkována již v porodnici.²³⁴ V současné době byly zahájeny odborné diskuze nad problematikou povinného očkování proti tuberkulóze.

V souvislosti s tzv. prasečí chřipkou se objevují návrhy ze strany laické i odborné lékařské veřejnosti na zavedení institutu tzv. informovaného nesouhlasu, kdy by rodič poté, co bude náležitě informován, měl možnost povinné očkování odmítnout. Důležitý je zde individuální přístup lékaře ke konkrétním pacientům, který musí poskytnout rodičům dostatečné, odborné a srozumitelné informace o účelu očkování, jeho možných následcích i rizicích, stejně tak jako následcích spojených s odkladem či úplným odmítnutím očkování. Předmětem sankce by mělo být pouze zjevně neodůvodněné nerespektování povinností ze strany rodičů ohrožující život a zdraví dítěte. Systém povinného očkování a jeho zachování nebo zrušení a nahrazení očkováním dobrovolným, či zredukování seznamu nemocí, proti kterým je nutno se nechat povinně očkovat, jak se zdá, bude muset být ještě předmětem odborných a hlubších diskuzí.

5.6.2 Porodnictví

V oblasti porodnictví nadále přetrvává zájem některých rodiček o vedení porodu mimo zdravotnické zařízení (tzv. alternativní porody). To je často doprovázeno odmítáním základních vyšetření ze strany zdravotnických zařízení. *Zdravotnická zařízení by měla respektovat svobodnou volbu pacientek. Případy odmítání zdravotní péče pacientkou v konkrétním zdravotnickém zařízení je možné řešit i tzv. negativním reversem.*²³⁵

Alternativní porody také naráží na administrativní překážky pro porodní asistentky. Tyto překážky tvoří zejména velmi přísné požadavky stanovené ve Věstníku Ministerstva zdravotnictví na výkon činnosti porodní asistentky, které je téměř nemožné splnit.²³⁶ V praxi je zejména požadováno, aby porodní asistentka měla k dispozici vybavení odpovídající vybavení porodnice a aby byl k dispozici také lékař.

Překážkami alternativních porodů se zabýval i veřejný ochránce práv, který kritizuje nedostatečnou právní úpravu v této oblasti, jakož i Ministerstvem zdravotnictví používanou argumentaci, že právní úprava zákona o nelékařských zdravotních povoláních²³⁷ nezakládá možnost, aby v těch případech, kdy není možné provést porod přirozenou cestou (tzv. fyziologický porod), vedla tento porod mimo zdravotnické zařízení porodní asistentka. Pouze u fyziologického porodu zákon, dle chápání Ministerstva zdravotnictví, umožňuje, aby jej vedla porodní asistentka.²³⁸ *Problém spočívá právě v požadavku na fyziologický, čili přirozený porod, neboť o tom, zda porod proběhl přirozenou cestou lze hovořit až následně.*

²³⁴ Ministerstvo zdravotnictví sice učinilo první krok k naplnění požadavku WHO, když v březnu 2009 zrušilo povinnost přeočkování proti tuberkulóze v jedenácti letech věku. Ačkoliv by se mělo dle Ligy lidských práv upustit i od povinnosti základního očkování, které se již v řadě zemí vůbec plošně neprovádí, Ministerstvo zdravotnictví bohužel toto stanovisko zatím v praxi nezohledňuje s odkazem na nesouhlasný postoj České pneumofyziologické společnosti ČLS JEP.

²³⁵ Jihomoravský kraj dále uvádí, že i v tomto případě je však nutné požadovat veškeré náležitosti záznamu do zdravotnické dokumentace – písemné prohlášení pacientky o odmítnutí péče, popřípadě sepsání záznamu o takovém odmítnutí. V případě, že pacientka odmítá podepsat prohlášení, odmítnutí by mělo být taktéž součástí záznamu včetně písemného prohlášení svědka o tomto odmítnutí. Písemný souhlas pacientky s poskytnutím vyšetřovacího, léčebného nebo jiného zdravotního výkonu by měl být vyžadován ke každému zdravotnímu výkonu samostatně.

²³⁶ Podle Ligy lidských práv se jedná konkrétně o to, že orgány rozhodující o registraci porodní asistentky jako nestátního zdravotnického zařízení požadují splnění podmínek stanovených ve věstníku č. 2/2007 Ministerstva zdravotnictví (specifikace základního porodnického pracoviště) a dalších podmínek.

²³⁷ Zákon č. 96/2004 Sb. o nelékařských zdravotních povoláních, ve znění pozdějších předpisů.

²³⁸ § 6 odst. 3 zákona č. 96/2004 Sb.

Z toho Ministerstvo zdravotnictví vyvozuje nemožnost vykonávat činnost porodní asistentky samostatně, protože předem nelze nikdy s jistotou předvídat, že porod bude fyziologický. Veřejný ochránce práv k tomu dodává: „*Tento výklad považuji za nesystémový, logicky rozporný až absurdní, neboť takovýto výklad předmětného pojmu by fakticky znemožňoval realizaci právní úpravy.*“²³⁹

V těchto otázkách je nutné především vyřešit vztah tradičního a alternativního lékařství v přístupu k porodnictví a porodní asistence. Tomu odpovídá i požadavek na stanovení pravidel provádění těchto výkonů, a to jak z lékařského, tak právního hlediska.

Ministerstvo zdravotnictví v tomto ohledu připravuje návrh nové vyhlášky o požadavcích na věcné a technické vybavení zdravotnických zařízení.²⁴⁰ V tomto návrhu jsou nově stanoveny i požadavky pro vybavení pracoviště porodní asistentky. Tyto požadavky jsou stanoveny podle toho, zda budou na pracovišti vedeny fyziologické porody či nikoli. Vyhláška nahradí současnou vyhlášku č. 49/1993 Sb., o technických a věcných požadavcích na vybavení zdravotnických zařízení, která vybavení pracovišť porodních asistentek nestanovuje. Ministerstvo zdravotnictví považuje za zásadní poskytovat takovou péči, při které bude na nejvyšší možné míře zajištěna ochrana života a zdraví rodiček i novorozenců. Pro Ministerstvo zdravotnictví je nepřijatelné vedení porodu v nevyhovujících podmínkách a bez adekvátního a včasného zajištění lékařského zásahu v případě komplikací, jež v krajních případech vedlo k újmám na zdraví či životech.²⁴¹

I nadále však v porodnictví problematickým bodem zůstává možnost opouštění nemocnice rodičky jen pár hodin po porodu. Rodičkám je často vyhrožováno odebráním dítěte. Zdravotnická zařízení vychází z metodického opatření Ministerstva zdravotnictví,²⁴² které jim ukládá požadavek na propuštění rodičky s novorozencem až po 72 hodinách po porodu. Ačkoliv z tohoto metodického opatření nevyplývá přímo povinnost pro zdravotnické zařízení striktně tento požadavek dodržovat, přesto jej jako povinnost vykládají a aplikují.

V případech, kdy rodička nemá po porodu žádné komplikace a dítě je zdravé a taktéž bez komplikací, nemělo by nic bránit tomu, aby bylo vyhověno přání novoroďčky nemocnici opustit i dříve. Ačkoliv metodické opatření stanoví určité povinnosti směřované zdravotnickému zařízení, vůči rodičům žádné povinnosti ukládat nemůže a nemůže jim cokoli přikazovat ani vynucovat určité chování, neboť takovýto předpis nedosahuje síly zákona. To je základním požadavkem vyplývajícím z Listiny základních práv a svobod upravující, aby omezení a povinnosti byly ukládány pouze na základě zákona a v jeho mezích. Takovéto opatření je tedy vůči fyzickým osobám neúčinné.

5.7 Používání omezovacích prostředků ve zdravotnictví

I nadále v českém právním řádu chybí zákonná úprava používání omezovacích prostředků ve zdravotnictví, což je z hlediska ochrany lidských práv a svobod znepokojujícím nedostatkem.

²³⁹ Viz také Zpráva o šetření ve věci postupu krajských úřadů při rozhodování o udělení registrace k provozu nestátních zdravotnických zařízení, v nichž je možno provádět porody za pomoci tzv. porodních asistentek, sp.zn. 2481/2009/VOP/MP ze dne 4. listopadu 2009 a zveřejněná také na internetových stránkách veřejného ochránce práv <http://www.ochrance.cz/stanoviska-ochrance/zasadni-stanoviska/stanoviska-2010/stanovisko-registrace-nestat-porodnickych-zarizeni-2322010/>

²⁴⁰ Návrh již prošel připomínkovým řízením, ve kterých byly všechny vznesené připomínky zapracovány.

²⁴¹ Předpokládá se, že by vyhláška by měla nabýt účinnosti do konce roku 2010.

²⁴² Postup zdravotnického zařízení při propuštění novorozenců do domácí péče je publikováno v částce 7/2005 Věstníku Ministerstva zdravotnictví.

Omezující opatření znamenají vždy závažný zásah do práv a svobod člověka²⁴³, proto je nezbytné, aby takováto omezení byla stanovena zákonem. Z Listiny základních práv a svobod přímo vyplývá, že tyto svobody lze omezit jen za podmínek stanovených zákonem. Žádný zákon však v současné situaci používání opatření omezujících pohyb pacientů neupravuje. *Ačkoliv Ministerstvo zdravotnictví problematiku upravilo ve svých věstnících,²⁴⁴ takováto úprava není v souladu s požadavky kladenými Listinou základních práv a svobod, neboť nedosahuje síly zákona.*

Používání omezovacích prostředků u pacientů ve zdravotnických zařízeních České republiky, které bylo zveřejněno v částce 7/2009 Věstníku Ministerstva zdravotnictví, upravuje podmínky, za kterých je možno omezit volný pohyb pacienta. Omezovací prostředky je nutno považovat za krajní řešení v případech, kdy je nezbytně nutné dosáhnout zklidnění pacienta, který svým chováním ohrožuje sebe nebo své okolí. Ve věstníku je dále upraveno, jaké omezovací prostředky lze k omezení volného pohybu pacienta při poskytování zdravotní péče použít. Upravuje také dobu, po kterou je možno omezovací prostředek použít, způsob, jakým o něm může být rozhodnuto, či požadavek na zaznamenání jejich použití do zdravotnické dokumentace vedené o pacientovi. Obsahuje také doporučení, jakým způsobem se má omezující prostředek použít na pacientovi, který je nezletilý nebo zbavený způsobilosti k právním úkonům. V postupu je stanoveno také doporučení na vedení evidence o použití omezovacích prostředků. Ta je součástí zdravotnické dokumentace.

Doporučený postup lze považovat za vstřícnou snahu upravit používání omezovacích prostředků ve zdravotnictví. Obsahuje mnohé instituty, které stanovují přesné a jasné podmínky, za kterých je možno omezovací prostředky použít. Ačkoliv je doporučený postup zpracován na velmi dobré úrovni, nedosahuje síly zákona a není tedy právně závazný. Vítaným by se tak jevílo přenesení tohoto postupu z Věstníku do zákona. Tím by byl také naplněn požadavek vyplývající z čl. 4 Listiny základních práv a svobod.

Rada vlády pro lidská práva navázala na svůj původní podnět z roku 2007²⁴⁵ a schválila podnět nový řešící používání opatření omezujících pohyb pacientů při poskytování zdravotní péče. Cílem podnětu je, aby ministryně zdravotnictví vypracovala návrh zákonné právní úpravy tak, aby byla v souladu s doporučeními CPT, které jsou obsaženy v jeho zprávách z roku 2002 a 2006²⁴⁶. Kromě požadavku na stanovení kontrolních mechanismů podnět dále navrhuje, aby pravidla pro užívání opatření omezující pohyb pacientů jednoznačně stanovila, aby prvotní pokusy o zklidnění rozrušených nebo agresivních pacientů byly pokud možno

²⁴³ Použití omezujících opatření je zásahem do osobní svobody, svobody pohybu, a dalších základních práv upravených články 7, 8, 10 odst. 2 a 14 odst. 1 a 3 Listiny základních práv a svobod. Dotýká se zejména čl. 4, který stanoví, že povinnosti a omezení mohou být ukládány pouze na základě zákona a v jeho mezích.

²⁴⁴ ve Věstníku Ministerstva zdravotnictví č.1/2005 bylo vydáno Metodické opatření k používání omezovacích prostředků u pacientů v psychiatrických zařízeních České republiky a ve Věstníku Ministerstva zdravotnictví č. 7/2009 byly následně doporučeným postupem stanoveny také zásady pro používání omezovacích prostředků ve zdravotnických zařízeních České republiky. Doporučený postup z roku 2009 zároveň ruší metodické opatření z roku 2005.

²⁴⁵ Tento podnět schválila Rada vlády pro lidská práva dne 9. října 2007. Vláda jej vzala na vědomí usnesením č. 290 ze dne 26. března 2008 a uložila zároveň ministru zdravotnictví, aby tento podnět zpracoval do návrhu zákona upravujícího problematiku zdravotních služeb a podmínek jejich poskytování. Ministr zdravotnictví sice tuto úpravu v zákoně o poskytování zdravotních služeb zakotvil, nicméně návrh tohoto zákona byl stažen a tedy k realizaci původního podnětu Rady vlády pro lidská práva nedošlo.

²⁴⁶ K jednotlivým zprávám viz blíže <http://www.vlada.cz/cz/pracovni-a-poradni-organy-vlady/rp/dokumenty/zpravy-plneni-mezin-umluv/evropska-umluva-o-zabraneni-muceni-a-nelidskemu-nebo-ponizujicimu-zachazeni-nebo-trestani-17701/>.

nekontaktní a aby v případě nutnosti fyzického zklidnění se jednalo pouze o zvládání pomocí rukou. Prostředky fyzického omezení pohybu by se měly používat pouze výjimečně, a to na základě výslovného nařízení či souhlasu daného lékařem. Zároveň jejich použití musí být ukončeno co nejdříve a nikdy se nesmějí použít pouze jako trest. Dalším požadavkem je zaznamenání každého případu fyzického omezení pohybu pacienta do zvláštní knihy vedené pro tento účel a rovněž do zdravotnické dokumentace pacienta. Podnět také stanoví náležitosti takového zápisu. Podnět by měla vláda projednat v roce 2010.

5.8 Zbavování a omezování způsobilosti k právním úkonům

O problémech týkajících se zbavování a omezování způsobilosti k právním úkonům pojednávala již Zpráva o stavu lidských práv v roce 2008. Řada problémů měla být vyřešena úpravou v návrhu nového občanského zákoníku. Podle něj měl být z českého právního řádu zcela vypuštěn institut zbavení způsobilosti k právním úkonům a měly být zákonným způsobem zakotveny jiné možnosti podpory člověka s postižením. To také plně odpovídá požadavkům vyplývajícím z Úmluvy o právech osob se zdravotním postižením, o které bylo pojednáno v úvodních kapitolách. Nový občanský zákoník však nadále zůstává pouze ve formě vládního návrhu a je nepravděpodobné, že by byl v nejbližší době přijat.

Za účinnosti současné platné právní úpravy dochází ke zbavování a omezování způsobilosti k právním úkonům na základě rozhodnutí soudu v občanskoprávním řízení. *Zbavení nebo omezení způsobilosti k právním úkonům je závažným zásahem do práv a svobod jedince.* K tomu však často v řízení dochází pouze na základě posudků lékařů – psychiatrů a často se tak děje dokonce i bez vyslechnutí osoby, o jejíž způsobilost se jedná. Tato osoba je v řízení ve svých procesních právech značně omezena. Kvalita posudků lékařů je často kritizována, jakož i fakt, že současná právní úprava umožňuje, aby návrh na zahájení řízení o zbavení/omezení způsobilosti k právním úkonům mohla podat jakákoliv osoba, která je způsobilá být účastníkem řízení²⁴⁷ (o problematice znaleckých posudků viz nálezy Ústavního soudu I. US 557/09 ze dne 18. srpna 2009 zmiňovaný výše). Okruh subjektů oprávněných k zahájení řízení tedy není nijak omezen. *Jako nedostatečná se jeví také úprava opatrovnického řízení ve vztahu k osobě, které má být ustaven opatrovník.* Ten ustavuje soud bez ohledu na názor projevený osobou omezenou/zbavenou způsobilosti k právním úkonům.

Řešením této situace by byla novelizace současného občanského zákoníku ve věcech způsobilosti k právním úkonům a podpůrných opatření ve smyslu návrhu nového občanského kodexu. Dále je potřeba i novelizace občanského soudního řádu navazující na změny v právu hmotném. Kromě řádné úpravy institutu týkající se způsobilosti k právním úkonům chybí v České republice stále řádná úprava práv duševně nemocných a práv pacientů. Tyto normy se standardně vyskytují ve vyspělých zemích Evropy, kde jsou upraveny velice podrobně, a to nejčastěji formou samostatných zákonů.

²⁴⁷ § 19 zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů

6. DISKRIMINACE A POSTAVENÍ MENŠIN

6.1. Mechanismy ochrany před diskriminací

V červnu 2009 byl po téměř dvouletém projednávání schválen zákon o rovném zacházení a o právních prostředcích ochrany před diskriminací (antidiskriminační zákon).²⁴⁸ Poslanecká sněmovna Parlamentu ČR na své 59. schůzi dne 17. června 2009 přehlasovala veto prezidenta republiky; zákon byl vyhlášen ve Sbírce zákonů dne 29. června 2009. Zákon nabyl částečné účinnosti 1. září 2009, od 1. prosince 2009 pak nabyla účinnosti ta část zákona, která svěřuje pravomoci v oblasti ochrany před diskriminací veřejnému ochránci práv.

Veřejný ochránce práv tedy od 1. prosince 2009 poskytuje metodickou pomoc obětem diskriminace při podávání návrhů na zahájení řízení z důvodů diskriminace. Mezi jeho další úkoly podle antidiskriminačního zákona patří provádění výzkumu, zveřejňování zpráv a vydávání doporučení k otázkám souvisejícím s diskriminací a výměna dostupných informací s příslušnými evropskými subjekty.²⁴⁹

V roce 2009 zaujal ochránce stanovisko k některým procesním aspektům antidiskriminačního zákona.²⁵⁰ Pro oběti diskriminace je důležité vědět, že žalobu na ochranu před diskriminací je nutno podat k okresnímu soudu.²⁵¹ Ochránce dále objasnil princip sdíleného důkazního břemene,²⁵² ohledně kterého doposud panuje v laickém i odborném diskurzu řada nejasností.²⁵³ Ochránce k tomu výslovně konstatuje: „Osoba, která se domnívá, že byla diskriminována, musí rozhodné skutečnosti nejen tvrdit, ale současně je musí do jisté míry i dokázat. Žalobce, tj. potenciální oběť diskriminace, musí především prokázat, že se s ním zacházelo méně příznivě než s jinou osobou ve srovnatelné situaci na základě diskriminačního důvodu. Ohledně tvrzeného diskriminačního důvodu však již žalobce povinnost důkazní nemá. Pokud žalobce břemeno tvrzení i břemeno důkazní unese, důkazní břemeno přechází na žalovaného, který pak musí tvrdit a dokázat, že k diskriminaci nedošlo a že jednání, které vedlo k tvrzené diskriminaci, mělo legitimní důvod a cíl, přičemž dosahování tohoto cíle se dělo přiměřenými prostředky. Pokud by žalovaný toto důkazní břemeno unesl, nemohl by soud konstatovat diskriminaci.“

V jednom z řešených případů shledal ochránce nepřímou diskriminací (z důvodu pohlaví) pravidla obce pro pronajímání obecních bytů. Konkrétně se jednalo o ustanovení vylučující z licitace osobu, která pobírá peněžitou pomoc v mateřství či rodičovský příspěvek jako jediný zdroj příjmů. Vzhledem k tomu, že naprostou většinu těchto osob tvoří ženy, prohlásil

²⁴⁸ Zákon č. 198/2009 Sb.

²⁴⁹ Instituce zajišťující rovné zacházení v zemích Evropské unie jsou sdruženy do sítě s názvem „Equinet“.

Ochránce, jako další z těchto „equality bodies“, se stal členem této sítě.

²⁵⁰ Následující text vychází z Výroční zprávy o činnosti veřejného ochránce práv za rok 2009.

²⁵¹ Kromě správně-právních žalob, kde je dle § 7 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů, založena věcná příslušnost krajského soudu. Správně-právní žalobou však lze dosáhnout pouze zrušení diskriminačního rozhodnutí. Uspokojení nároku na poskytnutí přiměřeného zadostiučinění je nutno požadovat civilní žalobou u okresního soudu.

²⁵² § 133a zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů. Výklad tohoto ustanovení byl zpřesněn také rozhodnutím Ústavního soudu Pl. ÚS 37/04 ze dne 26.4.2006.

²⁵³ Viz například usnesení Senátu z 16. schůze dne 18. září 2009 č. 485: „Senátnesouhlasí se zavedením důkazního břemene v neprospěch žalovaného ve sporech týkajících se čistě soukromoprávních vztahů...“. Předmětné usnesení se sice vztahuje k návrhu směrnice Rady, kterou se zavádí zásada rovného zacházení s osobami bez ohledu na náboženské vyznání nebo víru, zdravotní postižení, věk nebo sexuální orientaci, nicméně princip sdíleného důkazního břemene, který tento návrh směrnice obsahuje, je obdobný již platné české právní úpravě.

ochránce toto pravidlo za nepřímou diskriminační. Současně uvedl, že toto pravidlo nelze odůvodnit legitimními požadavky, jako je například zájem na řádném placení nájemného, neboť není zohledněna skutečnost, že uvedené osoby mohou disponovat dalšími zdroji příjmů. V oblasti přístupu k bydlení se ochránce také setkal s diskriminačním rozlišováním mezi občany ČR a občany EU. Ač se v tomto případě nejedná o situaci, na kterou by dopadal antidiskriminační zákon, rozlišování mezi občany států EU a občany ČR v přístupu k bydlení není možné a je v rozporu s přímo použitelnými předpisy EU v oblasti volného pohybu osob.²⁵⁴

V roce 2009 také došlo ke zpřísnění postihu diskriminačního jednání v rámci přestupkového práva. Sankce v zákoně o přestupcích byla zvýšena z 5 000 Kč na 20 000 Kč.²⁵⁵

6.2 Rovné zacházení v zaměstnání a podnikání

Rada vlády pro lidská práva schválila v červnu 2009 podnět Výboru proti diskriminaci k požadavku bezúhonnosti v živnostenském zákoně. Rada navrhla upravit § 6 odst. 2 písm. a) živnostenského zákona²⁵⁶, tak aby toto ustanovení bylo v souladu s nálezem Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 35/08 ze dne 7. dubna 2009²⁵⁷. Ústavní soud konstatoval, že právo podnikat musí nesmí být nadměrně omezeno, pokud to není opravdu nutné a daného cíle nelze dosáhnout jinak.²⁵⁸ Z toho vyplývá, že daná právní úprava omezující možnost podnikat u osob, které se dopustily jakéhokoliv trestného činu, za nějž jim mohl být uložen nepodmíněný trest odnětí svobody v trvání nejméně jednoho roku, by musela být nějak racionálně odůvodněna. Zde soud po analýze právních úprav činností, které nejsou zahrnuty do působnosti živnostenského zákona jako služba u obecní policie, výkon advokacie apod. dospěl k názoru, že paušální požadavek bezúhonnosti bez ohledu na konkrétní povahu spáchaného trestného činu je nepřiměřený, neboť všechny tyto speciální úpravy danou činnost zakazovaly pouze osobám odsouzeným za trestné činy související s danou činností a nikoliv paušálně. Ústavní soud ČR proto rozhodl, že právní úprava paušálního požadavku bezúhonnosti pro získání či udržení živnostenského listu je v rozporu s Listinou základních práv a svobod, neboť nepřiměřeně omezuje právo na podnikání²⁵⁹.

Veřejný ochránce práv se v roce 2009 mj. zaměřil na kontrolní činnost inspektorátů práce v oblasti dodržování zásady rovného zacházení na pracovišti. Ochránce dospěl k závěru, že činnost inspektorátů práce není dostatečná, kontroly nejsou prováděny důsledně a inspektoráty práce nedostatečně využívají nástroje, které jim zákon dává k dispozici.

²⁵⁴ Čl. 49 Smlouvy o fungování Evropské unie, nařízení Rady (EHS) ze dne 15. října 1968 č. 1612/68, o volném pohybu pracovníků uvnitř Společenství.

²⁵⁵ Zákon č. 306/2009 Sb.

²⁵⁶ Zákon č. 455/1991 Sb., o živnostenském podnikání, ve znění pozdějších předpisů.

²⁵⁷ Dle rozhodnutí Ústavního soudu ČR byla právní úprava požadavku bezúhonnosti pro získání či udržení živnostenského listu v § 6 odst. 2 písm. a) zákona č. 455/1991 Sb., o živnostenském podnikání (živnostenský zákon), ve znění zákona č. 167/2004 Sb., v rozporu s čl. 26 odst. 1 a 2 a čl. 4 odst. 4 Listiny základních práv a svobod.

²⁵⁸ A to i přes to, že právo podnikat se dle čl. 41 odst. 1 Listiny realizuje jen v mezích prováděcích zákonů, tj. stát může určit konkrétní podobu výkonu těchto práv. Viz nálezy sp. zn. Pl. ÚS 24/99 ze dne 23.5.2000 (publikován pod č. 167/2000 Sb.).

²⁵⁹ Ústavní soud ovšem nemohl napadené ustanovení živnostenského zákona zrušit, neboť to bylo v průběhu řízení novelizováno zákonem č. 130/2008 Sb., kterým se mění zákon č. 455/1991 Sb., o živnostenském podnikání (živnostenský zákon), ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony, s účinností od 1.7.2008. Ústavní soud nicméně deklaroval, že ustanovení § 6 odst. 2 písm. a) zákona č. 455/1991 Sb., ve znění zákona č. 167/2004 Sb., bylo v rozporu s čl. 26 odst. 1 a 2 a čl. 4 odst. 4 Listiny základních práv a svobod.

Inspektoráty práce podle Ochránce nedostatečně informují oznamovatele o výsledcích provedené kontroly, přičemž oběť diskriminace má právo se dozvědět, zda předmětem kontroly byla diskriminace a zda byla prokázána. Kromě výše uvedeného by inspektoráty práce měly zvažovat, zda je nezbytně nutné, aby byl zaměstnavatel vyrozuměn o provedení kontroly s předstihem.

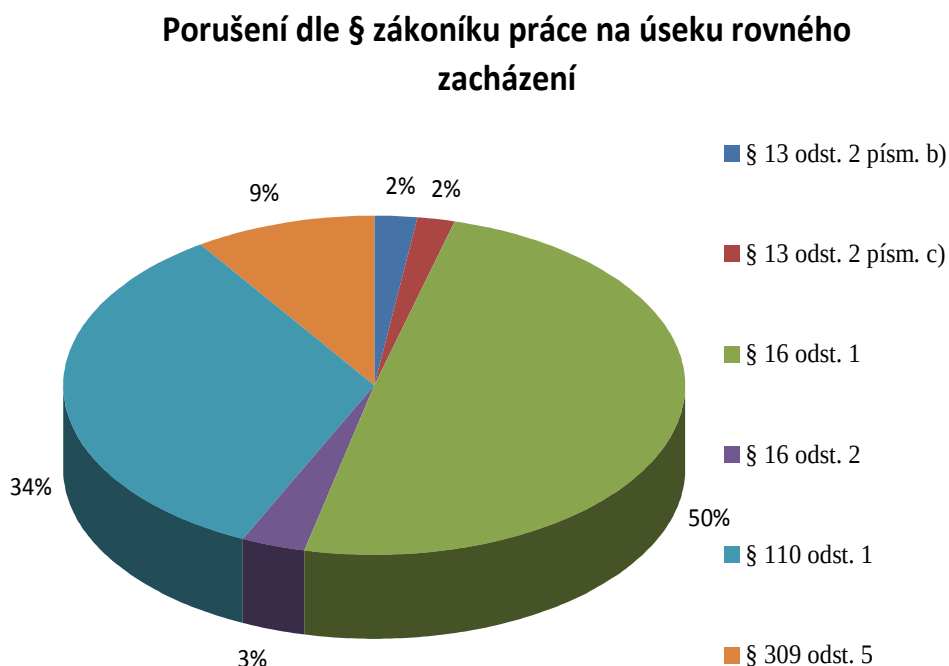
Podle údajů Státního úřadu inspekce práce uložily oblastní inspektoráty práce v roce 2009 za porušení pracovněprávních předpisů v oblasti rovného zacházení 5 pokut v celkové výši 160 000 Kč. Při provádění kontroly vychází inspektor z dokladů předložených zaměstnavatelem a dále z veškerých dostupných údajů a dokladů, které mohou objasnit sledovanou situaci. Vždy je třeba porovnávat větší vzorek zaměstnanců a kromě kontrolovaných dokladů, jako je evidence pracovní doby, odměňování a dodržování výplatních termínů, deklarovaných příkazů, prováděných kontrol výkonu a kvality práce ze strany zaměstnavatelů, je třeba brát v úvahu i délku pracovního poměru stěžovatele, jeho pracovní postup a pozice u zaměstnavatele. Je třeba porovnávat nejen výše stanovené základní mzdy a odměny stěžovatele vzhledem k vykonávané práci a případnému výkonu práce přesčas i zaměstnanci na srovnatelné pracovní pozici a v neposlední řadě i ekonomická situace zaměstnavatele. Všechny tyto faktory mohou indikovat případné nežádoucí jednání zaměstnavatele, či přímo porušování ustanovení zákoníku práce. V odůvodněných případech jsou využívány možnosti dotazování zaměstnanců, byly vyzkoušeny i anonymní dotazníky. Výsledky však podle Státního úřadu inspekce práce nejsou adekvátní – dotazování zaměstnanci jsou většinou pod domnělou hrozbou možnosti ukončení pracovního poměru a nejsou ochotni vypovídat, popř. údaje zkreslují ve prospěch zaměstnavatele. Z uvedených důvodů, pokud nejsou jednoznačné důkazy, porušení pracovněprávních předpisů nelze prokázat. Inspektoři jsou nuceni tyto skutečnosti hodnotit jako neprokázané. Zaměstnanec má pak možnost obrátit se na soud se svým individuálním sporem.

Tabulka č. 4: Přehled o porušení předpisů na úseku rovného zacházení podle odvětví ekonomických činností za všechny inspektoráty práce za rok 2009:

Odvětví ekonomických činností	Počet kontrol
maloobchod kromě motor. vozidel	10
stravování, pohostinství, ubytování, výroba potravinářských výrobků	13
agentury práce	10
pozemní a potrubní doprava	5
velkoobchod kromě motor. vozidel	5
kovodělná výroba, výroba elektrických zařízení, výroba strojů	7
specializované stavební činnosti, výstavba budov, činnosti související se stavbami	8
výroba oděvů	2
výroba základních farmaceutických výrobků	1
lesnictví a těžby dřeva, výroba nábytku	2
výroba počítačů, opravy počítačů, činnosti v oblasti informačních technologií	4
ostatní zpracovatelský průmysl	1
výroba a rozvod elektřiny	1
činnosti v oboru nemovitostí, účetnictví, poradenství, reklama, bezpečnostní a pátrací činnost, vzdělávání, sociální péče, umělecká činnost	13

Zdroj: Státní úřad inspekce práce

Graf č. 1: Statistika porušení zákoníku práce v oblasti rovného zacházení



Zdroj: Státní úřad inspekce práce

Legenda:

- § 13 odst. 2 písm. b): zaměstnavatel musí zajistit rovné zacházení se všemi zaměstnanci a dodržovat zákaz jakékoli jejich diskriminace;
- § 13 odst. 2 písm. c): zaměstnavatel musí dodržovat zásadu poskytování stejné mzdy nebo platu a jiných peněžitých plnění a plnění nepeněžitě hodnoty, popř. odměny za stejnou práci a za práci stejné hodnoty;
- § 16 odst. 1: zaměstnavatelé jsou povinni zajišťovat rovné zacházení se všemi zaměstnanci, pokud jde o jejich pracovní podmínky, odměňování za práci a o poskytování jiných peněžitých plnění a plnění peněžitě hodnoty, o odbornou přípravu a o příležitost dosáhnout funkčního nebo jiného postupu v zaměstnání;
- § 16 odst. 2: zákaz jakékoli diskriminace v pracovně právních vztazích;
- § 110 odst. 1: za stejnou práci nebo za práci stejné hodnoty přísluší všem zaměstnancům u zaměstnavatele stejná mzda, plat nebo odměna z dohody;
- § 309 odst. 5: zásada rovného zacházení mezi agenturními zaměstnanci a srovnatelnými zaměstnanci co do pracovních a mzdových podmínek.

Také statistiky úřadů práce vykazují případy porušení zákona o zaměstnanosti²⁶⁰, ke kterému došlo před uzavřením pracovního poměru. Uložené pokuty za celou ČR dosahují v součtu za rok 2009 téměř částky 1 milion Kč.

²⁶⁰ Zákon č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, ve znění pozdějších předpisů.

6.3 Rovné příležitosti žen a mužů a diskriminace na základě pohlaví

Komplexní informaci o situaci v oblasti rovnosti žen a mužů obsahuje vládě každoročně předkládaná Souhrnná zpráva o plnění Priorit a postupů vlády při prosazování rovných příležitostí pro ženy a muže²⁶¹. *Nerovné postavení žen a mužů se nadále v České republice objevuje v mnoha oblastech veřejného i soukromého života, ať již se jedná o zastoupení žen v rozhodovacích a vedoucích pozicích, nerovné odměňování, vertikální i horizontální segregaci pracovního trhu, vzdělávání, vědu a výzkum, sladování pracovního, soukromého a rodinného života či přetrvávající předsudky a stereotypy o rolích žen a mužů ve společnosti.* Mezi nejdůležitější události v oblasti rovnosti žen a mužů za rok 2009 především patří řešení otázky politického zastoupení žen, aktivity spojené s předsednictvím ČR v Radě EU²⁶² a vypracování aktualizovaného znění Priorit a postupů vlády při prosazování rovných příležitostí pro ženy a muže.²⁶³ Z pohledu institucionálního je prosazování tohoto tématu na vládní úrovni svěřeno Radě vlády pro rovné příležitosti žen a mužů.²⁶⁴

Společnost Factum Invenio provedla v září 2009 průzkum týkající se rovných příležitostí mezi muži a ženami.²⁶⁵ Za osm let trvání průzkumu byl v roce 2009 zaznamenán rekord v počtu tvrzení, že ženy mají horší možnosti získat za stejnou práci stejnou odměnu jako muži; myslí si to téměř tři čtvrtiny populace. Většina české populace se také domnívá, že jak muži tak ženy by měli být zastoupeni v řídicích a rozhodovacích orgánech a radách, které zřizuje stát, Sněmovna či Senát. Muži i ženy by se měli věnovat výchově a péči o děti stejným dílem, domácí práce by měly být rozděleny tak, aby muž i žena měli stejně volného času pro zábavu i odpočinek. Podle většinového názoru veřejnosti by vláda pracovala lépe, kdyby v ní bylo více žen.²⁶⁶

Ve výzkumu, jenž se zabýval zjištěním situace matek dětí do 10 let (605 respondentek) ve velkých městech v ČR, 54 % respondentek uvedlo, že se osobně setkalo s diskriminací v souvislosti s rodičovstvím či mateřstvím, 70 % respondentek zná někoho ve svém okolí, kdo se s diskriminací v souvislosti s rodičovstvím osobně setkal nebo jí byl vystaven. Nejčastěji se ženy ze strany potencionálních zaměstnavatelů setkávají při přijímacím pohovoru s otázkami ohledně počtu dětí a možností hlídání (63 %), nepřijetím do zaměstnání z důvodu rodičovství nebo potencionálního rodičovství (43 %) a nepovolení nižšího než plného pracovního úvazku (35 %).²⁶⁷

*Zkušenosti z právní pomoci poskytované nevládními organizacemi ukazují, že v praxi často dochází k vícenásobné diskriminaci, zejména ke kombinaci diskriminace na základě pohlaví a věku (u žen ve skupině 50+). S diskriminací na základě pohlaví se v této věkové skupině potýkají i muži – často se však jedná o odlišné důvody vedoucí k diskriminaci.*²⁶⁸

²⁶¹ Viz <http://www.vlada.cz/cz/clenove-vlady/ministri-pri-uradu-vlady/michael-kocab/rovne-prilezitosti-zen-a-muzu/dokumenty/souhrnne-zpravy-o-plneni-priorit-a-postupu-vlady-pri-prosazovani-rovnnych-prilezitosti-zen-a-muzu-1998---2007-39251/>

²⁶² Viz kapitola I.3.4.1.

²⁶³ Tyto aktivity plynou z dokumentu „Priority a postupy vlády při prosazování rovných příležitostí pro ženy a muže pro rok 2009“, který je každoročně aktualizován. Viz usnesení vlády č. 964 ze dne 20. července 2009.

²⁶⁴ Viz kapitola I.2.

²⁶⁵ Průzkum zadáný Úřadem vlády pro Radu vlády pro rovné příležitosti žen a mužů.

²⁶⁶ Zpracováno dle informací Rady vlády pro rovné příležitosti žen a mužů.

²⁶⁷ Výzkum společnosti Ipsos – Tambor zadala organizace Gender Studies.

²⁶⁸ Zpracováno dle informací Genderstudies, o.p.s.

V roce 2009 byly publikovány výsledky výzkumu Univerzity Karlovy na téma sexuální obtěžování na vysokých školách²⁶⁹. Tento poukázal na nebezpečnost sexuálního obtěžování, které má závažné negativní dopady pro ty, kteří se stanou jeho cílem. Na vysokých školách není sexuální obtěžování vnímáno jako problém, resp. je neviditelné. Přesto výzkum ukázal, že jeho obětí jsou stovky studujících (78% studujících uvedlo, že mají zkušenost s různými druhy chování, které lze označit jako sexuální obtěžování). Mezi závěry výzkumu proto patří výzva vysokým školám, aby začaly sexuální obtěžování aktivně odmítat a přijímaly konkrétní opatření, které jeho výskyt sníží. Byla vydána příručka pro vedení vysokých škol a vyučující, která podává návod, jak sexuální obtěžování rozpoznat, v jakých situacích k němu dochází a jaké jsou možnosti škol mu přecházet a případně je řešit²⁷⁰.

6.3.1 Politické zastoupení žen

V současné době je podíl žen v Poslanecké sněmovně 18,5 %, v Senátu 17 % a v krajských zastupitelstvech 17,5 %. Z hlediska zastoupení žen v zákonodárném sboru se nyní řadí Česká republika na 78. místo na světě. Tato čísla zdaleka neodpovídají počtu žen ve společnosti, ale také se značně liší o jejich počtu ve členských základnách politických stran.

Vláda uložila na základě podnětu Rady vlády pro rovné příležitosti žen a mužů ministru vnitra zpracovat návrh legislativních změn, které zajistí pro volby do Poslanecké sněmovny, krajských zastupitelstev a zastupitelstva hlavního města Prahy minimální 30% podíl jak žen, tak mužů na kandidátních listinách. Návrh by měl být vládou projednán v roce 2010.

O užitečnosti zapojení žen do veřejného života je podle průzkumu veřejného mínění, který realizovalo v roce 2009 CVVM je přesvědčeno stále více obyvatel – v roce 2009 se jednalo o 90% respondentů, přičemž toto ještě v roce 2004 byla podpora čtvrtinová. Stabilně také stoupá podpora zavedení kvót na kandidátní listiny politických stran (58% v roce 2009, na rozdíl od 35% v roce 2006).²⁷¹

6.3.2 Judikatura

Od okamžiku vstupu antidiskriminační zákona v účinnost (1. září 2009) nejsou zatím k dispozici informace o vydání jakýchkoliv soudních rozhodnutí v souvislosti s diskriminací na základě pohlaví, která by byla nově posuzována podle ustanovení antidiskriminačního zákona.

V roce 2006 projednaly české soudy první případ diskriminace na základě pohlaví v oblasti pracovního práva. Paní M. Č. podala v březnu 2006 žalobu na firmu Pražská teplárenská pro tvrzenou diskriminaci při výběrovém řízení na funkci finanční ředitelky. Soud prvního stupně v září 2006 žalobu zamítl a toto rozhodnutí potvrdil také odvolací soud v roce 2007.

Žalobkyně M. Č. ale podala dovolání k Nejvyššímu soudu. Ten se případem zabýval v roce 2009 a 11. listopadu 2009 konstatoval²⁷², že došlo k nesprávnému právnímu posouzení věci,

²⁶⁹ Výzkum probíhal v letech 2008 – 2009. Jednalo se o dotazníkové šetření s účastí více než 800 osob a hloubkové rozhovory se 40 studenty/kami.

²⁷⁰ Příručka obsahuje například vzor opatření, které mohou vysoké školy přijmout pro předcházení sexuálního obtěžování a jeho řešení či vzorovou stížnost na sexuální obtěžování.

²⁷¹ Průzkum zadala nevládní organizace Fórum 50%.

²⁷² Rozsudek sp. zn. 21Cdo 246/2008.

neboť soudy nižší instance nesprávně posoudily otázku rovného zacházení s uchazeči o zaměstnání. Nejvyšší soud se domnívá, že žalobkyně byla ve srovnání s jinými uchazeči znevýhodněna v přístupu k práci finanční ředitelky, a proto je poté (při použití §133a odst. 1 občanského soudního řádu) na straně žalované (firmě Pražská teplárenská), aby prokázala, že rozlišovala z jiného než zakázaného diskriminačního důvodu. Touto otázkou se ale soud nižší instance nezabýval, a proto jeho závěry o neopodstatněnosti žaloby zatím podle Nejvyššího soudu nemohly obstát. Rozhodnutí odvolacího soudu bylo zrušeno a věc byla vrácena městskému soudu k dopracování.

6.4 Sexuální orientace

V květnu 2009 proběhlo další šetření CVVM²⁷³ na téma postojů veřejnosti k právům homosexuálních párů.²⁷⁴ Tolerance lidí k osobám s odlišnou sexuální orientací byla zkoumána dotazem na mínění o svém okolí.²⁷⁵ Šetřením bylo zjištěno, že více než polovina zkoumaného vzorku (55%) nepovažuje své okolí za příliš tolerantní a připouští, že přiznání k homosexualitě by mohlo vést k jistým obtížím. Na druhou stranu, o něco více než třetina lidí považuje své okolí za tolerantní (35%).

Téměř tři čtvrtiny lidí si myslí, že gayové a lesby by měli mít právo uzavřít registrované partnerství (73%). Necelá polovina obyvatel se domnívá, že by měli mít právo i uzavřít sňatek (47%). Nejméně je podporováno právo adoptovat děti (27%). Zatímco podpora uzavření registrovaného partnerství v průběhu let roste, podpora uzavření sňatku se po mírném propadu víceméně navrátila do stavu z roku 2005, který lehce (o 5%) překonala. Podpora adopcí dětí je taktéž stabilně nízká, s dvouletým propadem v letech 2007 a 2008. Z údajů lze na druhou stranu vyčíst asi desetiprocentní pokles počtu obyvatel, kteří adopce gay a lesbickými páry zcela odmítají. To značí nárůst skupiny nerozhodných. Mezi faktory, které do jisté míry postoje české veřejnosti ovlivňují, patří věk, životní úroveň a osobní zkušenost s gayi a lesbami. Míra nesouhlasu s uvedenými právy roste s věkem a s klesající životní úrovní. Lidé, kteří osobně některého z příslušníků sexuálních minorit znají, častěji deklarují svoji podporu těmto právům.

TABULKA č. 5 : Vybraná práva gayů a leseb („Homosexuální ženy a muži by měli mít právo...“) - časové srovnání v %

Pozn.: Dopočet do 100% u jednotlivých položek v každém roce tvoří odpovědi „neví“.

	2005 ano/ne	2007 ano/ne	2008 ano/ne	2009 ano/ne
Uzavřít registrované partnerství	62/30	69/24	75/19	73/23
Uzavřít sňatek	42/58	36/57	38/55	47/46
Adoptovat děti	28/72	22/67	23/65	27/63

(zdroj: CVVM, 2009)

V roce 2009 vstoupilo do registrovaného partnerství celkem 202 párů.²⁷⁶ Úřad městské části Brno-střed, zvláštní matrika, jako úřad příslušný k provádění zápisů matričních událostí (narození, uzavření manželství, úmrtí a nově i registrovaného partnerství) státních občanů

²⁷³ Centrum pro výzkum veřejného mínění, Sociologický ústav AV ČR.

²⁷⁴ Zkoumaným vzorkem bylo 1038 obyvatel ČR ve věku od 15ti let. Výzkumným nástrojem byl standardizovaný dotazník.

²⁷⁵ „Představte si, že se někdo ve Vašem městě či obci přizná ke své homosexuální orientaci. Domníváte se, že mu to způsobí nebo nezpůsobí potíže v soužití s ostatními lidmi ve vašem městě či obci?“

²⁷⁶ Pro srovnání: od 01.07.2006 do 31.12.2006 vstoupilo do registrovaného partnerství 235 párů, v roce 2007 to bylo 252 párů a v roce 2008 celkem 227 párů. Údaje Ministerstva vnitra.

České republiky, ke kterým došlo v cizině, zapsal v roce 2009 celkem 5 registrovaných partnerství uzavřených občanem v cizině.

6.4.1 Rozdílná situace v zákoně o registrovaném partnerství při promíjení dokladů u azylantů a poživatelů doplňkové ochrany

Výbor pro sexuální menšiny Rady vlády ČR pro lidská práva v roce 2009 upozornil na § 25 odst. 5 zákona o registrovaném partnerství.²⁷⁷ § 25 stanoví, jaké doklady jsou potřebné k uzavření partnerství. Matriční úřad může prominout některé tyto doklady, je-li jejich opatření spojeno s těžko překonatelnou překážkou (§ 25 odst. 5). Prominutí dokladů se ale nevztahuje na osoby, kterým byla udělena doplňková ochrana a na osoby, které jsou v azylovém řízení.²⁷⁸ Možnost požádat o prominutí dokladů potřebných pro vstup do registrovaného partnerství má tedy pouze osoba, které byla udělena mezinárodní ochrana ve formě azylu. Osoby, kterým byla udělena mezinárodní ochrana ve formě doplňkové ochrany, možnost požádat o prominutí dokladů potřebných pro uzavření registrovaného partnerství ze zákona nemají. *Nicméně osoby s udělenou doplňkovou ochranou, obdobně jako azylant, nejsou schopny potřebné doklady předložit. Dostávají se tak do neřešitelné patové situace, která jim znemožňuje uzavřít registrované partnerství. Ač se v praxi jedná o ojedinělé případy, dle nevládních organizací se již vyskytly.*²⁷⁹ *Do budoucna tedy bude nutné tento nedostatek zákona napravit, doplnit do zákona institut doplňkové ochrany, resp. nahradit termín „azyl“ termínem „mezinárodní ochrana“.*

6.4.2 Zákaz adopce registrovanými partnery v zákoně o registrovaném partnerství

Rada vlády pro lidská práva („Rada“) schválila v červnu 2009 podnět Výboru pro sexuální menšiny, kterým navrhuje, aby byl zrušen § 13 odst. 2 zákona o registrovaném partnerství,²⁸⁰ podle kterého registrovaný partner nesmí osvojit dítě. *Rada je toho názoru, že zákaz individuální adopce pro osoby žijící v registrovaném partnerství je v rozporu s ústavním pořádkem České republiky, protože představuje zakázanou diskriminaci na základě sexuální orientace.* Zákon o registrovaném partnerství zakládá nerovné zacházení mezi osobami, které vstoupily do registrovaného partnerství, a osobami ostatními (tedy osobami žijícími mimo partnerství či manželství a osobami žijícími v manželství).²⁸¹ Rada navrhuje vládě, aby přijala usnesení, kterým by uložila ministryni spravedlnosti připravit novelu zákona o registrovaném partnerství, zákona o rodině a dalších souvisejících zákonů. Touto novelou by tedy došlo k umožnění individuálního osvojení osobám žijícím v registrovaném partnerství.

²⁷⁷ Zákon č. 115/2006 Sb., o registrovaném partnerství a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů.

²⁷⁸ § 25 odst. 5 zákona o registrovaném partnerství zní: „Příslušný matriční úřad může na žádost osoby, která chce vstoupit do partnerství a které byl udělen azyl, předložení dokladů uvedených v odstavci 1 písm. a) až f) prominout, je-li jejich opatření spojeno s těžko překonatelnou překážkou.“

²⁷⁹ Na jednání Výboru pro sexuální menšiny o této skutečnosti referovala zástupkyně UNHCR.

²⁸⁰ Zákon č. 115/2006 Sb., o registrovaném partnerství, ve znění pozdějších předpisů. § 13 odst. 2 tohoto zákona zní: „Trvající partnerství brání tomu, aby se některý z partnerů stal osvojitelem dítěte.“

²⁸¹ Tento právní názor vychází z analýzy zpracované právním teoretikem působícím na Právnické fakultě Univerzity Karlovy, JUDr. Janem Wintrem, na základě zadání nevládní organizace Genderstudies, o.p.s. Analýza dochází k závěru, že § 13 odst. 2 zákona o registrovaném partnerství, podle kterého registrovaný partner nesmí osvojit dítě, je ve zjevném rozporu s Evropskou úmluvou o ochraně lidských práv a základních svobod i s ústavním pořádkem České republiky, protože představuje zakázanou diskriminaci na základě sexuální orientace ve vztahu k právu na ochranu rodinného a soukromého života. Viz http://www.feminismus.cz/download/analiza_adopce_final.pdf.

Podle zákona o rodině se může stát individuálním osvojitelem každý bez ohledu na sexuální orientaci. Vstup do registrovaného partnerství však automaticky brání osvojení, aniž by se jakkoli zkoumala schopnost daného jednotlivce vychovávat dítě. *Je zjevné, že pokud jsou registrovaní partneři jedinou skupinou osob, která je vyloučena z přístupu k individuální adopci, pak je zde sexuální orientace rozlišovacím kritériem. Registrované partnerství je institutem určeným pro osoby stejného pohlaví a ačkoliv se při vstupu do partnerství sexuální orientace nezjišťuje, lze předpokládat, že do něj v naprosté většině případů budou vstupovat osoby s homosexuální nebo bisexuální orientací.*

Podnět Rady nijak nezpochybňuje skutečnost, že předním hlediskem při jakémkoliv postupu týkajícím se osvojení dětí musí být vždy ochrana nejlepšího zájmu dítěte v souladu s čl. 3 odst. 1 Úmluvy o právech dítěte. Osvojení je zákonným institutem náhradní rodinné péče, který je primárně určen k zabezpečení potřeby řádné výchovy dětí, které nemohou být vychovávány ve své vlastní rodině. Základní podmínkou pro osvojení je, že osvojení musí být ku prospěchu dítěte a musí vytvořit předpoklady pro všestranný citový, rozumový, tělesný a mravní vývoj dítěte. Přednost má přitom zásadně společné osvojení dítěte manžely a začlenění dítěte do úplné rodiny. Naproti tomu individuální osvojení dítěte jedním osvojitelem je zákonem připuštěno pouze výjimečně ve vymezených případech.

6.4.3 Nemožnost darování krve gayi

Výbor pro sexuální menšiny také v roce 2009 upozornil na skutečnost, že pravidla, kterými se řídí dárcovství krve, vylučují z okruhu možných dárců muže, kteří mají sex s muži („MSM z anglického – „men who have sex with men“). Poučení pro dárce krve („Poučení“), se kterým je každý potencionální dárce povinen se seznámit, řadí mezi faktory zvyšující riziko výskytu nemoci přenosné krví také rizikové sexuální chování. Mezi rizikovými typy sexuálního chování přitom Poučení uvádí pohlavní styk mezi muži (dalšími typy rizikových sexuálních chování jsou např. pohlavní styk s osobou provozující prostituci či s osobou, která užívá injekční drogy). Pakliže dárce krve patří do některé skupiny, které Poučení označuje jako rizikové, je povinen tuto skutečnost označit v Dotazníku pro dárce krve (tento dotazník vyplňují všichni potencionální dárce krve). Samozřazení do rizikové skupiny pak logicky vede k vyloučení tohoto dárce. Oba tyto dokumenty, tj. Poučení a Dotazník, vydává Společnost pro transfuzní lékařství České lékařské společnosti Jana Evangelisty Purkyně.²⁸²

Léčba krví a krevními složkami, tedy i dárcovství krve, se řídí směrnicemi Evropské unie, je upravena v dokumentech Rady Evropy a dále vnitrostátními právními předpisy.²⁸³ Tyto předpisy požadují, aby transfuzní přípravky byly vyráběny výhradně z krve získané od bezpečných dárců krve. Za konečné přijetí nebo nepřijetí dárce krve na základě stanovení rizika vycházejícího z pravidelně aktualizovaných epidemiologických údajů je podle zákona odpovědná transfuzní služba. Přitom stanovuje parametry, které zajistí minimalizaci rizika přenosu infekčních nemocí. Mezi tyto parametry patří i rizikové chování, která vedou ke zvýšenému riziku přenosu např. HIV/AIDS - mimo jiné střídání náhodných sexuálních partnerů, pohlavní styk s osobou provozující prostituci a pohlavní styk mezi muži.

²⁸² <http://www.transfuznispolecnost.cz/index.php>

²⁸³ Směrnice č. 2004/33/ES ze dne 22. března 2004, kterou se provádí směrnice Evropského parlamentu a Rady č. 2002/98/ES, pokud jde o některé technické požadavky na krev a krevní složky), Rezoluce CM/Res (2008)5, o odpovědnosti dárců a omezení při darování krve a krevních složek, přijato Výborem ministrů dne 12. března 2008 na 1021. schůzi Výboru ministrů, zákon č. 378/2007 Sb., o léčivech a o změnách některých souvisejících zákonů, z podzákoných předpisů např. vyhláška Ministerstva zdravotnictví č. 143/2008 ze dne 15. dubna 2008, o stanovení bližších požadavků pro zajištění jakosti a bezpečnosti lidské krve a jejích složek (vyhláška o lidské krvi).

Homosexuální chování u mužů se zde uvádí z důvodu vysokého podílu přenosu HIV formou homosexuálního pohlavního styku mezi muži.²⁸⁴

Nutnost zajistit nejvyšší možnou kvalitu krve není zpochybňována, avšak jako problematické lze vidět to, že plošné bezpečnostní opatření vylučuje všechny gaye, tedy i ty, kteří se rizikově nechovají a naopak žijí ve stabilním partnerském svazku. Opatření tak nepřímo podporuje jeden ze stereotypů panujících ohledně sexuálních minorit ohledně zvýšené promiskuity v gay komunitě. V diskusi s lékaři a odborníky je tedy třeba zvážit změnu Poučení tak, aby bylo více cíleno na rizikové chování a rizikové praktiky.

6.4.4 Pochod za práva LGBT lidí

V pořadí již druhý pochod za práva LGBT lidí v moderní historii LGBT hnutí se konal 20. června 2009 v Táboře pod názvem Queer Parade.²⁸⁵ Průvodu, který prošel městem Tábořem, se zúčastnilo asi 350 lidí.

Shromáždění se neobešlo bez pozornosti příznivců Dělnické strany.²⁸⁶ Ti na jiném místě města Táboře pořádali paralelně vlastní setkání. Obě akce doprovázel policejní dohled, díky němuž nedošlo k žádným střetům ani potyčkám. *V tomto směru lze činnost Policie ČR a antikonfliktních týmů označit za bezchybnou.*

Z pohledu mediálního pokrytí i vzhledem k menšímu počtu účastníků lze celkově hodnotit pochod v Táboře jako aktivitu, které se dostalo méně pozornosti ve srovnání s Duhovou vlnou pořádanou v roce 2008 v Brně. Samotní organizátoři přišli s myšlenkou postupného zviditelňování LGBT lidí v menších městech – prvním z nich měl být právě Tábor. Otázkou však je, zda by do budoucna neměla být tato akce spíše využita k podrobnějšímu seznámení veřejnosti s přetrvávajícími nedostatky v oblasti právního postavení gay, lesbické a transgender minority.

6.5 Diskriminace na základě rasy či etnického původu

V roce 2009 šetřila Česká obchodní inspekce 10 podnětů, jejichž obsahem bylo podezření z diskriminace rasové, etnické či národnostní. Z toho v 5 případech se jednalo o odmítnutí nebo omezení prodeje zboží či odmítnutí obsluhy a ve 2 případech o uplatňování dvojích cen. Z toho pouze v jednom případě se jednalo o údajnou diskriminaci Romů. V žádném z uvedených 10 případů nebylo podezření z porušení zákona prokázáno, resp. potvrzeno.

Konkrétní kroky jednotlivých členů vlády v boji proti extremismu jsou rozpracovány ve Strategii boje proti extremismu²⁸⁷. Významné aktivity v oblasti boje proti rasismu vykonává rovněž úřad ministra vlády pro lidská práva. Ministr mimo jiné inicioval dohodu ústavních činitelů (členů vlády a Parlamentu) ohledně společného postoje proti pravicovému extremismu, kde se politici zavázali nezneužívat populistických témat k předvolebnímu boji a

²⁸⁴ V České republice bylo k 31.12.2009 celkem 1315 případů HIV pozitivních osob, z toho 1047 mužů.

K přenosu HIV došlo v 55,8% případů homosexuálním stykem, v 30,4% stykem heterosexuálním.

²⁸⁵ Organizátorem akce byla organizace CESTA, která spolupracovala s nevládními organizacemi Jihočeská Lambda a eLnadruhou.

²⁸⁶ Předseda Dělnické strany v médiích dokonce označil akci za „ukazování se homosexuálů na veřejnosti“ – viz www.lidovky.cz.

²⁸⁷ Usnesení vlády ze dne 4. května 2009 č. 572.

podporovat aktivity směřující k potlačení rasistických a extremistických postojů. Dohodu podepsal mj. také bývalý prezident Václav Havel.²⁸⁸

6.5.1 Judikatura

Nejvyšší soud zrušil rozsudek Vrchního soudu v Olomouci v případě tzv. klubových karet a vrátil jej tomuto soudu k dalšímu řízení. Soudní spor (žaloba na ochranu osobnosti dle občanského zákoníku) začal návštěvou podniku žalovaného²⁸⁹. Žalobci spolu s dalšími známými, všichni Romové, navštívili v nočních hodinách provozovnu pohostinského zařízení provozovaného žalovaným. Personál podniku je však odmítl obsloužit s tím, že nemají klubové karty a do podniku je povolen přístup jen členům klubu. Po chvíli dorazila do podniku skupinka „bílých“ občanů, ti však klubové karty také nevlastnili, přesto je personál v podniku bez dotazu na tyto karty obsloužil. Policie rovněž později zjistila, že přítomní hosté taktéž klubové karty neměli. Krajský soud v Ostravě již v roce 2005 rozhodl, že žalovaný se dopustil zakázané diskriminace na základě rasového původu. Toto rozhodnutí potvrdil Vrchní soud v Olomouci v roce 2007, avšak zároveň snížil částku náhrady nemajetkové újmy v penězích z původně přisouzených 50 000 Kč na 5 000 Kč. Proti tomu podali žalobci dovolání, kde se vyjádřili zejména k aspektu „zinscenovanosti“, v rámci které k diskriminačnímu jednání došlo²⁹⁰. Podle žalobců *„není testující osoba povinna se obrnit proti předpokládanému zásahu do svého práva na lidskou důstojnost, což platí i v případě, kdy žalobci na základě svých dřívějších zkušeností tušili, že s vysokou pravděpodobností nebudou v předmětném podniku obslouženi. Je třeba vycházet ze zásady, že nikdo není povinen před protiprávním jednáním ustupovat a vyhýbat se mu.“* K tomu Nejvyšší soud uvedl, že podle jeho názoru *„nebylo v souzené věci v zásadě důvodu brát v úvahu osobní pohnutku postižených fyzických osob, pokud se samy vystavily potencionálnímu diskriminačnímu jednání. Skutečností totiž je, že ani tyto okolnosti neumenšují míru práva na ochranu osobnosti a nenegují neoprávněnost případného zásahu proti osobnostní integritě takovéto osoby.“*²⁹¹ Rozhodnutí Nejvyššího soudu (stejně jako předcházející rozsudek Vrchního soudu v Olomouci) byl však zrušen nálezem Ústavního soudu v roce 2010²⁹².

Nejvyšší soud se také znovu zabýval tzv. „případem baseballové pátky“. Odmítl dovolání proti rozhodnutí Městského soudu v Praze, kterým tento soud zamítl žalobu, kterou se žalobce domáhal svého práva na ochranu osobnosti. K zásahu do tohoto práva, a tedy ke snížení jeho důstojnosti, mělo podle žalovaného dojít tím, že v restauraci, kterou navštívil, byla v té době ve veřejných prostorách umístěna socha postavy, držící v ruce baseballovou pátku s nápisem „Na cikány...“ Z řízení před obecnými soudy vyplynulo, že socha nebyla v restauraci umístěna s úmyslem někoho poškodit, nýbrž že se jednalo o recesi (tak to podle provedeného dokazování vnímala i veřejnost). Nemohlo tak dojít k protiprávnímu zásahu do osobnostních práv Subjektivní pocit žalobce, že předmětným nápisem byl hanoben a ponížen, není podle obecných soudů rozhodný z hlediska ochrany osobnosti. Nejvyšší soud konstatoval, že nebyly naplněny uplatněné dovolací důvody a dodal, že napadený rozsudek nelze kvalifikovat jako rozhodnutí, které má ve věci samé po právní stránce zásadní význam.

²⁸⁸ Další aktivity specificky související s romskou menšinou jsou obsaženy ve zprávách o stavu romských komunit a ve zprávě o činnosti Agentury pro sociální začleňování.

²⁸⁹ Rozsudek sp. zn. 30 Cdo 4431/2007.

²⁹⁰ Jednalo se o tzv. situační testing, žalobci se tedy diskriminačnímu jednání vystavili dobrovolně.

²⁹¹ Stejnou problematikou se zabýval rovněž Ústavní soud ve shora citovaném rozhodnutí Pl. ÚS 37/04 ze dne 26.4.2006.

²⁹² II. ÚS 1174/09 ze dne 13.1.2010.

6.5.2 Trestná činnost motivovaná rasovou nesnášenlivostí

Z celkového počtu 332 829 zjištěných trestných činů na území ČR bylo v roce 2009 zaevidováno 265 trestných činů s extremistickým podtextem. Policejní prezidium ČR zpracovávají také od roku 2005 statistiky k zjištěným trestným činům s antisemitským podtextem. V roce 2009 bylo zaregistrováno 48 trestných činů s antisemitským podtextem, což představuje, ve srovnání s rokem 2008, nárůst o cca 78% (v roce 2008 – 27 trestných činů). Z celkového objemu trestné činnosti s extremistickým podtextem činily tyto trestné činy 18,1%.

Extremistická scéna v roce 2009 byla charakterizována především veřejnými shromážděními příznivců extremismu z levicového a pravicového spektra. Významnější podíl představovala shromáždění pravicové extremistické scény. Pravicová extremistická scéna je charakterizována zejména svou strukturou „leaderless resistance“ - odporu bez vůdce, která se projevila na některých shromážděních pravicových extremistů tím, že svolavatelé akcí, náležející k určitému uskupení, následně zvali na tyto akce příznivce jiných pravicových uskupení. Trendem roku 2009 byla rovněž účast pravicových extremistů sousedních států na shromážděních²⁹³.

Veřejná vystoupení pravicových extremistů lze charakterizovat jako snahu o zviditelnění na politické scéně za účelem zvýšení počtu členské základny a vstupu na oficiální politickou scénu. V roce 2009 byla jako jediný oficiálně registrovaný subjekt pravicové extremistické scény vnímána Dělnická strana. Na shromážděních této politické strany byli v roce 2009 zaznamenáni i příznivci a členové extremistické scény z řad Národního odporu a Autonomních nacionalistů.

Obecným jevem je snaha pravicových extremistů o spolupráci na základě společných cílů. Pravicová extremistická scéna v roce 2009 pokračovala ve svém postoji vůči bezpečnostním složkám, zejména Policii ČR, jako odporu proti systému. Velice významným z hlediska nových forem extremismu je přesun extremistických myšlenek na internetové sociální sítě, reprezentované především internetovými stránkami www.facebook.com, www.lide.cz a dalšími, na nichž byly prezentovány osobnostní charakteristiky a názory příznivců krajní pravice. Tento jev je důsledkem zájmu stále mladší generace o extremistické myšlenky. Ta chápe prostředí internetu jako nedílnou součást svého životního stylu.

K nejzávažnějším případům extremistické trestné činnosti spáchané v roce 2009 lze řadit zejména žhářský útok na rodinný domek romské rodiny ve Vítkově, jehož pachatele se podařilo odhalit. V současné době je vedeno trestní řízení.

V souvislosti s volbami do Evropského parlamentu v roce 2009 došlo k trestnímu stíhání představitelů Národní strany v souvislosti s předvolebním spotem, určeným k odvysílání v České televizi. Dále probíhá trestní řízení v souvislosti s křtem knihy „Konečné řešení otázky cikánské“ v Letech u Písku na místě bývalého internačního tábora pro Romy za 2. světové války zpracované přestavitelem Národní strany.

6.5.3 Neonacistické koncerty

²⁹³ Jednalo se o představitele pravicového extremismu Spolkové republiky Německo, Rakouska, Slovenské republiky a Švédska.

V roce 2009 došlo k uspořádání 18 koncertů White Power Music (WPM), tj. „hudby bílé síly“. Ve srovnání s rokem 2008 počet těchto koncertů poklesl (roce 2008: 34 koncertů WPM). Dále je třeba zdůraznit, že většina těchto akcí (17 koncertů), se uskutečnila v prvním pololetí roku 2009, resp. do konce května 2009. Pravicově extremistickou, resp. neonacistickou scénu tvrdě postihly celorepublikové realizace „POWER“ Útvaru pro odhalování organizovaného zločinu, při nichž byli zadrženi pravicoví extremisté a provedeny domovní prohlídky. Důsledkem těchto akcí byla paralyzace pořádání koncertů. V II. pololetí 2009 byl uspořádán pouze jeden WPM koncert (25.7.2009 v Plzni), který byl Policií ČR po zahájení ihned přerušen. Do konce roku 2009 bylo naplánováno několik menších akcí, na kterých se měly představit WPM hudební skupiny, tyto akce všechny proběhly bez živého vystoupení WPM hudebních skupin.

Při pořádání koncertů WPM se v minulých letech objevoval další trend, a to pomoc najatého právního zástupce v místě konání koncertu, který již při přípravě koncertu zpracovával různé smlouvy, které se týkaly přípravy samostatné akce. Tyto smlouvy byly vždy připraveny tak, aby zajistily značnou finanční výhodu pro pořádající hnutí v případě vypovězení takovéto akce ze strany pronajímatele či dalších osob, které se samotným hnutím neměly co do činění. Právní poradce na místě koncertu měl rovněž zaručit legálnost takovéto akce a ochranu před vstupem Policie ČR do míst, kde samotná akce probíhá. Přítomnost právního zástupce měla zaručit i vyšší počet účastníků na akci. Útvarem pro odhalování organizovaného zločinu provedená realizace vůči organizátorům koncertů potvrdila, že právní zástupce nehodnotil nebo nedokázal ohodnotit texty, které během koncertů byly hrány, a tak ani přítomnost právního zástupce nezabránila veřejnému vyjadřování podpory hnutí, které směřuje k potlačení práv a svobod člověka.

Dalším trendem je pořádání těchto koncertů v zahraničí, ale na místech s výbornou dostupností pro české účastníky. Těmito místy se stalo Polsko a Slovenská republika²⁹⁴. Tyto koncerty až na výjimky byly organizovány přímo českými neonacisty, v mnoha případech bez účasti místních neonacistů. Vzhledem k tomu, že tyto koncerty byly uspořádány bez vědomí a přítomnosti místní policie, průběh těchto koncertů byl mnohem radikálnější. Na posledních těchto koncertech byla vyhlášena veřejná sbírka na osoby, které byly obviněny z útoku na romskou rodinu ve Vítkově, a čin těchto osob byl na těchto koncertech vyzdvihován. Specifickým zahraničním místem, kde došlo k uspořádání WPM koncertu českými neonacisty, bylo Irsko, kam byla pozvána česká skupina Conflict 88.

Rovněž i v roce 2009 byl značný zájem o masivní účast na zahraničních koncertech WPM, které se tradičně konají především v Itálii a Maďarsku. Účast na italských koncertech pořádaných neonacistickou organizací „Veneto fronte skinheds“ byla umocněna vystoupením české WPM Vlajka a slovenské WPM Juden Mord. Na těchto koncertech bylo rovněž umožněno české firmě Hate core shop distribuovat CD, DVD a oděvní svršky. Vzhledem k mezinárodní policejní spolupráci bylo této distribuci zamezeno, a tím byl značně ovlivněn finanční tok, který měl směřovat do neonacistických organizací.

6.6 Diskriminace na základě věku a postavení a práva seniorů²⁹⁵

Senioři jsou i nadále jednou z nejvíce zranitelných skupin. Řada z nich se objektivně nachází v situaci, kdy skrze jejich vysoký věk a často také zdravotní problémy trpí pocity bezbrannosti

²⁹⁴ Krzanowice 24.1.2009, Rajcza 28.2.2009, Grodzany 30.5.2009, Bratislava 13.6.2009, Ustron 19.9.2009 a Visla 26.9.2009.

²⁹⁵ Zpracováno dle poznatků nevládní organizace Život 90.

a popudlivosti. Mnozí nestačí „držet krok“ s moderní společností a trpí proto nedostatečnou a špatnou informovaností.

Problémy se vyskytují například v oblasti právního zastoupení a vystupování před soudy. Senioři jsou v naprosté většině před soudy neznalí současné legislativy, s naivními přístupy a představami, často pod vlivem stresu a vystrašení; k tomu se přidružují obvyklé neduhy, jako je nedoslýchavost, špatný zrak, pohybové obtíže a pod.

Specifická situace seniorů není bohužel vždy reflektována v přístupu některých soudců k této skupině. Bylo by tedy vhodné, aby Ministerstvo spravedlnosti, případně Soudcovská unie, upozornila soudy na potřebu citlivějšího a vnímavého přístupu vůči seniorům. V tomto směru je možné také komunikovat s nevládními organizacemi, které se právům seniorů věnují, případně také s Radou vlády pro seniory a stárnutí populace.

Obdobný problém byl zjištěn u advokátů, kteří zastupují klienty – seniory z pozice ex offio. *Výběr advokátů poskytujících služby seniorům by měl být prováděn s maximální pozorností a s přihlédnutím ke shora uvedeným specifikům starších osob. Ministerstvo spravedlnosti a Česká advokátní komora by měly hodnotit kvalitu právních služeb poskytovaných bezplatně také z pohledu práv seniorů.*

Domácí násilí páchané na seniorech vykazuje setrvalou četnost výskytů jako v minulých letech. Mírný nárůst evidence případů může být způsoben vyšší informovaností starších lidí. Dokáží lépe tento jev kvalifikovat a vědí, kam se obrátit o pomoc či radu. Nejčastější bylo evidováno týrání mezigenerační, ve kterém byl zaznamenán i nárůst opačného gardu: v roce 2009 vzrostlo násilí páchané seniory na dětech 3x oproti roku 2008.

Další problematický aspekt postavení seniorů byl zjištěn v pobytových zdravotních a sociálních zařízeních. K tomu blíže viz kapitola II.3.7.

6.7 Osoby se zdravotním postižením

6.7.1 Bariéry

Pro osoby se zdravotním postižením jsou i nadále jedním z největších problémů bariéry v budovách a jejich překonávání. To ztěžuje například přístup k soudům pro tyto osoby, neboť většina budov, kde soudy sídlí, je bariérová, navíc se jedná o budovy historické, chráněné zákonem o památkové péči. Ve spolupráci mezi Národní radou osob se zdravotním postižením a Ministerstvem spravedlnosti probíhá nyní mapování přístupnosti budov soudů. Následně by měly být řešeny technické otázky vedoucí ke zpřístupnění budov soudů (resp. ke zpřístupnění části budovy – alespoň jeden jednací sál, vstup a WC).

Některé rezervy v zajištění bezbariérového přístupu přetrvávají také v oblasti bydlení. Jde zejména o tzv. bezbariérovou vyhlášku²⁹⁶. Lepší přístupnost bytových domů by měla být zajištěna zejména těmito aspekty:

- bytový dům by měl být vždy vybaven výtahem (povinnost zřízovat výtah je dnes od čtvrtého nadzemního podlaží)

²⁹⁶ Vyhláška Ministerstva pro místní rozvoj č. 398/2009 Sb., o obecných technických požadavcích zabezpečujících bezbariérové užívání staveb.

- řešení dispozice domu by mělo umožňovat užívat všechny společné prostory i osobám s omezenou schopností pohybu a orientace (dnes stačí bezbariérový vstup do domu. Sušárny, kontejnerová stání, sklepy atd. nemusí být přístupné)
- dispozice bytu by měla být řešena tak, aby umožnila průjezd vozíku, alespoň v minimální míře.

Zlepšení přístupnosti bytů a bytových domů by mělo nepochybně pozitivní ekonomické a sociální dopady. Nebylo by potřeba stavět „zvláštní“ typy drahých speciálních bytů, lidé by se nemuseli stěhovat a nemuseli by přetrhávat sociální kontakt se známým prostředím v době, kdy jejich zdravotní stav, ať už zhoršením nemoci nebo pouhým traumatem, není dobrý.

6.7.2 Zaměstnanost a pracovní vztahy

Osoby se zdravotním postižením mají podstatně menší šanci na získání zaměstnání než jiné skupiny obyvatel. To jednoznačně prokazují statistické údaje. Zatímco celkový počet uchazečů na jedno pracovní místo v nejkritičtějších okresech se pohybuje v desítkách, v případě uchazečů se zdravotním postižením se číslo pohybuje od sta do tisíce uchazečů, v některých případech i přes tisíc.

Stávající situace v oblasti zaměstnanosti této cílové skupiny ukazuje na potřebu celkové revize systému podpory zaměstnanosti, včetně vyhodnocení dopadů souvisejících systémů. Z uvedených důvodů byl v roce 2009 při Ministerstvu práce a sociálních věcí ustaven expertní panel k postupnému koncepčnímu řešení začleňování osob se zdravotním postižením na trh práce, který se mj. zabýval problematikou vymezení rozlišení sociální terapie a práce, klasifikací zdravotního postižení, možným využitím podporovaného zaměstnávání a problematikou nástrojů na podporu zaměstnávání osob se zdravotním postižením upravených v zákoně o zaměstnanosti. Komplexní koncepce zaměstnávání osob se zdravotním postižením bude řešena v rámci systémového projektu „Zvýšení efektivnosti systému podpory zaměstnávání osob se zdravotním postižením v ČR“²⁹⁷.

Podle informací poskytnutých Národní radou osob se zdravotním postižením bylo zjištěno, že řada zaměstnavatelů zaměstnávajících nad 50% zaměstnanců se zdravotním postižením „našla“ metodu, jak na úrovni povinně vedené dokumentace předkládané úřadu práce vykazovat měsíčně „skutečně vynaložené mzdové náklady na zaměstnance, který je osobou se zdravotním postižením“, ale na úrovni skutečného vyplácení měsíční mzdy část vynaložených mzdových nákladů využít jiným způsobem.²⁹⁸ Zcela specifické podmínky pracovních vztahů byly zjištěny u zaměstnavatelů, kteří uplatňují nárok na pobírání příspěvku na podporu zaměstnávání osob se zdravotním postižením na základě §78 zákona o zaměstnanosti.²⁹⁹

²⁹⁷ Projekt bude zahrnovat analytické práce, návrh metodologie, přípravu systémových změn a vzdělávacích materiálů. Cílem je zlepšit situaci začleňování osob se zdravotním postižením na trh práce a zajistit co nejvyšší míru efektivní pomoci jednotlivých institucí, zejména úřadů práce.

²⁹⁸ § 78 odst. 2 zákona o zaměstnanosti zní: „(2) Příspěvek náleží zaměstnavateli měsíčně ve výši skutečně vynaložených mzdových nákladů na zaměstnance v pracovním poměru, který je osobou se zdravotním postižením, včetně pojistného na sociální zabezpečení a příspěvku na státní politiku zaměstnanosti a pojistného na veřejné zdravotní pojištění, které zaměstnavatel za sebe odvedl z vyměřovacího základu tohoto zaměstnance, nejvýše však 8 000 Kč.“

²⁹⁹ Zákon č.435/2004 Sb., ve znění pozdějších předpisů. Státní finanční příspěvek na podporu zaměstnávání osob se zdravotním postižením je nárokován příspěvkem, který je poskytován zaměstnavatelům, kteří zaměstnávají více než 50% osob se zdravotním postižením. Osobami se zdravotním postižením, na které zaměstnavatelé mohou žádat finanční příspěvek na základě §78 zákona o zaměstnanosti, jsou osoby uznané orgánem sociálního zabezpečení osobami, kterým byla přiznána invalidita III. stupně, invalidita II. nebo I. stupně a osoby, které byly uznány zdravotně znevýhodněnými.

Lze popsat dva základní modely jednání zaměstnavatelů vůči zaměstnancům se zdravotním postižením, které určitým způsobem „obchází“ zákon o zaměstnanosti. Jedním z nich je uzavírání tzv. dohod, ve kterých zaměstnanec za různým účelem poskytuje zaměstnavateli část své měsíční mzdy. Druhým je vyplácení části měsíční mzdy zaměstnanci formou nepeněžitého plnění v tzv. naturáliích.

Model dohod v pracovně právním vztahu funguje tak, že zaměstnavatel vyčíslí ve mzdovém výměru zaměstnance základní mzdu. Mzdový výměr zpravidla nepřesáhne výši 8000 Kč měsíčně. Lze se domnívat, že je tak činěno v souvislosti se skutečností, že příspěvek může být zaměstnavatelům, kteří splňují zákonné podmínky, vyplacen až do výše 8000 Kč měsíčně.³⁰⁰ V rámci druhého dokumentu „dohody“ se zaměstnanec se zdravotním postižením „dobrovolně“ vzdává části své měsíční mzdy ve prospěch zaměstnavatele. Zaměstnavatel si tak dohodou zajistí např.: finanční částku ve výši 2000 Kč, jako „*finanční dar na provozní náklady v rámci projektu vzdělávání zdravotně postižených nebo v rámci sociálních služeb chráněné dílny*“.

Dalšími dokladovanými případy „dohod“ mezi zaměstnancem a zaměstnavatelem jsou dohody o zajištění školení³⁰¹. Národní rada osob se zdravotním postižením zjistila řadu skutečností, nasvědčujících fiktivnosti a účelovosti těchto školení

- uzavření samotné pracovní smlouvy je podmíněno uzavřením této dohody o zajištění školení,
- kurzy musí odebírat pouze zaměstnanci, kteří jsou uznáni jako osoby se zdravotním postižením,
- kurzy se neliší v závislosti na dosažené odbornosti či kvalifikaci zaměstnance,
- kurzy nejsou akreditované, jejich absolvování není zakončeno udělením certifikátu,
- trvání kurzu se shoduje s délkou pracovního poměru,
- zaměstnavatel nezjišťuje, zda zaměstnanec skutečně kurz navštěvuje a vzdělává se.

Dalším typem „dohod“ je dohoda o zajištění nadstandardních nákladů podmínek pro výkon práce osob se zdravotním postižením. Na zajištění nadstandardních nákladů podmínek pro výkon práce zaměstnanců se zdravotním postižením se má zaměstnanec se zdravotním postižením podílet finanční úhradou stanoveného podílu nákladů.

Druhým modelem nestandardního utváření pracovněprávních vztahů zaměstnavatelů a zaměstnanců se zdravotním postižením je vyplácení části měsíční mzdy standardní peněžitou formou a části měsíční mzdy nepeněžitou formou v tzv. naturáliích. Nutno podotknout, že zákoník práce tento způsob odměňování umožňuje³⁰². Národní rada osob se zdravotním postižením však zjistila, že zaměstnanci si ze své měsíční mzdy hradí služby, které nemohou využít. Dalším problematickým aspektem této praxe je, že služby, které by zaměstnanci využili, by zaměstnavatel finančně uhradil až po jejich vyčerpání. Pokud tedy zaměstnanci poukazy na služby nevyužijí, zaměstnavatel je logicky smluvenému subjektu proplatit nemusí.

³⁰⁰ Pokud chce zaměstnavatel čerpat příspěvek v souladu s § 78 zákona o zaměstnanosti, předloží příslušnému úřadu práce veškeré podstatné dokumenty zaměstnanců, na které je příspěvek ve výši 8000 Kč měsíčně požadován. Zaměstnavateli jsou vyplaceny „skutečně vynaložené mzdové náklady na zaměstnance, který je osobou se zdravotním postižením“.

³⁰¹ Zaměstnanci si povinně ze svých mezd každý měsíc hradí vzdělávací kurzy např. na PC, jazykové vzdělávací kurzy, kurzy právního minima atd.

³⁰² § 119 zákona č. 262/2006 Sb., zákoníku práce, ve znění pozdějších předpisů.

Ve výše popsaných pracovně právních vztazích se zaměstnanec se zdravotním postižením dostává do situace, kdy je zaměstnavatelem zneužíván vzhledem ke statutu osoby se zdravotním postižením, na který je možné získat státní finanční dotace a vzhledem k situaci, kdy člověk se zdravotním postižením najde pracovní uplatnění především u podporovaných zaměstnavatelů tj. provozovatelů chráněných dílen. V konečném důsledku jsou zaměstnancům se zdravotním postižením vypláceny měsíční mzdy o polovinu až třetinu menší, než je deklarováno v pracovní smlouvě mezi zaměstnavatelem a zaměstnancem.

Na tyto problémy reaguje již dílčí novela zákona o zaměstnanosti připravená Ministerstvem práce a sociálních věcí týkající se zejména omezení možnosti zneužívat příspěvek na podporu zaměstnávání osob se zdravotním postižením. Podle návrhu se výše příspěvku snižuje o mj. poskytnuté naturální mzdy a srážky ze mzdy určených k uspokojení plnění zaměstnavatele, pokud jsou v rozporu s dobrými mravy. To znamená, že tyto náklady již nebudou v rámci příspěvku zaměstnavateli hrazeny a bude mu hrazena pouze skutečně vyplacená mzda s povinnými zákonnými odvody. Lze tudíž předpokládat, že pak budou zaměstnavatelé čerpat příspěvek v maximální výši a ten rovněž v maximální výši využívat pro skutečnou mzdu zaměstnanců se zdravotním postižením³⁰³.

6.7.3 Školství

V kompetenci ředitelů škol, v rámci všech vzdělávacích stupňů patří rozhodování o zřízení pracovní pozice asistenta pedagoga a funkce osobního asistenta³⁰⁴. V četných případech bylo Národní radou osob se zdravotním postižením zjištěno, že ředitelé škol požadují po rodičích žáků se speciálními vzdělávacími potřebami finanční doplatky za navýšení úvazku asistenta pedagoga. Asistent pedagoga je školským pracovníkem ve smyslu zákona a zaměstnancem školy podle zákoníku práce. Jeho mzdové náklady by proto plně měla hradit škola, resp. její zřizovatel jako jeho zaměstnavatel. Pokud ovšem škola nezíská dostatečné finanční prostředky, obrací se často na rodiče dětí se zdravotním postižením, aby na tyto náklady přispěli (např. aby mohl být asistent zaměstnán na plný a nikoliv pouze na částečný pracovní úvazek). Na rodiče je tím přenášeno finanční zajištění vzdělávání jejich dětí ve veřejném bezplatném školství a úkol státu zajistit jejich dětem rovný přístup ke vzdělání. Rodiče navíc nemohou na financování mzdy asistenta pedagoga přispívat z poskytnutého příspěvku na péči, neboť ten je určen na úhradu sociálních služeb a škola ani jí zaměstnaný asistent nepatří mezi poskytovatele sociálních služeb.

Pokud rodiče žáků se speciálními vzdělávacími potřebami musí nějakým způsobem hradit personální pomoc při výuce žáků a to napříč celým základním školstvím, dostávají se do nerovného postavení vůči rodičům, kteří nemají děti se zdravotním postižením. Řešením by bylo zvýšit motivaci škol využívat jiný zdroj financování (dotace Ministerstva školství apod.).

³⁰³ Návrh je k datu zpracování této Zprávy ve meziresortním připomínkovém řízení.

³⁰⁴ Ředitel mateřské, základní, základní školy speciální, střední odborné školy a vyšší odborné školy může pro žáky se speciálními vzdělávacími potřebami zřídit funkci asistenta pedagoga v souladu s §16. odst. 9 zákona č. 561/2004 Sb., školského zákona, „(9) Ředitel mateřské školy, základní školy, základní školy speciální, střední školy, konzervatoře a vyšší odborné školy může ve třídě nebo studijní skupině, ve které se vzdělává dítě, žák nebo student se speciálními vzdělávacími potřebami, zřídit funkci asistenta pedagoga. V případě dětí, žáků a studentů se zdravotním postižením a zdravotním znevýhodněním je nezbytné vyjádření školského poradenského zařízení.“.

7. PRÁVA DĚTÍ

7.1. Ohrožené děti

V roce 2009 pokračovala transformace systému péče o ohrožené děti.³⁰⁵ Ohroženým dítětem je dítě, jehož základní potřeby nejsou naplňovány v dostatečné míře. Tato míra je posuzována zásadně individuálně a v souladu se základními principy Úmluvy o právech dítěte. Syndromy CAN³⁰⁶ a CSEC³⁰⁷ jsou součástí nové sociální morbidity – child maltreatment/špatné zacházení s dítětem. Další úlohu hrají sociální determinanty zdraví a práv dítěte. Lze říci, že každé dítě je potenciálně ohrožené, více či méně. Hranici nelze striktně stanovit, faktorů ohrožení je mnoho, zrovna tak jejich intenzita a rozvinutí. Pozornost je tedy potřeba zaměřit právě na potenciální rizika.

Příčiny ohrožení dětí mají původ především v rodinném zázemí. I z toho důvodu bude transformace péče o ohrožené děti zaměřena nejen děti, ale zejména na rodiny, které neplní své základní funkce. Za výchozí nedostatek je přitom odbornou i laickou veřejností považována roztržštěnost agendy péče o ohrožené děti, a to na úrovni vertikální i horizontální mezi několika ministerstev (práce a sociálních věcí, zdravotnictví, školství, vnitra).

V České republice žije přibližně 22 000 dětí v dětských domovech, ústavech sociální péče, kojeneckých ústavech, diagnostických a výchovných ústavech³⁰⁸ Z výše uvedeného počtu je cca 8000 dětí umístěno na základě rozhodnutí soudu, ostatní děti jsou do zařízení pro péči o děti umístěovány na základě žádosti jejich zákonných zástupců. V České republice mimo jiné vyrůstá cca 580 000 dětí v tzv. neúplných rodinách.

Orgány sociálně-právní ochrany dětí (OSPOD) nejsou dosud podřízeny vertikálně odborně způsobilému orgánu, ale horizontálně vedení místních úřadů. *Praxe těchto orgánů v různých regionech se proto často liší a dochází k postupům, které nejsou v souladu se zájmy dítěte. V této souvislosti rovněž neexistují dosud jasné standardy práce státní sociální péče ani prevence syndromu vyhoření.* Standardy kvality práce s ohroženými dětmi a rodinami již v současné době připravuje pracovní skupina, která byla ustanovena v listopadu roku 2009 při ministerstvu práce a sociálních věcí. Činnost koordinační skupiny je zaměřena především na

³⁰⁵ Viz usnesení vlády č. 293 ze dne 26. března 2008.

³⁰⁶ Child Abuse and Neglect -Syndrom týraného, zneužívaného a zanedbávaného dítěte

³⁰⁷ Commercial Sexual Exploitation of Children – Syndrom komerčního sexuálního zneužívání dětí (prostituce, pornografie ...).

³⁰⁸ Podle § 42 odst. 1 zákona č. 359/1999 Sb. o sociálně-právní ochraně dětí v platném znění, zařízení pro děti vyžadující okamžitou pomoc poskytují ochranu a pomoc dítěti, které se ocitlo bez jakékoliv péče nebo jsou-li jeho život nebo příznivý vývoj vážně ohroženy, jde-li o dítě tělesně nebo duševně týrané nebo zneužívané, anebo o dítě, které se ocitlo v prostředí nebo situaci, kdy jsou závažným způsobem ohrožena jeho základní práva. Ochrana a pomoc takovému dítěti spočívá v uspokojování základních životních potřeb, včetně ubytování, a v zajištění lékařské péče zdravotnickým zařízením, psychologické a jiné obdobné nutné péče. Podle § 46 zákona o rodině č. 94/1963 Sb. v platném znění může soud za stanovených podmínek nařídit ústavní výchovu nebo dítě svěřit do péče zařízení pro děti vyžadující okamžitou pomoc. Podle výše zmíněného ustanovení je soud před nařízením ústavní výchovy povinen zkoumat, zda výchovu dítěte nelze zajistit náhradní rodinnou péčí nebo rodinnou péčí v zařízení pro děti vyžadující okamžitou pomoc, která má přednost před výchovu ústavní. Pominou-li po nařízení ústavní výchovy její důvody nebo lze-li dítěti zajistit náhradní rodinnou péči, soud ústavní výchovu zruší. Toto ustanovení je zcela jednoznačné– rodinná péče v zařízeních pro děti vyžadující okamžitou pomoc má přednost před ústavní výchovou, a to bez ohledu na věk dítěte.

další posílení meziresortní spolupráce.³⁰⁹ Důvodem pro její vznik je mimo jiné také skutečnost, že jednotlivé resorty svými aktivitami sice směřují k optimalizaci péče o ohrožené děti, avšak vycházejí přitom z odlišných priorit, metodik a legislativy, využívají odlišné personální a finanční zdroje. *Dítě se tak ocitá v systému, který je v jednotlivých oblastech kvalitní, jako celek je ale nekoordinovaný a roztržitý. Pro tuto roztržitost je Česká republika opakovaně kritizována odbornou i laickou veřejností.* Na základě pracovní skupinou vytýčených priorit je potřeba učinit změny zejména v oblasti skladby služeb, financování, řízení a koordinace, legislativy, kontroly a udržování kvality, lidských zdrojů a sběru dat. Celý proces plánování a implementace transformačních opatření by mělo provázet otevřené informování odborné i laické veřejnosti a zapojování samotných dětí.

Výše zmíněná koordinační skupina, ustavená ministrem práce a sociálních věcí má za úkol zpracovat návrh opatření k transformaci a sjednocení systému péče o ohrožené děti.³¹⁰ Hlavním úkolem meziresortní koordinační skupiny bylo v roce 2009 v rámci první fáze transformace systému péče o ohrožené děti nalézt společné principy³¹¹, které by byly závazné pro všechny subjekty, které mají ve své gesci péči o ohrožené děti.

Základním vládním dokumentem vypracovaným v roce 2009 v této oblasti je „Národní akční plán k transformaci a sjednocení systému péče o ohrožené děti na období 2009 – 2011“ (akční plán)³¹². Základním cílem akčního plánu je jednoznačná preference péče o děti v rodinném prostředí před péčí ústavní a tím pádem snížení počtu dětí v ústavních zařízeních. Plán usiluje o prohloubení preventivní práce s ohroženými rodinami a snížení počtu dětí odejmutých z péče rodičů, dále o prohloubení individuálního přístupu a multidisciplinární práce na úrovni terénu a o aktivnějšímu zapojení dětí a jejich rodin do řešení jejich vlastní situace. Důležité je personální a finanční posílení orgánů sociálně-právní ochrany dětí na úrovni obecních úřadů, které budou plnit klíčovou koordinační roli v součinnosti všech orgánů, subjektů a zařízení poskytujících pomoc ohroženým rodinám. V neposlední řadě by mělo dojít ke sladění legislativních úprav, metodických materiálů a praktických postupů v působnosti všech resortů zapojených do systému péče o ohrožené děti.

Součástí akčního plánu je také analýza současného stavu v této oblasti. Mimo jiné bude zahrnovat subanalýzu regionální (krajské) sítě služeb pro ohrožené děti a rodiny: kvantitativní a kvalitativní pokrytí služeb, finanční a personálního řízení, řízení kvality a plánování sítě dle měnících se potřeb regionu. Ministerstvo práce a sociálních věcí, jako koordinátor celého procesu, v současné době rozvíjí spolupráci s jednotlivými kraji, protože řada opatření akčního plánu vyžaduje pilotní odzkoušení plánovaných změn, metodiky, standardů kvality práce a péče o ohrožené děti a rodiny, transformačních kroků systému péče o ohrožené děti na krajské úrovni.

³⁰⁹ Ve Věstníku Ministerstva zdravotnictví bylo v minulých letech uveřejněno několik metodických opatření k problematice standardů péče o ohrožené děti. Například se jedná o metodické opatření „Činnost kojeneckých ústavů a dětských domovů pro děti do 3 let věku“ (Věstník č. 9/2005).

³¹⁰ Pracovní skupina byla ustavena na základě dokumentu „Analýza současného stavu institucionálního zajištění péče o ohrožené děti“. Skupina je složena ze zástupců Ministerstva práce a sociálních věcí, Ministerstva vnitra, Ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy, Ministerstva zdravotnictví, Ministerstva spravedlnosti, Asociace krajů ČR a Svazu měst a obcí ČR.

³¹¹ „Návrh opatření k transformaci a sjednocení systému péče o ohrožené děti – základní principy“ – materiál vypracovaný v prosinci 2008 meziresortní koordinační skupinou, vláda jej schválila usnesením č. 75 ze dne 5. ledna 2009.

³¹² Usnesení vlády č. 883 ze dne 13. července 2009. Akční plán systematicky navazuje na Koncepti péče o ohrožené děti a děti žijící mimo vlastní rodinu z roku 2006 a představuje další fázi transformačního procesu, který byl touto koncepcí započat.

V roce 2009 pokračoval projekt ministerstva vnitra Systém včasné intervence zaměřený na rizikové a ohrožené děti³¹³. Cílem projektu je vytvoření optimálních podmínek pro sociálně nápravné intervence státní a veřejné správy a dalších subjektů v situacích, kdy se děti a mladiství dostávají do konfliktu se zákony, respektive objevují se u nich známky výskytu rizikových jevů. Jak Transformace a sjednocení systému péče o ohrožené děti, tak i akční plán obsahují reflexi na poznatky a mechanismy Systému včasné intervence, zejména v oblasti nastavení týmové spolupráce na úrovni obcí s rozšířenou působností a informačního propojení všech institucí a subjektů, které se na péči o ohrožené děti podílejí.

Tématem odborné diskuse jsou úvahy nevládní neziskové organizace Fond ohrožených dětí (FOD), podle které je v oblasti péče o ohrožené děti *do budoucna potřebné zajistit dostatečný počet sociálních služeb a odborných poradenských zařízení, které se zaměřují na poradenství při řešení vzájemných vztahů rodičů a jejich dětí, na péči o zdravotně postižené dítě, na děti, které experimentují s drogami, na děti s poruchami chování, apod. Dlouhodobým problémem, komplikujícím sociálně právní ochranu dětí, je nedostatečné legislativní vymezení lhůt pro projednávání věcí týkajících se dětí, jako např. svěřování dětí při rozvodových sporech, stanovení výživného, projednávání nezájmu rodičů o dítě, svěřování dětí do pěstounské péče apod., což vede k neúnosným časovým prodlevám, jež poškozují především děti. V náhradní rodinné péči je velkým problémem nedostatečný počet zájemců o pěstounskou péči a také žadatelů o přijetí dítěte jiného etnika. Budoucí pěstouni mají obavu především z kontaktů s biologickými rodiči.*

Vyhledávání dětí ohrožených týráním nebo zanedbáváním je ve většině případů v praxi závislé obvykle na aktivitě lidí, kteří žijí v jejich okolí. Problémem jsou týrané děti, které jsou ještě příliš malé na to, aby si mohl jejich problému někdo všimnout, protože nenavštěvují vzhledem ke svému věku žádné kolektivní zařízení. V případech zavraždění nebo odhození novorozence ihned po narození je matka obtížně dohledatelná. Dle FOD *situaci bude zřejmě do budoucna nutné řešit vytvořením systému vyhledávání ohrožených dětí formou centrálního systému předávání informací. Dle FOD téměř každá žena alespoň jednou v průběhu těhotenství navštíví lékaře, a o jejím těhotenství existuje záznam. Týrané děti by bylo možné dohledat podle určitých opakujících se diagnóz, které lékaři zaznamenají a pokud budou zaznamenány vícekrát u jednoho dítěte třeba i ve více zdravotnických zařízeních, měla by být tato shoda v analýze dat objevena.*³¹⁴

7.2 Ochránce práv dětí

V roce 2009 probíhaly na úrovni ministerstev a poradních orgánů vlády diskuse o zřízení postu ochránce práv dětí („dětském ombudsmanovi“). Zřízení „dětského ombudsmana“ doporučuje České republice Výbor OSN pro práva dítěte³¹⁵, s cílem posílení práv dětí a lepšího zajištění jejich dodržování. Ministr pro lidská práva zpracoval pro vládu materiál, který v zásadě navrhuje dvě varianty, jak práva dětí posílit.

³¹³ V roce 2009 byla podpořena realizace projektu v 8 městech částkou 7 589 000,- Kč.

³¹⁴ Zpracováno na základě příspěvku Fondu ohrožených dětí o.s.pro zpracování Zprávy o stavu lidských práv za rok 2009 Fondu ohrožených dětí o.s.

³¹⁵ Doporučení č. 17 Výboru OSN pro práva dítěte k Druhé periodické zprávě České republiky, aby Česká republika ustavila nezávislý orgán pro kontrolu a provádění Úmluvy o právech dítěte s mandátem prošetřovat jednotlivé stížnosti dětí.

První z nich je ustavení samostatného orgánu - ochránce práv dětí - a úpravu jeho činnosti ve speciálním zákoně. Tato varianta počítá se zřízením samostatného úřadu ochránce dětských práv či ombudsmana pro děti. *Hlavní výhodou tohoto řešení je, že by mohl vzniknout zcela nový úřad, jehož fungování a architekturu by bylo možno od počátku nastavit tak, aby byl přístupný těm, kterým má sloužit – dětem.* Instituce „přátelská dětem“ by měla znát potřeby a názory dětí a měla by na ně brát zvláštní ohled. Aby tyto názory znala, měla by činit aktivní kroky k tomu, aby byla v přímém kontaktu s dětmi, s organizacemi, které děti sdružují a s organizacemi, které hájí dětská práva. Důležité také je, aby bylo dětem způsobem pro ně srozumitelným vysvětleno, v jakých případech a jakým způsobem jim ochránce může pomoci, zvláštní důraz musí být kladen na potřeby dětí velmi malých, dětí v ohrožení, dětí s postižením a dětí omezené na svobodě. Stejně tak musí být dětským potřebám uzpůsoben mechanismus podávání podnětů. *Se vznikem nové instituce jsou však spojeny problémy, s velkou pravděpodobností by docházelo k překrývání pravomocí a kompetencí stávajících orgánů státní správy. Tyto otázky by musely být vyřešeny již v době vzniku nové instituce, podstatným problémem této varianty jsou však především nemalé finanční náklady.*

Druhým možným řešením, jak naplnit doporučení výboru OSN, je ustavení ochránce práv dětí jako specializovaného zástupce „obecného“ veřejného ochránce práv, jehož činnost bude upravena novelizací zákona č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv. Pracovníci Kanceláře veřejného ochránce práv se problematikou práv dětí zabývají již od samotného vzniku úřadu, v rámci struktury úřadu je vyčleněn určitý počet osob, které se na problematiku práv dětí specializují. Ze zprávy o činnosti, kterou každoročně předkládá Poslanecké sněmovně Parlamentu ČR vyplývá, že se veřejný ochránce práv velmi podrobně zabývá problematikou práv dětí zejména v rámci rodinných vztahů. *Stále však existuje řada práv, které dětem zaručuje Úmluva o právech dítěte a jejichž naplňování systematicky kontrolováno není, což by měla tato varianta řešení napravit tím, že působnost veřejného ochránce práv bude rozšířena.* K naplnění doporučení Výboru OSN pro práva dítěte by bylo proto třeba definovat novou pravomoc veřejného ochránce, která by zahrnovala dohled nad dodržováním Úmluvy o právech dítěte, prosazování zájmu dětí, zvyšování povědomí o právech dětí. Tato působnost by se pak měla vztahovat na speciálně vyjmenované subjekty. *Nevýhodou této varianty je, že není zajištěno finanční krytí nákladů spojených s rozšířením působnosti veřejného ochránce práv. Nešlo by také o samostatný úřad určený výhradně pro dohled nad dodržováním práv dětí ale pouze o kompetenční a personální posílení Kanceláře veřejného ochránce práv.*

Otázku případného zřízení instituce „dětského ombudsmana“ se v roce 2009 nepodařilo vyřešit a na úrovni ministerstev nebylo dosaženo shody o tom, jakou konkrétní podobu z hlediska práva by měl ochránce práv dětí nabýt a jakými pravomocemi by měl disponovat.

7.3. Péče o děti

Vláda počátkem roku 2009 schválila doporučení Rady vlády pro rovné příležitosti žen a mužů k zařazení kolektivních zařízení denní péče o děti do doby nástupu povinné školní docházky, tj. zařízení typu jesle a mateřské školy, do působnosti jednoho ministerstva³¹⁶. V návaznosti na tento dokument vypracovalo Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy materiál „Možnosti systémového řešení agendy denní péče o děti do zahájení povinné školní docházky“, který byl v závěru roku 2009 schválen vládou. Materiál analyzuje současný stav zajištění péče o děti předškolního věku do 3 let a varianty jejího řešení. Výsledkem

³¹⁶ Viz. usnesení vlády č. 223/2009 ze dne 2. března 2009.

připomínkového řízení je vládou schválený úkol dotčených ministrů³¹⁷ vypracovat podrobnější analýzu ekonomickou, sociální i právní.

V první polovině roku 2009 byl předložen do Poslanecké sněmovny návrh zákona o podpoře rodin s dětmi, který obsahuje opatření, jejichž cílem je zejména sladování profesního a rodinného života a náhradní rodinné péče³¹⁸. Mezi navrhovaná opatření se řadí například poskytování péče o děti evidovaným poskytovatelem v jeho domácnosti za limitovanou úplatu³¹⁹. Dalším navrhovaným opatřením je podpora služeb péče o děti v oblasti živnostenského podnikání za účelem rozšíření nabídky tohoto typu služeb poskytovaných na individuálním základě. Novinkou jsou tzv. „miniškolky“ – služby péče o děti pro zaměstnané rodiče³²⁰. Opatřením navrženým v oblasti daní je možnost zařadit mezi daňově uznatelné náklady pro zaměstnavatele také výdaje na zajištění péče o děti zaměstnanců³²¹.

7.4 „Nezákonné adopce“

Rada vlády ČR pro lidská práva schválila v říjnu 2009 podnět Výboru pro práva dítěte k nezákonným adopcím. Za nezákonné adopce podnět považuje v zásadě dvě situace. První z nich je převzetí role zprostředkovatele osvojení jiným subjektem, než který je k tomu oprávněn ze zákona – to je již dnes trestné podle trestního zákona³²².

Podnět se také vyjadřuje k případům porušení oznamovací povinnosti ze strany zdravotnického zařízení při propouštění novorozence do péče. Zdravotnická zařízení mají povinnost při propouštění novorozence do péče³²³ oznámit obecnímu úřadu obce s rozšířenou působností, že matka po narození dítěte opustila ve zdravotnickém zařízení. Obdobně jde také o porušení povinnosti státních orgánů, pověřených osob, škol, školských zařízení a zdravotnických zařízení³²⁴ oznámit obecnímu úřadu obce s rozšířenou působností skutečnosti, které nasvědčují tomu, že jde o děti, na které se zaměřuje sociálně-právní ochrana³²⁵. Takové jednání může mít velmi závažný důsledek pro samotné dítě, podle platné právní úpravy je však kvalifikováno pouze jako správní delikt³²⁶ s možností uložení sankce do 50 000 Kč. *Podnět tedy navrhuje zvážit posouzení tohoto jednání a jeho závažnosti tak, aby k těmto specifickým případům, kdy se dítě často dostává do péče jiných osob, nedocházelo.*

³¹⁷ Ministryni školství, mládeže a tělovýchovy, ministryni zdravotnictví, ministru práce a sociálních věcí, ministru pro lidská práva a ministru financí.

³¹⁸ Návrh poslance P. Nečase a poslankyně M. Šojdrové. (tisk 863) je v Poslanecké sněmovně k datu zpracování této Zprávy projednáván v 1. čtení. Původně se jednalo o vládní návrh tzv. „prorodinného balíčku“ – viz usnesení vlády ze dne 19. listopadu 2008 č. 1451. Ten obsahoval celkem 7 opatření na podporu rodin s dětmi, zejména v oblasti sladování profesního a rodinného života a náhradní rodinné péče. K návrhu skupiny poslanců, který upravuje stejnou problematiku, však vláda ve svém stanovisku vyslovila nesouhlas, a to zejména s ohledem na nepříznivou ekonomickou situaci a dopad navrhovaných opatření na příjmy a výdaje státního rozpočtu. Současně však vláda připustila, že návrh obsahuje některá přínosná opatření, zejména úpravu institutu miniškolek a vzájemné rodičovské výpomoci.

³¹⁹ Jde o péči rodinného typu poskytovanou na individuálním základě.

³²⁰ Tato služba zajištění miniškoly by měla být poskytována nejčastěji zaměstnavatelem na pracovišti rodiče nebo neziskovými subjekty, obcemi, kraji a církevními právními osobami.

³²¹ Tj. výdaje na provoz: vlastních zdravotnických zařízení – jeslí, provozoven pro výchovu a vzdělávání, „miniškolek“, příspěvků zaměstnavatele na zajištění péče o dítě zaměstnance poskytované prostřednictvím jiného subjektu než zaměstnavatele.

³²² § 169 zákona č. 40/2009 Sb.

³²³ § 10 odst. 4 nebo dle § 10a odst. 1 č. 359/1999 Sb., zákona o sociálně-právní ochraně dětí, ve znění pozdějších předpisů.

³²⁴ Popřípadě dalších zařízení určených pro děti.

³²⁵ § 6 odst. 1 zákona č. 359/1999 Sb., o sociálně-právní ochraně dětí, ve znění pozdějších předpisů.

³²⁶ Viz §§ 59-591 1 zákona č. 359/1999 Sb., o sociálně-právní ochraně dětí, ve znění pozdějších předpisů.

Druhým případem tzv. nezákonné adopce je zneužívání tzv. druhé domněnky otcovství³²⁷. Jde o účelové otcovství souhlasným prohlášením rodičů o určení otcovství k dítěti, čímž je prohlašující muž zapsán do rodného listu dítěte jako jeho otec („fiktivní otcovství“). Rada vlády pro lidská práva proto usiluje o přijetí nelegislativních opatření, jež by měla zvýšit informovanost o těchto případech porušování práv dítěte a zvýšit nároky na profesionalitu odborníků pracujících s dětmi a pomáhajících rodinám v krizi. Veřejnost by měla být dále informována o možnostech řešení obtížných životních situací, ve kterých se mohou nastávající rodiče a matky s nezaopatřeným dítětem ocitnout. Podnět usiluje o zvýšení nároků na profesionalitu a etický přístup odborníků pomáhajících rodičům s dětmi ve stavu krize. Podnět by měla vláda projednat v roce 2010.

7.5. Spory mezi rodiči a dětmi a ústavní výchova

Dlouhodobým problémem, na který upozorňuje řada neziskových organizací³²⁸, jsou případy exekucí na dětech, kdy není brán zřetel na nejlepší zájem dítěte ve smyslu článku 3 Úmluvy o právech dítěte. *Děti jsou často zejména ve sporech mezi rozvedenými rodiči násilným výkonem rozhodnutí umísťovány buď do tzv. neutrálního – nejčastěji ústavního – prostředí, příp. ke styku nebo při změně výchovy výkonem rozhodnutí předány druhému rodiči, byť kontakt s ním odmítají. Výkony rozhodnutí jsou pro děti často velmi traumatizujícím zážitkem, který je může negativně ovlivňovat po celý život. Způsob umísťování dětí mimo rodinné prostředí považuje za problematické i Výbor pro práva dítěte, který se snaží nalézt postupy, které by zajistily dodržování práv dítěte v situacích, kdy je dítě odebíráno z rodiny. Dle FOD při nařízení ústavní výchovy jsou přetrhávány vztahy nejen mezi rodiči a dětmi, děti jsou často umísťovány do velmi vzdálených ústavů, stále dochází k rozdělování sourozenců, s ohledem na to, že ústavy pro děti do tří let náleží resortu zdravotnictví a ústavy pro děti starší resortu školství příp. resortu práce a sociálních věcí.*

Přitom příčin vysokého počtu dětí umístěných v ústavní péči více. Dle FOD nadále dochází k odebírání dětí z rodin z důvodu hmotné nouze rodiny, podstatným faktorem přitom je, zda je tato hmotná nouze spojena přímo s ohrožením výchovy nebo příznivého vývoje dítěte. O předběžném opatření o umístění musí soud prvního stupně rozhodnout zásadně bez odkladu, v určitých případech maximálně do 7 dnů od podání návrhu³²⁹. Často tak však soud činí bez náležitě zjištěného skutkového stavu, o odvolání proti tomuto rozhodnutí, však odvolací soud často rozhoduje v praxi neúměrně dlouhou dobu, často i řadu měsíců. Podle § 218b občanského soudního řádu je přitom odvolací soud povinen rozhodnout o odvolání proti předběžnému opatření ve věci úpravy péče o dítě ve lhůtě do 15 dnů od předložení věci. Proti pravomocným rozhodnutím týkajícím se výchovy dětí neexistuje možnost mimořádného opravného prostředku³³⁰ – to vede k tomu, že na národní úrovni neexistuje ustálená judikatura s tím, že nesprávná pravomocná rozhodnutí ve věcech péče o nezletilé nelze změnit.³³¹

³²⁷ § 52 odst. 1 zákona č. 94/1963 Sb., o rodině, ve znění pozdějších předpisů: „Za otce se jinak považuje muž, jehož otcovství bylo určeno souhlasným prohlášením rodičů učiněným před matričním úřadem nebo soudem.“

³²⁸ Např. Liga lidských práv, Fond ohrožených dětí.

³²⁹ § 75c zákona č. 99/1963 S. občanský soudní řád v platném znění.

³³⁰ § 237, odst.2, písm. b) zákona č. 99/1963 Sb. občanský soudní řád v platném znění: dovolání není přípustné ve věcech upravených zákonem o rodině, ledaže jde o rozsudek o omezení nebo zbavení rodičovské zodpovědnosti nebo pozastavení jejího výkonu, o určení (popření) rodičovství nebo o nezrušitelné osvojení

³³¹ § 237, odst.2, písm. b) zákona č. 99/1963 Sb. občanský soudní řád v platném znění: dovolání není přípustné ve věcech upravených zákonem o rodině, ledaže jde o rozsudek o omezení nebo zbavení rodičovské zodpovědnosti nebo pozastavení jejího výkonu, o určení (popření) rodičovství nebo o nezrušitelné osvojení.

7.6. Násilí na dětech

Nový trestní zákoník³³² upravuje řadu skutkových podstat v souvislosti s ochranou práv dětí. Definuje dítě pro účely trestněprávní ochrany obětí trestné činnosti jako osobu mladší 18 let, což plně koresponduje s definicí pojmu dítě v čl. 1 Úmluvy o právech dítěte. Zákoník zvyšuje standard trestněprávní ochrany dětí před týráním, zneužíváním, zanedbáváním a obchodováním s dětmi. V úpravě trestných činů proti rodině a dětem byl zpřísněn trestní postih za trestný čin týrání svěřené osoby³³³ a byla rozšířena úprava kvalifikované skutkové podstaty tohoto trestného činu o případy, kdy je týráním způsobena svěřené osobě těžká újma na zdraví nebo smrt. Ke zvýšení trestní sazby došlo také u trestného činu zanedbání povinné výživy³³⁴. Nově byla formulována skutková podstata trestného činu ohrožování výchovy dítěte³³⁵. Do úpravy této skutkové podstaty byl výslovně zahrnut trestní postih jednání nebo opomenutí, kdy pachatel závažným způsobem poruší svou povinnost pečovat o dítě nebo jinou svou důležitou povinnost vyplývající z rodičovské zodpovědnosti. Byla stanovena nová skutková podstata trestného činu prostituce ohrožující mravní vývoj dětí³³⁶, kterého se dopustí ten, kdo provozuje nebo organizuje prostituci v blízkosti školy, školského nebo jiného obdobného zařízení nebo místa, které je vyhrazeno nebo určeno pro pobyt nebo návštěvu dětí. Byl také rozšířen okruh kvalifikovaných skutkových podstat u trestného činu svěřením dítěte do moci jiného³³⁷.

Úroveň ochrany práva dítěte na zákonnou ochranu před svévolným zasahováním do svého soukromého a rodinného života, které je zaručeno v čl. 16 Úmluvy o právech dítěte, byla významně zvýšena novelizací trestního řádu³³⁸. Orgánům činným v trestním řízení mají při poskytování informací o trestním řízení zvláště dbát na ochranu osobních údajů a soukromí osob mladších 18 let. Nikdo nesmí v souvislosti s trestným činem spáchaným na poškozeném jakýmkoli způsobem zveřejnit informace umožňující zjištění totožnosti poškozeného, který je osobou mladší 18 let. Zakázáno je rovněž zveřejnění obrazových snímků, obrazových a zvukových záznamů nebo jiných informací o průběhu hlavního líčení nebo veřejného zasedání, které by umožnily zjištění totožnosti poškozeného dítěte mladšího 18 let. Výjimka z uvedených zákazů je připuštěna pouze v případě, je-li zveřejnění údajů o poškozeném mladším 18 let nezbytné pro účely pátrání po osobách nebo pro dosažení účelu trestního řízení, nebo dá-li k jejich zveřejnění předchozí písemný souhlas poškozené dítě a jeho zákonný zástupce³³⁹. Úřad pro ochranu osobních údajů vykonává nyní dohled jednak nad dodržováním zákazu zveřejňování informací o poškozeném dítěti mladším 18 let, jednak dohled nad dodržováním zákazu zveřejňování informací o mladistvém pachateli starším 15 let, který se dopustil trestného činu, a o dítěti mladším 15 let, které se dopustilo činu jinak trestného³⁴⁰.

³³² Trestní zákoník (zákon č. 40/2009 Sb.) nabyl účinnosti od 1. ledna 2010. Viz také kapitola II.2.3.

³³³ § 198 zákona č. 40/2009 Sb.

³³⁴ § 196 zákona č. 40/2009 Sb.

³³⁵ § 201 zákona č. 40/2009 Sb. Tato skutková podstata byla navázána na ohrožení „rozumového, citového nebo mravního vývoje dítěte“ v souladu s terminologií Úmluvy o právech dítěte a zákona o rodině. V kvalifikované skutkové podstatě lze nově přísněji než dosud postihovat případy opakovaného spáchání tohoto trestného činu.

³³⁶ § 190 zákona č. 40/2009 Sb.

³³⁷ § 169 zákona č. 40/2009 Sb.

³³⁸ zákon č. 141/1961 Sb. trestní řád novelizován zákonem č. 52/2009 Sb. s účinností od 1. dubna 2009.

³³⁹ § 8a, 8b zákona č. 141/1961 Sb. v platném znění

³⁴⁰ § 53 a § 92 zákona č. 218/2003 Sb., o soudnictví ve věcech mládeže. Porušením uvedených zákazů, kterým je dítě vystaveno nezákonnému zásahu do práva na ochranu soukromí, se fyzická osoba dopustí přestupku a právnická osoba správního deliktu, za jejichž spáchání může Úřad pro ochranu osobních údajů uložit pokutu až do výše 1 000 000 Kč. Je-li přestupek nebo správní delikt spáchaný tiskem, filmem, rozhlasem, televizí, veřejně

Česká republika patří k zemím se značným počtem týraných dětí. *Televizní vysílání i reklama jsou nadále v řadě případů v rozporu se zákonem, neboť i v době mezi šestou a dvanáctou hodinou obsahují prvky, které mravně a psychicky ohrožují mládež.* Rada pro televizní a rozhlasové vysílání i pro reklamu může použít sankce jen pokud dostane od někoho podnět, občanská veřejnost je však vůči těmto jevům značně apatická. Impuls pro změnu by mohla v této oblasti přinést i činnost Výboru pro práva dítěte v souvislosti s ochranou dětí před riziky spojenými s užíváním alkoholu a tabákových výrobků. V roce 2009 výbor v tomto smyslu vypracoval návrh který je dále projednáván Radou vlády pro lidská práva.

V roce 2009 probíhala realizace „Národního akčního plánu Strategie prevence násilí na dětech na roky 2009 – 2010“³⁴¹, jehož koncepce navazuje na program Rady Evropy „Budujeme Evropu pro děti a s nimi“. Tento průřezový strategický dokument je ve své podstatě zmapováním všech aktivit, které se v rámci ochrany dětí před násilím realizují ve všech oblastech a jsou součástí různých koncepcí, strategií a politik státu. Strategie identifikuje hlavní cíle pro všechna sociální prostředí, ve kterých mohou být děti násilím ohrožené.

V rámci této strategie proběhla v roce 2009 pod záštitou ministra pro lidská práva vládní kampaň „STOP násilí na dětech“³⁴². Před zahájením kampaně byl proveden sociologický průzkum zjišťující mj. míru povědomí veřejnosti o existenci násilí na dětech. Kampaň provázela symbolika Slabikáře násilí na dětech. Slabikář je umístěn na webových stránkách a kreslenou formou pojednává o nejzávažnějších formách tohoto společensky nežádoucího jevu. V rámci kampaně bylo realizována řada seminářů za účasti odborné veřejnosti, orgánů státní správy i nevládních organizací, a to po celé ČR. Vznikla také řada publikací věnujících se tématu násilí na dětech a jeho specifickým formám (např. otázce bezpečného užívání internetu dětmi). Byl natočen výukový materiál o pozitivním rodičovství („Cesta k pozitivnímu rodičovství“). Kampaň proběhla ke konci roku 2009 také v médiích (televizní a rozhlasové spoty, billboardy).

V době předsednictví ČR v EU se pod záštitou WHO, ministryně zdravotnictví, ministra pro lidská práva, Všeobecné zdravotní pojišťovny a.s., a Fakultní nemocnice Motol konal mezinárodní seminář věnovaný prevenci dětských úrazů – prevenci násilí na dětech a podpoře mentálního zdraví.

7.7. Komerční sexuální zneužívání dětí

Komerčnímu sexuálnímu zneužívání jsou nejčastěji vystaveny děti na útěku z ústavní výchovy a děti ze sociálně patologického prostředí, s nimiž takto obchodují často nejbližší příbuzní.

Ministerstvo vnitra v roce 2009 navázalo na „Program zřizování speciálních výslechových místností pro dětské oběti a svědky“, který probíhal v roce 2007, a díky kterému bylo nově zřízeno nebo inovováno 14 speciálních výslechových místností pro dětské oběti a svědky po celé České republice. V roce 2009 bylo také rozhodnuto o zřízení odborné koordinační

přístupnou počítačovou sítí nebo jiným obdobně účinným způsobem, lze za jeho spáchání uložit pokutu až do výše 5 000 000 Kč. K dalším aspektům této novelizace viz také kapitola II.1.3.1.

³⁴¹ Národní akční plán byl schválen usnesením vlády ze dne 20. července 2009 č. 936.

³⁴² www.stopnasilnadetech.cz. Provedení kampaně bylo uloženo ministryni vlády pro lidská práva usnesením vlády ze dne 3. září 2008 č. 1139, k Národní strategii prevence násilí na dětech v České republice na období 2008–2018.

skupiny, která zpracuje plán a obsahovou náplň vzdělávání pro policisty pracující s dětmi. Ministerstvo distribuovalo plakát k problematice sexuálního zneužívání dětí. Je zaměřen na děti ve věkové kategorii cca 8-16 let a upozorňuje děti na možnost se s jejich problémem svěřit a nechat si pomoci.

Národní koordinační mechanismus pátrání po pohřešovaných dětech je určen pro závažné případy pohřešování dětí, je-li život nebo zdraví dítěte v ohrožení a je založen na rychlém přenosu informací o pohřešovaném dítěti od policie k veřejnosti. Spuštění projektu je plánováno na první čtvrtletí roku 2010. Spuštění projektu bude provázeno kampaní zaměřenou na širokou veřejnost. Cílem kampaně bude zvýšit citlivost veřejnosti k problematice pohřešovaných dětí, upozornit na existenci Národního koordinačního mechanismu pátrání po pohřešovaných dětech a zapojit veřejnost do spolupráce s Policií ČR při pátrání po pohřešovaných dětech. Součástí kampaně bude rovněž osvěta veřejnosti zaměřená na včasné informování Policie ČR o pohřešování dítěte ze strany rodinných příslušníků.

8. OBCHOD S LIDMI, NUCENÁ PRÁCE A DOMÁCÍ NÁSILÍ

8.1. Obchod s lidmi a nucená práce

Obchodování s lidmi, které je též někdy nazýváno novodobým otroctvím, je považováno za jedno z nejzávažnějších porušení lidských práv obětí a zároveň za jednu z nejvýnosnějších forem organizovaného zločinu. Ministerstvo vnitra vydává každoročně Zprávu o stavu obchodování s lidmi v České republice, kde je tato problematika důkladně rozpracována, a to včetně statistických údajů.

V roce 2009 bylo zjištěno celkem 10 trestných činů obchodování s lidmi³⁴³, přičemž 7 trestných činů bylo spácháno za účelem sexuálního vykořisťování a 3 byly spáchány za účelem nucené práce a jiných forem vykořisťování. Zajímavý je též údaj o počtu vyšetřovaných a stíhaných osob pro trestný čin obchodování s lidmi, jenž výrazně vzrostl, a to z 22 osob stíhaných a vyšetřovaných v roce 2008 na celkem 32 osob stíhaných a vyšetřovaných v roce 2009; z tohoto celkem 12 osob byli recidivisté³⁴⁴.

Pozitivní trend se rozvinul v příhraničí, kde se počet nočních erotických klubů stále snižuje a prosperuje jen několik z nich, za nimiž stojí silný kapitál. Oproti tomu zůstalo na stejné nebo mírně se zvyšující kvantitativní úrovni poskytování sexuálních služeb za úplatu v privátních bytech. Důvody tohoto trendu byly zcela zřejmé, zejména v kontextu celosvětové ekonomické krize. Ceny za služby v privátních bytech byly výrazně nižší než v nočních erotických klubech.

Česká republika je cílovou zemí pro osoby z bývalého SSSR, Rumunska, Bulharska, Vietnamu, Indie, Číny, Mongolska a dalších asijských zemí. Pod záminkou práce s dobrým výdělkem jsou lidé získáváni na práci v České republice prostřednictvím organizovaných skupin, které jim zařídí legální vstup na území České republiky. Po příjezdu do České republiky jsou jim odebrány pasy a musí vykonávat podřadnou většinou fyzicky náročnou práci za minimální nebo žádný plat. V roce 2009 se v několika případech výše uvedené jednání potvrdilo a pachatelé jsou stíháni pro trestný čin obchodování s lidmi. Vždy se jednalo o organizovanou skupinu pachatelů působící většinou v několika státech. Byly zjištěny informace o napojení zločineckých skupin na státní orgány při legalizaci pobytu na území České republiky a zajišťování pracovních dokladů.

Jednou z priorit českého předsednictví byl boj proti organizovanému zločinu – obchodování s lidmi a posílení sběru a výměny dat o obchodování s lidmi v rámci České republiky i EU. V červnu 2009 se konala mezinárodní odborná konference zaměřená na problematiku sexuálního vykořisťování s cílem snižovat poptávku po sexuálních službách³⁴⁵. V březnu 2009 se v Praze konala konference národních zpravodajů EU pro obchodování s lidmi. V závěru CZ PRES se podařilo prosadit, jako jeden z navazujících výstupů březnové konference, přijetí závěrů Rady o vytvoření neformální sítě národních zpravodajů a ekvivalentních mechanismů. CZ PRES též vytvořilo jako základní nástroj pro spolupráci mezi členskými státy EU specializovanou webovou stránku – mapu obsahující informace o

³⁴³ § 232a zákona č. 140/1961 Sb. trestní zákoník ve znění novel (starý trestní zákoník účinný v roce 2009).

³⁴⁴ Celkem 16 osob byli občané České republiky, 16 osob byli cizinci.

³⁴⁵ Výstupy a prezentace expertů jsou dostupné na webové adrese www.mvcr.cz.

fungování národních zpravodajů v jednotlivých státech, jejich kontakty a relevantní národní materiály (zprávy, výzkumy, analýzy atd.)³⁴⁶.

V roce 2009 pokračovalo úspěšné fungování celostátního Programu podpory a ochrany obětí obchodování s lidmi³⁴⁷. Program nabízí pomoc obětem obchodování s lidmi a motivuje je ke spolupráci s orgány činnými v trestním řízení, aby přispěly k potrestání pachatelů. Program je realizován prostřednictvím národního referenčního mechanismu, do něhož jsou zapojeny státní, mezivládní a nestátní neziskové organizace. Ty obchodovaným osobám nabízejí krizovou psycho-sociální nebo zdravotní péči, ubytování, podporu při integraci do běžného života apod. V případě cizinců pobývajících na území nelegálně dochází k zajištění úpravy pobytového statutu. Program je určen obětem obchodování s lidmi zejména za účelem sexuálního a pracovního vykořisťování, kterým nabízí právní, sociální a zdravotní pomoc, ubytování a důstojný návrat do země původu. Kromě humanitárního aspektu je cílem programu i získávání relevantních informací o kriminálním prostředí, které mohou vést k odhalení, potrestání a odsouzení pachatelů této trestné činnosti.

V roce 2009 bylo do programu zařazeno 13 obětí obchodování s lidmi, z toho 9 žen a 4 muži. Nejčastěji byly oběti ve věkovém průměru 35 let. Nejmladší oběti bylo 22 let a nejstarší oběti obchodování s lidmi bylo 54 let. V programu setrvalo ke konci roku 2009 celkem 19 obětí, z toho je 15 cizinců/nek a 4 občané/ky ČR a SR. Dlouhodobý pobyt byl udělen 12 obětem obchodování s lidmi a vízum za účelem strpění pobytu bylo uděleno třem obětem obchodování s lidmi, kteří participují v programu. Ministerstvo vnitra nadále koordinuje a hradí dobrovolné návraty obětem obchodování s lidmi, které umožňují obětem obchodování s lidmi navrátit se důstojně, bezpečně a bezplatně do země původu. V roce 2009 byly realizovány dva dobrovolné návraty – jeden do země původu (Thajsko) a jeden zpět do České republiky.

V roce 2009 pokračovala realizace projektového záměru “Informační systém Obchodovaná osoba“. Byla vytvářena databáze, která bude obsahovat přehled položek, podle kterých by se měly oběti obchodování s lidmi v programu evidovat. Cílem informačního systému je utříděně shromažďovat údaje k obětem obchodování s lidmi, které jsou zařazeny do programu, nebo kterým byl umožněn dobrovolný návrat do země původu. Registr by měl být schopen poskytovat výstupy a třídění na základě různých filtrů a zpracovat údaje ve formě statistických souhrnných výstupů.

Pomoc obchodovaným a vykořisťovaným osobám poskytují nevládní organizace La Strada³⁴⁸, Arcidiecézní charita Praha³⁴⁹, Organizace pro pomoc uprchlíkům³⁵⁰ a Rozkoš bez Rizika³⁵¹.

³⁴⁶ www.national-rapporteurs.eu

³⁴⁷ Metodický návod prvního náměstka ministra vnitra ze dne 26. října 2007 k fungování Programu podpory a ochrany obětí obchodování s lidmi a jeho institucionálnímu zabezpečení. Program je pokračováním pilotního projektu Úřadu pro drogy a kriminalitu OSN „Model podpory a ochrany obětí obchodování s lidmi za účelem sexuálního vykořisťování“ z roku 2003.

³⁴⁸ La Strada poskytla v roce 2009 ambulantní či pobytové sociální služby celkem 55 obchodovaným a vykořisťovaným osobám. Věnovala se také práci v terénu za účelem vyhledávání obchodovaných osob se zaměřením na vietnamskou, mongolskou a ruskojazyčnou skupinu migrantů a migrantek.

³⁴⁹ Projekt „Magdala – Pomoc a podpora obchodovaným osobám a jejich dětem“ spočíval v poskytování sociální asistence (např. lékařská, psychologická pomoc, sociálně právní poradenství, chráněné utajené bydlení) obchodovaným osobám a jejich dětem. Fungovala telefonní linka pomoci Magdala, která podává komplexní informace k problematice obchodování s lidmi a domácímu násilí. Od 1.1.2009 – 31.12.2009 bylo evidováno 701 telefonátů. Na lince „Řekni to za ní“ bylo evidováno od 1.1.2009 – 31.12. 2009 30 telefonátů.

V souvislosti s novým trestním zákoníkem³⁵² organizace La Strada ve spolupráci s dalšími nevládními organizacemi, upozorňovala na problémy, které do praxe přinese tzv. oznamovací povinnost na trestné činy obchodování s lidmi a zbavení osobní svobody³⁵³, tedy skutková podstata neoznámení trestného činu a nepřekažení trestného činu³⁵⁴. *Právní úprava může mít podle organizace La Strada významný negativní dopad na praktickou implementaci politiky prevence a boje proti obchodování s lidmi a pomoci obětem tohoto trestného činu a to zejména v oblasti identifikace obchodovaných osob. Právě identifikace potenciálně obchodované osoby je důležitým pilířem strategií boje proti této závažné trestné činnosti. Nová právní úprava zakládá také stav, jenž je v rozporu s možnostmi obchodovaných osob uplatňovat svá práva, bude překážkou při navazování kontaktu s obchodovanými osobami, přinese ohrožení pracovníků a pracovník nevládních organizací poskytujících sociální služby z hlediska bezpečnosti či trestního stíhání, bude překážkou při realizaci preventivních aktivit zaměřených na obchodování s lidmi či na zdravotně sociální prevenci u osob, které poskytují placené sexuální služby, zapříčiní reviktimizaci obchodovaných osob trestním stíháním za neoznámení trestného činu obchodování s lidmi či zbavení osobní svobody.*

8.2 Domácí násilí

Výbor pro prevenci domácího násilí Rady vlády pro rovné příležitosti žen a mužů se v roce 2009 zabýval především přípravou Národního akčního plánu prevence domácího násilí. Ten je koncepčním řešením problematiky domácího násilí, obsahuje úkoly směřující k realizaci základních kroků v oblasti prevence, vzdělávání, výzkumu, koordinované pomoci osobám ohroženým domácím násilím, zavádění terapeutických programů pro pachatele domácího násilí do praxe a zlepšování legislativního rámce celé problematiky. Základním cílem Národního akčního plánu prevence domácího násilí je vytvořit základní bázi pro kontinuální aktivity v každé z těchto oblastí. Návrh akčního plánu bude dále projednáván v roce 2010.

Nový zákon o policii³⁵⁵ chápe tzv. vykázaní jako výkon neformálního oprávnění policisty, nejedná se již tedy o rozhodnutí vydané ve správním řízení a je pojato jako faktický úkon. Pro policii tím dochází k zásadnímu zjednodušení postupu.

V roce 2009 došlo k novelizaci³⁵⁶ občanského soudního řádu, smyslem je mimo jiné doplnit a zpřesnit ustanovení týkající se ochrany před domácím násilím, tj. zejména blíže specifikovat jednotlivé instituty domácího násilí a odstranit interpretační potíže jednotlivých ustanovení, které vznikly v souvislosti s aplikací tohoto institutu v praxi. Mezi základní oblasti, které právní úprava mění, patří stanovení náležitostí, které má obsahovat návrh na nařízení předběžného opatření týkající se domácího násilí, rozšíření demonstrativního výčtu možností soudu uložit více povinností v předběžném opatření účastníku řízení, proti kterému návrh směřuje, stanovení náležitostí návrhu na prodloužení předběžného opatření či možnosti provedení opětovného výkonu předběžného opatření v případě, že došlo k porušení předběžného opatření povinným (opětovný výkon se provede na návrh oprávněného). Dále

³⁵⁰ Odborné poradenství bylo poskytováno a zaměřeno na pomoc cizincům, kteří nelegálně pobývali na území ČR, cizincům pracujícím v ČR v rámci klientského systému a cizincům, kteří neměli možnost prodloužení pobytu v ČR.

³⁵¹ Organizace poskytovala odborné poradenství a preventivní aktivity v oblasti obchodování s lidmi. Práce v terénu byla zaměřena na vyhledávání obchodovaných osob, zejména na monitoring prostitueční scény.

³⁵² Zákon č. 40/2009 Sb. trestní zákoník.

³⁵³ § 168 a § 170 zákona č. 40/2009 Sb. trestní zákoník

³⁵⁴ § 367, § 368 trestního zákoníku zákona č. 40/2009 Sb. trestní zákoník

³⁵⁵ Zákon č. 273/2008 Sb., o Policii České republiky nabyt účinnosti dne 1.1.2009.

³⁵⁶ Zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, byl novelizován zákonem č. 218/2009 Sb.

novela snižuje jistoty za návrh na předběžné opatření podle § 75b o.s.ř. ze 100 000 Kč na 50 000 Kč v obchodních věcech a v ostatních věcech z 50 000 Kč na 10 000 Kč.

Nový trestní zákoník³⁵⁷ modifikoval obsah ustanovení trestního činu Týrání osoby žijící ve společně obývaném bytě nebo domě (nově trestný čin Týrání osoby žijící ve společném obydlí). Způsob, jakým tak učinil, se významným způsobem promítá do možností postihu pachatele domácího násilí. Nová úprava zajišťuje ochranu potencionálně širšímu okruhu násilím postižených osob, neboť společným obydlím se nerozumí jenom byty, či rodinné domy, ale i obytné chaty, hotelové domy, ubytovny, vysokoškolské koleje apod., tedy veškeré prostory sloužící k bydlení. V této souvislosti došlo též ke zpřísnění trestní sazby odnětí svobody.

Prevence násilí na ženách v současné době je z velké části zaměřena na oběti násilí. *Větší pozornost prevence by měla spočívat v takové činnosti, která by předjímala násilí, částečně jej eliminovala, nebo dala jasně na srozuměnou, že společnost násilné jednání v rodinách nebude tolerovat.*

Zdrojem určitých nedostatků v rozhodování přestupkových komisí a soudů je především neuznávání domácího násilí jako jevu, neznalost a nerespektování jeho specifík, zaměňování násilí s běžnými partnerskými konflikty, znevažování násilí na ženách vůbec, neakceptování výskytu násilí při rozhodování o určení dětí do péče.³⁵⁸ Rozsudky jsou nepředvídatelné, neexistují judikáty, o které by se soudy nižších stupňů mohly opírat, včetně absurdních rozhodnutí, typu, kdy matka – oběť má předávat dítě před azylovým zařízením s utajenou adresou, kde se před násilným partnerem, který jí usiloval o život, skrývá. Podcenění nebezpečnosti pachatele domácího násilí se totiž může stát pro oběť osudové. Klíčovým pro změnu situace je proto určitý tlak na potřebu komplexního vzdělávání a informovanosti soudců, soudních úředníků o problematice a specifice domácího násilí, změny v systému soudních znalců. Další oblastí preventivní práce ve smyslu zvýšení povědomí a citlivosti spočívá rovněž v průběžné informativní a vzdělávací činnosti ve sféře sociálních pracovníků.

³⁵⁹

Krokem vpřed je v současné době fungování interdisciplinárních týmů, které se snaží nejednotný přístup státních orgánů sjednocovat a vytvářet jednotné postupy práce s oběťmi násilí i při předcházení tohoto jevu³⁶⁰. Zatím nejsystematičtější oblast odborné přípravy je příprava policistů, která je v současné době v systému prevence nejrozpracovanější.

³⁵⁷ § 199.

³⁵⁸ Viz také kapitola 7.1.

³⁵⁹ Odbor sociální péče a zdravotnictví, Magistrát hl. města Prahy, Podklady ke Zprávě o stavu lidských práv v České republice v roce 2009, Základní problémové okruhy prevence násilí na ženách, str. 5.

³⁶⁰ Příkladem je interdisciplinární tým na Praze 4 (sociální pracovníci tohoto obvodu, zdravotníci, policisté, advokáti a ROSA – centrum pro pomoc obětem domácího násilí), který pro ostatní obvody hl.m. Prahy vydal manuál pro zakládání těchto týmů, obohacený o poznatky a příklady ze zahraničí, které poskytla mezinárodní síť organizací bojujících proti násilí na ženách WAVE.

9. CIZINCI

9.1. Základní trendy vývoje migrace včetně nelegální migrace v roce 2009

Rok 2009 přinesl některé zásadní změny v oblasti migrace, a to jak z pohledu vývojových trendů, tak z hlediska systémových změn a přijatých opatření. Celosvětová ekonomická krize ovlivnila nejen ekonomický vývoj a situaci na trhu práce České republiky, ale i cizineckou problematiku. Především se zastavil dosavadní výrazný nárůst cizinců s povoleným pobytem³⁶¹ a počet cizinců legálně pobývajících v České republice se v meziročním srovnání snížil³⁶². Naopak vzrostl počet cizinců zjištěných při nelegální migraci na území ČR³⁶³. Podrobné statistické údaje o počtech cizinců v ČR každoročně přináší dvoujazyčná publikace Českého statistického úřadu „Cizinci v České republice/Foreigners in the Czech Republic“. Dopady hospodářské krize se výraznou měrou projeví zejména v oblasti zaměstnávání zahraničních pracovníků, jejichž počty se v roce 2009 výrazně snížily (především u občanů Ukrajiny, Vietnamu a Mongolska).

S ohledem na možná rizika spojená s dopady hospodářské krize na situaci cizinců se řada opatření imigrační politiky v průběhu roku 2009 zaměřovala na předcházení, resp. minimalizaci těchto dopadů. Vláda přijala komplexní materiál s názvem „Zajištění bezpečnostní situace České republiky v souvislosti s propouštěním zahraničních pracovníků v důsledku hospodářské krize“³⁶⁴, který obsahuje návrhy řady opatření, jak urgentního, tak dlouhodobého charakteru, jejichž obecným cílem je nadále nezvyšovat počet cizinců, kteří se v České republice mohou dostat do nepříznivé situace. Jednalo se zejména o omezení příchodu nových zahraničních pracovníků. Od 1. dubna 2009 došlo na vízově nejexponovanějších zastupitelských úřadech České republiky v zahraničí k pozastavení nabírání žádostí o dlouhodobá víza spojená s výkonem ekonomických aktivit. 21. září 2009 bylo plošné pozastavení nabírání žádostí zrušeno, nicméně početní omezení nabíraných žádostí o dlouhodobá víza nadále pokračují. Omezené přijímání žádostí o dlouhodobá víza se vztahuje na státní příslušníky Mongolska, Moldavska, Ukrajiny, Uzbekistánu a Vietnamu. Vláda tímto dokumentem mj. také usiluje o zavedení zpřísnujících opatření v oblasti zprostředkování zaměstnání a ukládá úkol připravit legislativní opatření zvyšující zodpovědnost zaměstnavatelů za řešení situace cizince, kterému v ČR poskytl zaměstnání a ten o ně bez svého přičinění přišel. Cílem přitom je, aby se do situace, kdy jsou pracovníci zneužíváni zprostředkovateli, nedostávaly další osoby.

Tento materiál však byl podroben kritice nevládních organizací, a to z důvodu zpřísnění podmínek pro pobyt a zaměstnání, které *může zvýšit počet cizinců, kteří se rozhodnou zůstat v České republice bez oprávnění. Je třeba postihovat především zprostředkovatele a zaměstnavatele, tak jak to navrhuje směrnice EU zavádějící minimální standardy pro sankce a opatření proti zaměstnavatelům nelegálně pobývajících cizinců ze třetích zemí, schválená v květnu tohoto roku. Naopak na cizince samotné je třeba zacílit především opatření preventivní*

³⁶¹ Pokles o 4 996 osob.

³⁶² Tento pokles se týkal zejména občanů Evropské unie, počet občanů třetích zemí v roce 2009 spíše stagnoval.

³⁶³ Od 1. 1. do 31. 12. 2009 bylo Policií ČR zjištěno celkem 4 457 osob při nelegální migraci na území České republiky³⁶³. Z porovnání roku 2009 se stejným obdobím roku 2008 se jedná o nárůst o 16,4 % (tj. +628 osob). Neregulérním cestovním dokladem se prokázalo 312 osob (tj. 6,6 % z celkového počtu osob zjištěných při nelegální migraci). V porovnání se stejným obdobím 2008 došlo k nárůstu o 96 osob (tj. 44,4 %). Nejpočetnější skupinou cizinců zjištěných při nelegální migraci na území ČR byli státní příslušníci Ukrajiny (1 552 osob, tj. 34,1 % z celkového počtu). S velkým odstupem následovali státní příslušníci Vietnamu (402 osob, tj. 9,0 %), Ruska (377 osob, tj. 8,5 %) a Mongolska (256 osob, tj. 5,7 %).

³⁶⁴ Viz. usnesení vlády č. 171 ze dne 9. února 2009..

*a nastavit systém tak, aby cizinci nebyli do vykořisťovatelských struktur tlačeni (např. hrozbou, že ztrátou zaměstnání ztratí i legalitu pobytu).*³⁶⁵

Nevládní organizace Poradna pro občanství/ občanská a lidská práva upozornila také na některé případy, kdy služba cizinecké policie kontrolovala plnění účelu pobytu zpětně a pokud došla k závěru, že cizinec po určitou dobu v minulosti účel pobytu neplnil (tj. v těchto případech neměl po určitou dobu práci), snažila se rušit, popř. neprodloužit jeho povolení k pobytu, a to navzdory skutečnosti, že cizinec v době, kdy toto policie zkoumala, již prokazatelně účel pobytu plnil. Tato praxe byla kritizována s odůvodněním, že pokud by bylo přípustné, že povolení k pobytu lze rušit, resp. neprodlužovat i z důvodů, které se odehrály v minulosti, znamenalo by to prostor pro volnou úvahu správního orgánu, zde konkrétně policistů.

9.2 Přístup cizinců ze třetích zemí k zaměstnání a výdělečné činnosti, zelené karty

Dle dostupných údajů došlo v průběhu roku 2009 k poklesu počtu cizinců na trhu práce o přibližně 43.000 osob.³⁶⁶ Počet cizinců zaměstnaných v pracovním poměru klesl o 53 800 a naopak došlo k nárůstu počtu podnikajících cizinců o 10 600 osob. V první fázi zhoršené ekonomické situace zaměstnavatelé nejdříve ukončovali spolupráci s tzv. agenturními zaměstnanci.

Diskutovaným problémem loňského roku byla nová preference migrantů upravit svůj pobyt za jiným účelem než doposud, a sice za účelem podnikání nebo za účelem účasti v právnické osobě (nikoliv tedy zaměstnání). Klesající trend zaměstnanosti cizinců lze tudíž částečně vysvětlit také tím, že někteří cizinci-zaměstnanci změnili účel pobytu, aby se tak vyhnuli své další závislosti na získání pracovního povolení. Nově přibýlo mnoho osob s povolením k pobytu za účelem podnikání, ať už šlo o členství v obchodních společnostech a v družstvech či o živnost. Podíl držitelů živnostenského oprávnění rostl zejména u kategorie migrantů ze třetích zemí (téměř 30%)³⁶⁷. Průvodním jevem tohoto nového fenoménu bylo, že živnostníci i družstevníci ve své činnosti pokračovali v podobě skrytého zaměstnání, a to tím, že byli jako osoby samostatně výdělečně činné nadále zaměstnáváni svým dosavadním zaměstnavatelem, který byl tímto oproštěn od různých povinných zaměstnaneckých výdajů (např. sociální a zdravotní pojištění). Výše popsané situace a trendy jasně poukazují na to, že řešením v souvislosti s hospodářskou krizí a současným nastavením legislativy pro značné množství cizinců byl vstup do různých struktur šedé ekonomiky. V mnoha případech se tak jednalo o zastřený pracovní poměr, který cizincům neposkytuje takřka žádnou ochranu a práva, jelikož ve srovnání s řádnými zaměstnanci nejsou pod ochranou zákoníku práce, nehledě na to, že tato forma výkonu práce je v rozporu se zákonem³⁶⁸.

Vážnost situace ohledně zhoršení postavení některých komunit cizinců ilustruje například otevřený dopis zástupců vietnamské komunity,³⁶⁹ zaslaný premiérovi, vybraným ministrům či

³⁶⁵ Plný text Prohlášení skupiny nevládních a mezivládních organizací zabývajících se cizinci s názvem „Vykořisťování cizinců stát neklade překážky“ k nalezení např. na <http://www.migration4media.net/node/179> (otevřeno dne 4. 2. 2010).

³⁶⁶ Zdroj: Český statistický úřad, http://www.czso.cz/csu/cizinci.nsf/kapitola/ciz_zamestnanost.

³⁶⁷ Největší zastoupení v podnikatelské sféře z řad cizinců zaznamenali občané Vietnamu (40,6 %), Ukrajiny (29,9 %) a Slovenska (11,2 %).

³⁶⁸ Viz. §2, odst. 4, zákona č. 262/2006 Sb. zákoník práce.

³⁶⁹ Otevřený dopis vietnamské komunity je dostupný např. na <http://www.migraceonline.cz/vietnamskakomunita/> K dopisu se připojilo množství českých neziskových organizací.

ombudsmanovi. Vietnamská komunita se v něm vyjadřuje ke krizové situaci, způsobené zejména ekonomickou krizí, ve které se od podzimu 2008 nachází mnoho cizinců v ČR. Zároveň žádá o pomoc a řešení tohoto neúnosného stavu a vyzývá ke zlepšení české imigrační politiky.

Významným systémovým opatřením imigrační politiky, které začalo být uplatňováno v roce 2009 s ohledem k pracovní migraci bylo spuštění systému zelených karet³⁷⁰ jako duálního oprávnění, jenž v sobě zahrnuje jak povolení k zaměstnání, tak i povolení k pobytu³⁷¹. Využitelnost konceptu zelených karet zůstala v průběhu roku 2009 omezená právě v důsledku hospodářské krize, která zásadním způsobem omezila zájem zaměstnavatelů o zahraniční pracovníky³⁷². Z tohoto důvodu byl okruh zemí, jejichž státní příslušníci mohou požádat o vydání zelené karty, omezen na 12 zemí³⁷³.

Jednou z významných iniciativ nevládních organizací bylo prohlášení podepsáno 11 zástupci nevládních organizací s názvem *Vykořisťování cizinců stát neklade překážky*, které bylo určeno premiérovi České republiky, ministru vnitra, ministru práce a sociálních věcí a ministru pro lidská práva. V prohlášení se mj. uvádí, že: „současná krize je vhodnou příležitostí pro změnu nastavení migrační legislativy. Cizincům je třeba dát více práv, aby se proti svým nekalým zaměstnavatelům, zprostředkovatelům a manipulativním tlumočnickům a různým poradcům byli schopni bránit sami. Pokud odpovědná ministerstva dojdou k názoru, že příchod dalších pracovních migrantů není v současné době žádoucí, v duchu zásady „přísnější vstup, svobodnější pobyt“ by zpřísnění vydávání nových víz mělo být spojeno s posílením právního postavení těch cizinců, kteří již v naší zemi pobývají (například snížením závislosti cizinců na jejich zaměstnavatelích a ubytovatelích).“ Na toto prohlášení navázal dialog v současnosti vedený mezi signatáři prohlášení a zástupci kompetentních úřadů v oblasti zaměstnávání cizinců.

9.3 Problémy zdravotního pojištění některých kategorií cizinců ze třetích zemí, kteří pobývají v ČR dlouhodobě

K podstatné změně úpravy³⁷⁴ zdravotního pojištění cizinců došlo v roce 2009, a to v pojetí institutu cestovního zdravotního pojištění a jeho rozdílného vymezení v závislosti na délce pobytu cizince na území České republiky. Nově je zejména stanoveno, že pro pobyt delší než 3 měsíce musí mít cizinec cestovní zdravotní pojištění sjednáno výhradně s pojišťovnou, která je podle zákona o pojišťovnictví oprávněna provozovat toto pojištění na území České republiky (není vyžadováno pouze, jde-li o cizince spadajícího pod veřejné zdravotní pojištění, nebo pokud jsou náklady zdravotní péče hrazeny na základě mezinárodní smlouvy).

³⁷⁰ Problematika zelených karet je upravena zejména v zákoně č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti a zákoně č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky, jejichž novelty nabyly účinnosti od 1. ledna 2009.

³⁷¹ V závislosti na kvalifikaci, která je požadována pro výkon zaměstnání na danou pracovní pozici, lze pak rozlišit tři typy zelených karet (A, B a C). Od toho se odvíjí rovněž délka platnosti vydaného povolení.

³⁷² Ministerstvo práce a sociálních věcí vede Centrální evidenci volných pracovních míst, která jsou obsazena držiteli zelené karty. Volné místo se v registru míst vhodných pro zelené karty nezveřejní, pokud by jeho obsazení ohrozilo situaci na trhu práce. O tomto rozhoduje na základě podnětu včetně řádného zdůvodnění úřadu práce Ministerstvo práce a sociálních věcí. Volná pracovní místa obsaditelná držiteli zelených karet jsou i místa, která Ministerstvo průmyslu a obchodu označí jako místa vhodná pro klíčový personál.

³⁷³ USA, Kanada, Austrálie, Nový Zéland, Japonsko, Jižní Korea, Ukrajina, Srbsko, Černá Hora, Makedonie, Chorvatsko, Bosna a Hercegovina. Celkově bylo vydáno v období 1. 1. 2009 - 31. 1. 2009 53 zelených karet z toho 11 pro klíčový personál.

³⁷⁴ zákon č. 278/2009 Sb., o změně zákonů v souvislosti s přijetím zákona o pojišťovnictví.

Dle ministerstva vnitra však v některých případech tato úprava v případě cizinců žádajících o vydání oprávnění k dlouhodobému pobytu prostřednictvím zastupitelského úřadu může být určitou překážkou, neboť cestovní zdravotní pojištění s pojišťovnou oprávněnou podle zákona o pojišťovnictví provozovat toto pojištění na území České republiky musí cizinec sjednat ještě před svým vstupem na území České republiky. Ministerstvo vnitra proto připravilo novelu zákona o pobytu cizinců, která by umožnila, aby cizinec k žádosti o vydání oprávnění k pobytu delšímu než 3 měsíce podávané na zastupitelském úřadu mohl předložit doklad o cestovním zdravotním pojištění sjednaném s pojišťovnou oprávněnou provozovat činnost ve státě, jehož cestovní doklad cizinec vlastní, popřípadě v jiném státě, kde má povolen pobyt.³⁷⁵

Rada vlády ČR pro lidská práva v roce 2009 přijala Podnět k začlenění vybraných kategorií cizinců pobývajících na území České republiky přechodně do systému veřejného zdravotního pojištění. Ten usiluje o to, aby byl rozšířen okruh osob spadajících pod institut veřejného zdravotního pojištění.³⁷⁶ Podnět obsahuje návrhy řešení úpravy zdravotního pojištění některých kategorií cizinců obdobné legislativním návrhům ministerstva zdravotnictví, obsaženým v tzv. „zdravotnickém balíčku“, vypracovaném v roce 2007, tyto vládní reformy však nebyly v legislativním procesu schváleny. Podnět směřuje zejména k řešení deficitů ve vztahu k veřejnému zdravotnímu pojištění té kategorie cizinců, kteří nejsou příslušníky ČR/EU po dobu prvních 5 let pobytu v ČR a nabízí řešení neodůvodněných rozdílů ve vztahu k veřejnému zdravotnímu pojištění mezi rodinnými příslušníky (občany třetích zemí) občanů ČR oproti rodinným příslušníkům jiných občanů EU pobývajících v ČR.³⁷⁷ Již podle vládou schválené Koncepce integrace cizinců³⁷⁸ má ministryně zdravotnictví za úkol zabývat se touto problematikou.

9.4. Správní vyhoštění a problémy s ním spojené

Situace v oblasti nelegální migrace odráží vývoj počtu cizinců, kterým bylo útvary cizinecké policie vydáno rozhodnutí o správním vyhoštění. Ve statistikách počtu cizinců, kterým bylo vydáno rozhodnutí o správním vyhoštění v roce 2009 byl oproti předcházejícímu roku zaznamenán mírný nárůst (3 064 osob; +155 osob).³⁷⁹

Správní vyhoštění je opatřením vedoucím k ukončení pobytu cizince na území České republiky, které je spojeno se stanovením doby k vycestování z území a doby, po kterou nelze cizinci vstup na území umožnit. Nemá trestní charakter, ale svou povahou je specifickým opatřením v oblasti kontroly přistěhovalectví. Je ukládáno Službou cizinecké policie formou správního rozhodnutí s jediným účelem, a to zajistit, aby cizinec, který na území České republiky nepobývá v souladu s jejím právním řádem, toto území opustil. V otázce možnosti vycestování cizince je Služba cizinecké policie při rozhodování vázána závazným stanoviskem Ministerstva vnitra vydávaným na základě individuálního posouzení každého případu. Výkon rozhodnutí o správním vyhoštění je ze zákona vyloučen nejen při zjištění překážky vycestování, ale i v dalších zákonem stanovených případech. Odpadnou-li důvody

³⁷⁵ Návrh byl k datu zpracování této Zprávy již předložen vládě.

³⁷⁶ § 2 zákona č.48/1997 Sb., o veřejném zdravotním pojištění a o změně a doplnění některých souvisejících zákonů

³⁷⁷ Uvedený podnět byl mezíresortně projednáván v květnu 2009, vzhledem k přetrvávajícím rozporům ze strany ministerstva zdravotnictví a ministerstva financí nebyl dosud předložen vládě k projednání.

³⁷⁸ Viz usnesení vlády z 16. února 2009 č. 183 ke zprávě o realizaci Koncepce integrace cizinců v roce 2008.

³⁷⁹ Nejvíce zastoupenou skupinou cizinců s vydaným pravomocným rozhodnutím o správním vyhoštění byli státní příslušníci Ukrajiny (1 155 osob; -168 osob), kteří představovali 37,7 % z celkového počtu. S velkým odstupem za občany Ukrajiny následovali státní příslušníci Vietnamu (363 osob; +107 osob), u nichž byl zaznamenán největší početní nárůst ve srovnání s rokem 2008. Na třetím místě se dále umístili státní příslušníci Mongolska (224 osob; +40 osob).

vedoucí k uložení správního vyhoštění umožňuje zákon na žádost cizince odstranit tvrdost uloženého správního vyhoštění jeho zrušením. Dle platné judikatury jsou k okolnostem majícím vliv na rozhodnutí policie v této věci řazeny i změny v soukromém a rodinném životě cizince, k nimž došlo po vydání rozhodnutí o správním vyhoštění.

Neziskové organizace³⁸⁰ v této souvislosti upozorňují na četné případy cizinců, kteří na území mají rozvinutý soukromý a rodinný život a zároveň jim v minulosti bylo uděleno správní vyhoštění, obvykle z důvodu pobytu na území bez pobytového oprávnění. V mnoha případech se jedná o cizince, kteří v České republice neúspěšně žádali o mezinárodní ochranu. Zákon o pobytu cizinců pro tyto případy umožňuje³⁸¹ zrušit účinek správního vyhoštění, pokud nastaly nové skutečnosti, které znemožňují vycestování cizince. V těchto případech musí příslušný inspektorát cizinecké policie na základě shledání důvodů znemožňujících vycestování ministerstvem vnitra vydat nové rozhodnutí, kterým shledá existenci těchto překážek.

V případě, že je správním orgánem shledána skutečnost, že vycestování cizince není možné, musí příslušný Inspektorát cizinecké policie vydat cizinci vízum strpění respektive následně dlouhodobý pobyt za účelem strpění. V těchto případech je zřejmé, že cizinec má v úmyslu na území ČR žít trvale, neboť zde má rozvinutý rodinný a soukromý život. Cizinec s tímto typem víza se však musí vypořádat s řadou obstrukcí. Nemůže vycestovat z území, ani na dovolenou ani pracovně, neboť je zanesen v Evidenci nežádoucích osob a neexistuje tedy žádná záruka, že by se mu podařilo se ke své rodině v ČR vrátit, nemůže získat řidičský průkaz, případně úvěr nebo hypotéku na bydlení apod. K tomu uvádí veřejný ochránce práv „...pokud bude u rodinného příslušníka shledán důvod znemožňující vycestování, měl by takové osobě zákon o pobytu cizinců umožnit profitovat z práva na volný pohyb rodinných příslušníků občanů EU³⁸². U ostatních cizinců by potom měl zákon o pobytu cizinců umožnit zánik vyhoštění i pro případ pobytu na vízum / dlouhodobý pobyt za účelem strpění.“³⁸³ Nápravu popsaného stavu by měla přinést připravovaná novela zákona o pobytu cizinců v roce 2010.

9.5 Integrace cizinců

Důležitým opatřením systémového charakteru v oblasti integrace cizinců, které začalo být aplikováno v roce 2009, byla povinnost prokázání znalosti českého jazyka jako jedné z podmínek pro získání povolení k trvalému pobytu. Zavedení povinné zkoušky z českého jazyka se projevilo dle údajů ministerstva vnitra v mírném poklesu počtu žadatelů o trvalý pobyt (zejména státních příslušníků třetích zemí).

Na přelomu roku 2008 a 2009 vzniklo metodické doporučení pro orgány sociálně-právní ochrany dětí v oblasti nezletilých dětí-cizinců bez doprovodu zákonných zástupců stanovující postupy práce s touto skupinou dětí³⁸⁴.

Hospodářská krize způsobila, že se ve větší míře nově objevují problémy integračně-sociální spojené s rizikem sociálního vyloučení některých skupin cizinců, a to zejména v oblastech s vyšším podílem cizinců nebo v oblastech, kde žijí kulturně významně odlišné skupiny cizinců. Byla rozšířena cílová skupina integračních opatření, která byla nadále adresována i

³⁸⁰ Sdružení pro integraci a migraci, Poradna pro občanství, občanská a lidská práva nebo Poradna pro uprchlíky.

³⁸¹ Podle ustanovení §120a odst 2 zák. č. 326/1999 Sb. o pobytu cizinců na území České republiky

³⁸² Viz rozsudek ESD C-127/08 Metock ze dne 25 července 2008

³⁸³ Souhrnná zpráva o činnosti veřejného ochránce práv za rok 2009, str. 80.

³⁸⁴ Viz usnesení vlády z 16. února 2009 č. 183 ke zprávě o realizaci Koncepce integrace cizinců v roce 2008.

nově příchodním cizincům z třetích zemí. Integrační politika se výrazně zaměřila na děti a mládež. Nástrojem realizace integrace na regionální úrovni se stala regionální Centra na podporu integrace cizinců v krajích Jihomoravském, Ústeckém Plzeňském, Moravskoslezském, Zlínském a Pardubickém.³⁸⁵

K řešení krizové situace ve vybraných městech s významným počtem cizinců, kde skokový nárůst počtu cizinců a posléze vzestup počtu cizinců bez zaměstnání, nedostačující kapacity infrastruktury a další průvodní jevy vedly k vzestupu napětí mezi cizinci a ostatními obyvateli měst, byly realizovány s pomocí Center na podporu integrace cizinců tzv. emergentní projekty. Projekty byly zaměřeny na integraci celých rodin, zejména žen, dětí a mládeže, s důrazem na prevenci vzniku uzavřených komunit.³⁸⁶

Bezplatná výuka češtiny na základních školách je doposud plně zajištěna pouze pro děti z EU. V roce 2009 byla tato výuka pro děti ostatních cizinců částečně zajišťována v rámci programu na podporu integrace cizinců³⁸⁷. Jako příklad dobré praxe je možné uvést především portál www.cestinaprocizince.cz, který obsahuje garantované informace o školách, které vyučují češtinu jako cizí jazyk a kde je možno vykonat zkoušku pro trvalý pobyt.³⁸⁸ Jako další příklad dobré praxe v oblasti vzdělávání nejen cizinců lze zmínit portál inkluzivního vzdělávání pro pedagogické pracovníky i širokou veřejnost www.czechkid.cz,³⁸⁹ jenž je pravidelně aktualizován a doplňován o nové problematiky z multikulturní výchovy, náboženství, tolerance, atp. ve formě vhodné pro mladou generaci. Část portálu je zaměřena pro učitele. Další portálem je www.inkluzivniskola.cz - týká se zejména cizinců.³⁹⁰

9.6 Projekty dobrovolných návratů cizinců ze třetích zemí

V průběhu roku 2009 byly realizovány projekty dobrovolných návratů, a to jak pro cizince v legálním³⁹¹, tak pro cizince v nelegálním postavení³⁹². Projekty představovaly mimořádné opatření v souvislosti se zmírňováním dopadů hospodářské krize na cizince, kteří v České republice ztratili možnost pracovního uplatnění. *Projekty se dle Ministerstva vnitra osvědčily jako flexibilní nástroj umožňující rychlou reakci při řešení aktuálního vývoje migrační situace.*

Projekt dobrovolných návratů legálně pobývajících cizinců byl zahájen v únoru 2009, jeho první fázi do něj bylo zařazeno 2000 osob. Vzhledem pokračujícímu zájmu o projekt byla vyhlášena jeho druhá fáze, celkový počet osob, které tak z území ČR vycestovaly dosáhl

³⁸⁵ Integrační centra jsou střediskem integračních aktivit v regionu a zajišťují poskytování informací, poradenství, kurzy socio-kulturní orientace cizinců ve společnosti, podporují rozvoj občanské společnosti ve spolupráci s nevládními neziskovými organizacemi a dalšími subjekty v daném regionu.

³⁸⁶ Integrační aktivity byly zaměřeny na poskytování informací a poradenství, výuku českého jazyka, doučování, zvýšení interkulturních i profesních kompetencí příslušných aktérů, posílení kontrolní činnosti a operativní výměnu dat a informací.

³⁸⁷ Program administruje Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy z prostředků Ministerstva vnitra. Program pokračuje několik let a v jeho rámci jsou podporovány i projekty multikulturní výchovy zaměřené na cizince ze třetích zemí.

³⁸⁸ Informace jsou zde uvedeny v několika jazycích, jsou zde metodiky výuky češtiny jako cizího jazyka i další praktické informace pro cizince.

³⁸⁹ Podporován ze strany Ministeria školství, mládeže a tělovýchovy v rámci dotačního programu "Podpora vzdělávání v jazycích národnostních menšin a multikulturní výchovy".

³⁹⁰ Na přípravě portálu inkluzivní škola a Czechkid se podílelo Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy, nevládní organizace META, British Council a Fakulta humanitních studií Univerzity Karlovy v Praze.

³⁹¹ Celkový počet osob, které odcestovaly z území v rámci těchto projektů tvořil téměř 2 300..

³⁹² Viz. usnesení vlády č. 171 ze dne 9. února 2009.

2089 osob³⁹³. Cílem projektu bylo ekonomicky podpořit návrat do země původu u těch cizinců, kteří přijeli do České republiky jako velmi poptávaná, povětšinou nekvalifikovaná, pracovní síla a byli v důsledku ekonomické krize propouštěni, často s okamžitou ztrátou nejen výdělečné činnosti, ale také ubytování, které bylo při zaměstnání poskytováno.

Projekt dobrovolných návratů nelegálně pobývajících cizinců³⁹⁴ byl spuštěn po získání zkušeností z výše zmíněným projektem dobrovolných návratů legálně pobývajících cizinců a byl zaměřen na cizince, kteří v souvislosti s ekonomickou krizí ztratili pracovní uplatnění a nebyli schopni hradit si náklady spojené s vycestováním z vlastních prostředků a dostali se do nelegálního postavení a fakticky nebyli schopni řešit svou situaci vlastními silami³⁹⁵. Projekt byl v podstatě ekonomickou podporou návratu nelegálních cizinců do země původu a byl otevřen i pro všechny cizince, kteří se na území ČR zdržovali bez platného pobytového oprávnění a projevíli zájem o dobrovolný návrat do země původu. Vzhledem k tomu, že součástí projektu bylo udělení správního vyhoštění všem jeho účastníkům, vyslovila řada neziskových organizací mimo jiné Sdružení pro integraci a migraci k němu výhrady, této skutečnosti dle neziskových organizací *lze připsat i relativně nízký počet účastníků tohoto projektu*. Pobídka k návratům nelegálních cizinců spočívala také v tom, že cizincům, kteří si hradili náklady z vlastních prostředků, bylo uloženo správní vyhoštění za jejich předchozí neoprávněný pobyt na území České republiky se zkrácenou délkou doby, po kterou jim nelze umožnit vstup na území České republiky. *Kladně lze hodnotit skutečnost, že cizinci, kteří se do projektu přihlásili, znali přesnou délku doby, po kterou jim nebude umožněn vstup na území České republiky.*

³⁹³ Realizace II. fáze tohoto projektu byla schválena usnesením vlády č. 588 ze dne 4. května 2009.

³⁹⁴ Viz usnesení vlády č. 587 ze dne 4. května 2009.

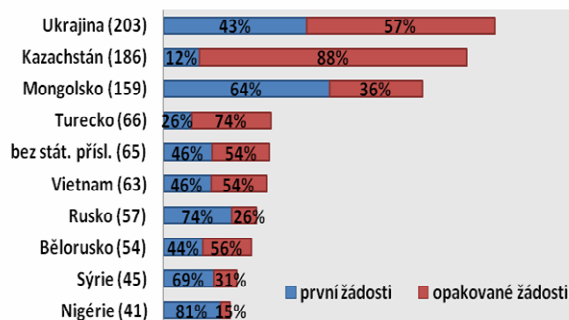
³⁹⁵ Projekt byl realizován od 15. září do 15. prosince 2009. Zúčastnilo se jej 169 osob.

10. UPRCHLÍCI A JINÉ OSOBY

10.1. Celková situace a trendy v oblasti azylu a poskytování ochrany v roce 2009

V roce 2009 nadále v České republice pokračoval pokles počtu přijatých žádostí o mezinárodní ochranu³⁹⁶. Ministerstvo vnitra ČR vydalo v roce 2009 v řízení o udělení mezinárodní ochrany celkem 1 030 rozhodnutí. Mezinárodní ochrana v podobě azylu³⁹⁷ či doplňkové ochrany³⁹⁸ byla přiznána ve 103 případech. Dominantním jevem vývoje v azylové oblasti byla vysoká míra žádostí podaných opakovaně. Rok 2009 byl již druhým rokem, kdy není na základě implementace tzv. procedurální směrnice EU³⁹⁹ do zákona o azylu uplatňována dříve povinná lhůta dvou let⁴⁰⁰ pro opakované podání žádosti o mezinárodní ochranu. Cizinci tak mohou podávat nové žádosti ihned poté, co vstoupí v platnost rozhodnutí ve věci mezinárodní ochrany u předchozí žádosti⁴⁰¹.

TOP 10 státních příslušností žádajících o MO v roce 2009



K 31.12.2009 bylo uzavřeno Přijímací středisko Vyšní Lhoty, které se s ohledem na vysoké ubytovací kapacity (cca 600 osob) a klesající počet žadatelů o udělení mezinárodní ochrany ukázalo z ekonomických hledisek již nevýhodným. Od 1.11.2009 bylo nahrazeno novým menším Přijímacím střediskem v Zastávce u Brna (pro cca 200 osob), které doposud plnilo funkci střediska ubytovacího.

10.2. Nástin některých problémů v praxi v oblasti poskytování mezinárodní ochrany.

V roce 2009 pokračovala realizace Státního integračního programu pro osoby s uděleným azylem a pro osoby požívající doplňkové ochrany⁴⁰². Zejména v určitých regionech (Karlovarský kraj) je dosud problematickou především oblast dostupnosti bydlení pro azylanty. Přestože nástroje pomoci azylantům v oblasti bydlení jsou stále širší a pružnější, zůstává poptávka po integračních bytech vyšší než jejich nabídka, především v Praze a některých velkých městech.

NSS rozsudkem⁴⁰³ potvrdil, že z definice uprchlíka v Úmluvě o právním postavení uprchlíků nelze bez dalšího dovozovat přímou ochranu osob, které opouštějí zemi původu z důvodu ozbrojených konfliktů mezi státy. Odlišná situace ovšem nastala se zavedením doplňkové ochrany, která počítá s újmou představovanou „vážným ohrožením života nebo lidské

³⁹⁶ Celkem bylo evidováno 1 258 žádostí o mezinárodní ochranu, což znamená pokles o 24,0%.

³⁹⁷ Azyl byl udělen celkem v 75 případech, nejčastěji z důvodů vymezených Ženevskou konvencí (28)

³⁹⁸ Doplňková ochrana byla v roce 2009 udělena celkem v 28 případech.

³⁹⁹ Směrnice Rady 2005/85/ES ze dne 1. prosince 2005 o minimálních normách pro řízení v členských státech o přiznávání a odnímání postavení uprchlíka.

⁴⁰⁰ Lhůta 2 let započala dnem, kdy zamítavé rozhodnutí o udělení mezinárodní ochrany nabylo účinnosti.

⁴⁰¹ Za rok 2009 bylo evidováno 625 opakovaných žádostí o mezinárodní ochranu (49,7%).

⁴⁰² V souladu se Zásadami pro poskytování dotací ze státního rozpočtu ve prospěch obcí. Viz. Usnesení vlády ze dne 14. května 2008 č. 543.

⁴⁰³ Rozsudek ze dne 3. 8. 2006, č. 978/2006 Sb. NSS.

důstojnosti z důvodu svévolného násilí v situacích mezinárodního nebo vnitřního ozbrojeného konfliktu“⁴⁰⁴. Existence takové hrozby není podmíněna předložením důkazů žadatele o jeho osobě jako cíle takové hrozby vzhledem k jeho osobním poměrům. Výjimečně může být za takovou hrozbu považována situace, kdy je stupeň šířícího se násilí v případě ozbrojeného konfliktu uznán kompetentními národními autoritami/soudy před podáním žádosti žadatele o doplňkovou ochranu, je natolik závažný, že pouhá přítomnost žadatele na území takového státu či regionu tuto hrozbu zakládá.

Organizace pro pomoc uprchlíkům (OPU) poukazuje na problematičnost předávání občanů zemí, se kterými mají Česká republika, respektive ES uzavřeny readmisní smlouvy⁴⁰⁵. V praxi se jedná zejména o občany Vietnamu, Ruské federace, Moldavska a od poloviny roku 2009 rovněž Ukrajiny. Readmisní mezinárodní smlouvy stanoví, že ustanovení těchto smluv nejsou dotčeny jiné mezinárodní závazky České republiky (ES). Podle OPU *by policie tedy měla primárně zkoumat, zda předáním žádný takový závazek (a žádné subjektivní právo cizince na něm založené) nebudou porušeny*. Případnou existenci kolize s jinými mezinárodními závazky nemusí policie zkoumat ani při zajišťování těchto cizinců za účelem samotného předání (u zajišťování je vydáváno rozhodnutí o zajištění). OPU tuto situaci považuje z ústavně- a mezinárodněprávních důvodů za nanejvýš problematickou⁴⁰⁶. Za současného stavu je Policie povinna ve smyslu zákona o pobytu cizinců na území České republiky⁴⁰⁷, zkoumat po celou dobu zajištění, zda trvají důvody zajištění. Zkoumá tedy i skutečnosti, zda osoba nepožádala v jiném členském státě o mezinárodní ochranu, zda se na ni nevztahuje směrnice EP a Rady 2004/38/ES o právu občanů Unie a jejich rodinných příslušníků svobodně se pohybovat a pobývat na území členských států. Navíc cizinec sám může podat žalobu proti rozhodnutí o zajištění i proti rozhodnutí o vyhoštění.

⁴⁰⁴ Viz § 14a odst. 2 písm. c) zákona o azylu. Touto situací se NSS zabýval v rozsudku čj. 5 Azs 28/2008-68 - Rozsudek ze dne 13. 3. 2009, č. 1840/2009 Sb. NSS, jímž navázal a dále rozpracoval kritéria posuzování existence hrozby, obsažené v rozsudku Soudního dvora ES ve věci Elgafaji - Rozsudek ze dne 17. 2. 2009, (C-465/07, dosud nezveřejněný ve Sbírce rozhodnutí).

⁴⁰⁵ Readmisní smlouva zakládá v mezinárodním právu veřejném povinnost smluvních států akceptovat přijetí jak svých vlastních státních příslušníků tak i občanů třetích států, kteří nelegálně překročili hranice států smluvních stran nebo nelegálně na jejich území pobývají. Je významným nástrojem boje proti nelegální migraci.

⁴⁰⁶ ČR jako smluvní strana úmluvy se zavázala k tomu, že každé osobě, která naplňuje definici uprchlíka, zaručí určitá práva a výhody. Uprchlíkem je sice každá osoba, která naplňuje definici Úmluvy bez ohledu na to, zda stát ji takové postavení přiznává či nikoliv. Nicméně je zřejmé, že oficiální deklarace uprchlického statutu (určeným státním orgánem) je nutná. V České republice přitom existuje jediná možnost, jak může být osoba oficiálně prohlášena uprchlíkem a tou je řízení ve věci žádosti o udělení mezinárodní ochrany (dle zákona o azylu). Ustanovení § 3a bod 4 zákona o azylu tak znemožňuje u osob, které jsou zajištěny za účelem readmise, přiznání postavení uprchlíka. Úmluva však nedovoluje určitou skupinu osob z možnosti přiznání uprchlického statutu vyloučit (kromě tzv. exkluzivní klauzule a příp. palestinských uprchlíků). § 3 a bod 4 in fine je tak dle některých právních názorů neziskových organizací (např. OPU) v rozporu s mezinárodním závazkem ČR. I tyto vyloučené osoby mají možnost podat žádost o mezinárodní ochranu od okamžiku vstupu na území.

Evropská legislativa pak na Úmluvu navazuje zejména směrnicí Rady 2004/83/ES o minimálních normách, které musí splňovat státní příslušníci třetích zemí nebo osoby bez státní příslušnosti, aby mohli žádat o postavení uprchlíka nebo osoby, která z jiných důvodů potřebuje mezinárodní ochranu, a o obsahu poskytované ochrany (kvalifikační směrnice). Směrnice ve svém článku 13 pak stanoví, že členské státy přiznávají postavení uprchlíka všem, kteří splňují podmínky (odůvodněného strachu z pronásledování) a vyloučit z postavení uprchlíka lze pouze osoby, které spadají do zmíněné exkluzivní klauzule (čl. 12 Směrnice). Směrnice pak, již nad rámec Úmluvy, zavazuje členské státy, že přiznávají status podporné doplňkové ochrany všem, co splňují podmínky (čl.18). Není nutné rozvádět, že status doplňkové ochrany je přiznáván opět jen v řízení o mezinárodní ochraně, ze kterého předmětný § 3a bod 4 zákona o azylu velkou skupinu osob vylučuje.

⁴⁰⁷ § 126 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů.

Ze strany řady nevládních organizací⁴⁰⁸ je opětovně kritizován způsob zajišťování nezletilých cizinců bez doprovodu a rodin s nezletilými dětmi. *Umísťování nezletilých cizinců po dobu až 90 dnů v zařízeních pro zajištění cizinců, kde je omezena jejich svoboda a značně limitován všestranný rozvoj osobnosti, lze považovat za rozpor s mezinárodními závazky, kterými je ČR vázána. Zbavení svobody (zajištění) nezletilého cizince pro přestupek rozhodně je krajním opatřením, které by mělo být využíváno minimálně. Maximální dobu zajištění až 90 dnů nelze považovat za nejkratší nutnou dobu ve smyslu Úmluvy o právech dítěte⁴⁰⁹. Zákon obsahuje rovněž další podmínky pro zajišťování dětí ve věku 15 – 18 let pobývajících na území ČR bez doprovodu zákonného zástupce⁴¹⁰, avšak v praxi je jejich uplatňování značně problematické. Jde o to, že policie má sice povinnost ustanovit zajištěnému nezletilému opatrovníka, zákon však nestanoví žádnou lhůtu, dokdy tak má učinit. V praxi se vyskytly případy, kdy policie ustanovila nezletilému opatrovníka až po několika týdnech či měsících od jeho zajištění. Dalším nedostatkem stávající právní úpravy je, že povinnost ustanovit opatrovníka vzniká policii až v okamžiku, kdy dojde k zajištění cizince, a nikoli v okamžiku, kdy je zahájeno řízení o jeho správním vyhoštění, popř. i vydáno rozhodnutí. V okamžiku, kdy jsou takovému nezletilému předávány k podpisu zásadní dokumenty (rozhodnutí o zajištění a rozhodnutí o správním vyhoštění), není nikým zastoupen, přičemž při předání rozhodnutí o správním vyhoštění nezletilému tento podepisuje zároveň vzdání se práva na odvolání proti tomuto rozhodnutí. Tato situace by se mohla zlepšit přijetím připravované novely zákona o pobytu cizinců.*

Kritická je v tomto ohledu zejména situace nezletilých cizinců bez doprovodu, kteří jsou zajištěni za účelem předání podle mezinárodní smlouvy.⁴¹¹ V těchto případech je rovněž ze zákona vyloučena možnost nezletilého cizince požádat o udělení mezinárodní ochrany⁴¹². U cizinců zajištěných za účelem správního vyhoštění dojde k ukončení jejich zajištění nejpozději po 90 dnech ode dne zajištění a jsou na základě usnesení soudu o předběžném opatření předáni do péče Zařízení pro děti – cizince⁴¹³, tyto děti jsou pak zajišťovány až po dobu 180 dnů, což je v rozporu s Úmluvou o právech dítěte.⁴¹⁴ Na nezletilé ze zemí, s nimiž má ČR (EU) uzavřené readmisní dohody⁴¹⁵ se nevztahují zvláštní podmínky pro mladistvé zavedené novelou zákona o pobytu cizinců⁴¹⁶.

Rovněž zajišťování rodin s nezletilými dětmi v zařízení pro zajištění cizinců, kde mohou strávit až 180 dnů, lze považovat za zásadní problém. *Držení nezletilých dětí v doprovodu jejich matky v detenčním zařízení, zajištění nezletilých dětí v nepřijatelných podmínkách zařízení koncipovaného pro dospělé, ve stejných podmínkách jako dospělí, aniž by středisko*

⁴⁰⁸ Například Sdružení pro integraci a migraci Český helsinský výbor a rovněž OPU.

⁴⁰⁹ Čl. 37 písm. b) zní: „zatčení, zadržení nebo uvěznění dítěte se provádí v souladu se zákonem a používá se pouze jako krajní opatření a na nejkratší nutnou dobu.“

⁴¹⁰ § 124 odst. 4 a § 125 odst. 1 a 2 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců.

⁴¹¹ § 129 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců.

⁴¹² § 3a zákona č. 325/1999 Sb., o azylu.

⁴¹³ Dle aktuálního výkladu Ředitelství služby cizinecké policie se na nezletilé cizince bez doprovodu (zajištěné podle § 129) nevztahuje zkrácená lhůta pro zajištění 90 dnů a je možné tyto nezletilé zajistit až po dobu 180 dnů. Dle názoru cizinecké policie se zkrácená 90 denní lhůta vztahuje pouze na nezletilé cizince zajištěné podle § 124.

⁴¹⁴ V případě jednoho chlapce z Vietnamu již skutečně došlo k tomu, že nebyl po uplynutí 90 dnů ze zajištění propuštěn a policie dále realizovala kroky směřující k jeho předání do Vietnamu. Zajištění ukončil až soud, na který se obrátil opatrovník nezletilého.

⁴¹⁵ Např. Vietnam, Rusko, Ukrajina, Srí Lanka.

⁴¹⁶ Zákon č. 428/2005 Sb.

bylo uzpůsobeno jejich extrémní zranitelnost⁴¹⁷, je nepřijatelné. Česká republika by v budoucnu rodiny s nezletilými dětmi neměla vůbec zajišťovat.

Z hlediska práv uprchlíků, respektive žadatelů o udělení mezinárodní ochrany je potřeba také znovu upozornit na samotné řízení ve věci mezinárodní ochrany. *Ačkoliv ČR konstantně vykazuje každoročně nižší počty žadatelů, OPU nadále v roce 2009 zaznamenala případy, kdy řízení o udělení mezinárodní ochrany (v první instanci u Ministerstva vnitra ČR) bylo neúměrně dlouhé (více jak rok, oproti zákonném zamýšlenému standardu 90 dní)⁴¹⁸.*

Co se týče vedení pohovorů v řízení o udělení mezinárodní ochrany, OPU se zabývala stížnostmi ohledně absentující včasné výzvy k dostavení se k pohovoru. V přijímacím středisku Ruzyně se vyskytly stížnosti na postupy pověřených osob ministerstva vnitra během řízení. *Ačkoliv by pohovor měla provádět dostatečně kvalifikovaná osoba, byly zaznamenány případy, kdy se pohovor specifické situaci⁴¹⁹ žadatele/žadatelky nepřizpůsobil. Ministerstvo vnitra má postupovat tak, aby byl zjištěn stav věci, o němž nejsou pochybnosti⁴²⁰; OPU zaznamenala případy, ve kterých byly žadatelům kladeny kapciózní a sugestivní otázky⁴²¹, otázky vůbec s žádostí nesouvisějící.*

⁴¹⁷ Rozsudek ESLP Muskhadzhieva a ostatní proti Belgii ze dne 19.1.2010

⁴¹⁸ OPU dlouhodobě monitoruje minimálně dvacet případů, kde žadatelé čekají na prvé rozhodnutí více jak rok (přičemž zhruba v deseti se jedná již o několikaleté řízení).

⁴¹⁹ Například mučení žadatele nebo osob blízkých, násilná smrt osob blízkých, válečné zkušenosti apod.

⁴²⁰ Z rozsudku NSS 5 Azs 66/2008 – 70 č.j. „Jistá procesní aktivita je ovšem požadována i po žalovaném, který by měl v průběhu pohovoru vhodně kladenými otázkami zjistit, zda-li žadatelem tvrzené skutečnosti jsou relevantní pro udělení azylu či doplňkové ochrany a tvrzení žadatele podle toho klasifikovat. Z toho rovněž vyplývá, že by se žalovaný měl v průběhu pohovoru zdržet sugestivních a kapciózních otázek.“

⁴²¹ Za kapciózní a nevhodné otázky považuje OPU takové otázky, které žadatelé již tvrdí že v jeho výpovědi je rozpor s minulou výpovědí (bez přesného sdělení jeho minulé výpovědi), ačkoliv se o rozpor nejedná. Rovněž vedle vnucování rozporů i vnucování „špatných záměrů“ žadatele např. *Proč jste zatajil v žádosti, že jste byl členem strany BAAS?– formulář žádosti má pouze otázku „jste vy nebo někdo z rodiny členem...“ a v době podání žádosti nebyl členem a jeho odpověď tak byla zcela správná a nic nezatajovala)* Nebo také *To znamená, že jste opustil Srí Lanku pět dní poté, co jste se dostal ze zadržení?* nebo *Mám tomu rozumět tak, že jste do strany vstoupil v 18 letech?*

III. ZPRÁVA O POKROKU

Tato část je obsahovým shrnutím nejdůležitějších aspektů vývoje lidských práv popsaných ve Zvláštní části Zprávy.

Právo na soukromí a právo na informace

Problematika ochrany soukromí se v éře moderních informačních systémů dotýká denně každého jednotlivce. Zpracovávání osobních údajů různými subjekty a institucemi nabývá na rozsahu, přičemž například v oblasti zdravotnictví a bankovníctví se v uplynulém roce vyskytly některé nedostatky, které řešil Úřad pro ochranu osobních údajů. Dosud chybí jednotná právní úprava **kamerových a sledovacích systémů**, která by stanovila jasná pravidla pro jejich užívání. Tyto systémy by měly být provozovány tak, aby zajistily ochranu společnosti před ohrožením například zdraví, ale aby zároveň nedocházelo k zásahům do soukromí jednotlivce, které nejsou nezbytné.

Velkou pozornost vyvolala v uplynulém roce novela trestního řádu, známá jako „**náhubkový zákon**“. Omezení možnosti poskytovat informace z trestního řízení vyvolalo bouři nevole ze strany novinářské obce a nastartovalo legislativní aktivitu, která by měla lépe vyvážit dvě práva, která se v tomto případě střetávají – právo na veřejnosti informace a právo subjektů trestního řízení na ochranu soukromí.

Právo na soudní a jinou právní ochranu, problematika exekucí

V oblasti **trestního práva** začal od 1. ledna platit nový **kodex**. Z pohledu lidských práv je významné rozšíření alternativ k trestu odnětí svobody, například trestu obecně prospěšných prací, peněžitého trestu, zákazu činnosti či zavedení nového trestu domácího vězení. Trestní řízení by měl v budoucnu zefektivnit nový institut dohody o vině a trestu, navržený v uplynulém roce vládou a projednáváný v roce 2009 Parlamentem. Vláda také navrhla posílit kontrolu zacházení s odsouzenými a obviněnými prostřednictvím poradních komisí ředitelů věznic.

Jako problematický lze stále hodnotit přístup k **bezplatné právní pomoci**. Přípravy samostatného zákona, který měl tuto otázku jednotně upravit, v roce 2009 ustaly.

V **odškodňovacím řízení** dle zákona o odpovědnosti státu za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci bohužel stále přetrvávají průtahy, způsobené částečně předběžným projednáním nároků na Ministerstvu spravedlnosti, částečně přetížeností Obvodního soudu pro Prahu 2, který je místně příslušným soudem Ministerstva spravedlnosti jako žalovaného ve sporu, které jedná za stát ve věcech odškodňování za průtahy v soudním řízení.

Novela **exekučního řádu** přispěje k humánnějšímu provádění exekucí a k lepší ochraně práv účastníků exekučního řízení. Nemělo by se tak již stávat, že dlužníkům hrozí pro nezaplacení malých částek např. ztráta domu.

Práva osob omezených na svobodě

V roce 2009 vznikla **Inspekce Policie ČR**, která vnesla větší míru nezávislosti do kontroly činnosti policie. Prověřování trestné činnosti policistů by mělo být objektivnější. Také ostatní

bezpečnostní sbory (celní správa, vězeňská služba) by ale měly podléhat nezávislé kontrole, což měl zajistit návrh zákona o **Generální inspekci bezpečnostních sborů**. Ten byl vládou schválen, ale Poslanecká sněmovna jej doposud neprojednala.

Bohužel nadále přetrvává řada problémů v oblasti vězeňství, zejména **přeplněnost věznic** a s tím související nedostatek prostor pro realizaci příslušných programů zacházení s vězni podle řádu výkonu trestu odnětí svobody. Vězeňství obecně trpí nedostatkem finančních prostředků a personálu, a to zejména zdravotnických pracovníků a zaměstnanců působících ve věznicích ve vzdělávací a výchovné sféře.

Na základě iniciativy Rady vlády ČR pro lidská práva došlo k důležitému pozitivnímu posunu při používání **opatření omezujících pohyb osob v oblasti sociálních služeb**. Byla přijata novela zákona o sociálních službách, která používání těchto opatření podrobně upravuje. Použití omezovacích prostředků ve **zdravotnictví** však doposud zákonem upraveno není. Zákonem není upraven ani **výkon ochranného léčení**, které je závažným zásahem do práv a svobod jedince.

Problémem je zacházení se **seniory** v některých domovech pro seniory, je třeba zlepšit úroveň služeb, které se v nich poskytují.

Biomedicína

Celá řada specifických zdravotních výkonů (sterilizace, kastrace) není doposud zákonem uspokojivě upravena z důvodu **nerealizované reformy zdravotnické legislativy**. Zákon o péči o zdraví lidu navíc nezahrnuje mezi osoby oprávněné **nahlížet do zdravotnické dokumentace** mezinárodní kontrolní orgány ochrany před nelidským zacházením, což je předmětem právních sporů. Pro neumožňování nahlížení do zdravotnické dokumentace orgánům Rady Evropy a OSN je ČR kritizována v zahraničí. Tyto výbory kromě toho považují **chirurgické kastrace**, prováděné na sexuálních delikventech, za ponižující zacházení, a vyzývají ČR, aby tuto praxi ukončila (a upřednostnila jiné způsoby léčby sexuálních delikventů).

Jako výrazný úspěch lze hodnotit veřejné **vyslovení politování vlády** nad tím, že v minulosti docházelo k pochybením při výkonu **sterilizací**. Z podnětu ministra pro lidská práva tak konečně vláda zaujala stanovisko k této velmi citlivé problematice, za kterou je Česká republika dlouhodobě kritizována v zahraničí.

I nadále se uplatňuje institut **zbavování způsobilosti k právním úkonům**. Návrh nového občanského zákoníku počítal s úplným vypuštěním tohoto institutu a jeho nahrazením jinými možnostmi podpory člověka s postižením. Nejzávažnějším omezením by mělo být pouze omezování způsobilosti k právním úkonům, což bude mimo jiné plně odpovídat požadavkům vyplývajícím z Úmluvy o právech osob se zdravotním postižením. Nový občanský zákoník však nadále zůstává pouze ve formě vládního návrhu a je nepravděpodobné, že by byl v nejbližší době přijat. Zbavení nebo omezení způsobilosti k právním úkonům je závažným zásahem do práv a svobod jedince. Dochází k němu často pouze na základě posudků lékařů – psychiatrů a bez vyslechnutí osoby, o jejíž způsobilost se jedná. Do budoucna by měly být zákonným způsobem zakotveny jiné možnosti podpory člověka s postižením.

Diskriminace, extremismus a postavení menšin

Po letech došlo v roce 2009 k přijetí **antidiskriminačního zákona**, který umožní těm, kteří byli vystaveni diskriminačnímu jednání, aby se účinně mohli domáhat nápravy. Veřejný ochránce práv jim v tom má poskytovat metodickou pomoc; může například také vydávat doporučení k některým specifickým otázkám diskriminace.

Ke snížené možnosti prosazování extremistických postojů ve společnosti přispěly aktivity vlády, které v roce 2010 vyústily v **rozpuštění Dělnické strany** Nejvyšším správním soudem. Konkrétní kroky jednotlivých členů vlády v boji proti extremismu jsou rozpracovány ve **Strategii boje proti extremismu**. V roce 2009 tak došlo k radikálnímu snížení počtu neonacistických koncertů, což je nepochybně pozitivní. Z politického hlediska je významným dokumentem **Dohoda ústavních činitelů o společném postoji proti pravicovému extremismu** iniciovaná ministrem pro lidská práva, kde se politici zavázali podporovat aktivity směřující k potlačení rasistických a extremistických postojů. Úspěšně se rozvíjí činnost **Agentury pro sociální začleňování** v romských lokalitách, která působí jako nadresortní orgán pro koordinaci integračních politik.

Nerovné postavení **žen a mužů** se nadále v České republice objevuje v mnoha oblastech veřejného i soukromého života, ať již se jedná o zastoupení žen v rozhodovacích a vedoucích pozicích, nerovné odměňování, vertikální i horizontální segregaci pracovního trhu, vzdělávání, vědu a výzkum, sladování pracovního, soukromého a rodinného života či přetrvávající předsudky a stereotypy o rolích žen a mužů ve společnosti. Důležitým krokem v minulém roce byly práce na návrhu legislativních změn, které by pro volby do Poslanecké sněmovny, zastupitelstev krajů a hl. města Prahy zajistily minimálně 30% podíl žen (či mužů) na kandidátních listinách.

Debatu o **výchově dětí v gay a lesbických párech** rozpoutal návrh na zrušení ustanovení v zákoně o registrovaném partnerství, které partnerům zakazuje osvojit dítě. Výbor pro sexuální menšiny i Rada pro lidská práva považují tento zákaz za protiústavní.

Stále přetrvává řada fyzických bariér pro **osoby s tělesným zdravotním postižením**, které ztěžují jejich přístup do budov. Tyto osoby jsou jednou ze skupin, které nejvíce trpí nezaměstnaností. Navíc se vyskytují případy zaměstnavatelů, kteří se snaží obcházet zákon tak, aby ze zaměstnávání osob se zdravotním postižením pro sebe získali neoprávněné výhody. Schází také motivace pro školy zaměstnávat asistenty, kteří jsou pro řadu žáků se zdravotním postižením nepostradatelní.

V oblasti pomoci v hmotné nouzi došlo bohužel v roce 2009 ke snížení **životní úrovně** osob se zdravotním postižením, které nedosáhly dostatečné doby pojištění pro přiznání invalidního důchodu a nemohou si zároveň kvůli svému zdravotnímu stavu zvýšit svůj příjem vlastním přičiněním. Pro tyto osoby se částka na živobytí rovná částce existenčního minima. Tento problém byl naštěstí od 1.6.2010 vyřešen přijetím zákona č. 141/2010 Sb., kterým se mění zákon č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi, ve znění pozdějších předpisů, který těmto osobám umožňuje částku na živobytí zvýšit z důvodů dietního stravování.

Práva dětí

Česká republika je zemí s velmi **vysokým počtem** dětí žijících v **ústavní péči**, tento stav se dlouhodobě nedaří změnit. Ministerstvo práce a sociálních věcí v roce 2009 nastartovalo transformaci systému péče o ohrožené děti, jehož jednoznačnou prioritou je výchova dětí

v rodinném prostředí. Je také potřeba zkvalitnit práci orgánů sociálně právní ochrany dětí a práci s ohroženými rodinami.

V roce 2009 probíhaly rovněž diskuse o zřízení instituce **ochránce práv dětí** („dětského ombudsmana“). Tato debata byla zejména s ohledem na finanční nároky zřízení nové instituce prozatím přerušena.

Dlouhodobým problémem jsou případy exekucí na dětech, kdy není brán zřetel na nejlepší zájem dítěte ve smyslu Úmluvy o právech dítěte. Nadále dochází k **odebírání dětí z rodin** z důvodu hmotné nouze rodiny.

V roce 2009 proběhla pod záštitou ministra pro lidská práva vládní kampaň **„STOP násilí na dětech“**. Kampaň upozornila na množství forem násilí na dětech a jednoznačně se vyslovila proti tomuto jevu. Kampaň byla součástí vládní Strategie prevence násilí na dětech.

Cizinci a uprchlíci

Ekonomická krize roku 2009 zastavila dosavadní nárůst počtu cizinců, kteří v ČR pobývají legálně. Naopak se zvýšila **migrace nelegální**. Vláda přijala komplexní strategii omezující příchod nových zahraničních pracovníků a realizovala program dobrovolných návratů pro ty cizince, kteří v ČR ztratili možnost pracovního uplatnění.

Poklesl počet cizinců zaměstnaných v pracovním poměru, na druhou stranu ale došlo k nárůstu cizinců s živnostenským podnikáním. Tito „podnikatelé“ však ve většině případů pokračovali ve své práci jako nelegální zaměstnanci, avšak bez adekvátní pracovní právní ochrany. Ekonomická krize tak odhalila četné případy **vykořisťování zahraničních pracovníků**.

Problémy přetrvávaly v oblasti **zdravotního pojištění cizinců**. Rada vlády ČR pro lidská práva v roce 2009 navrhla začlenit vybrané kategorie cizinců, kteří pobývají přechodně na území České republiky, do systému veřejného zdravotního pojištění. Tento návrh však narazil na komplexnější problémy veřejného zdravotního pojištění v ČR, jakož i na nerealizovanou reformu zdravotnické legislativy.

V souvislosti se správním vyhoštěním cizinců přetrvává kritická situace v oblasti **zajišťování nezletilých cizinců** bez doprovodu a rodin s nezletilými dětmi. Podmínky v zařízeních pro zajištění cizinců nejsou uzpůsobeny pro pobyt nezletilých a průměrná délka jejich zajištění v těchto zařízeních neodpovídá Úmluvě o právech dítěte. Dalším problémem je pozdní ustanovování opatrovníka nezletilému cizinci – ten pak nemá po určitou dobu trvání správního řízení o vyhoštění možnost účinně uplatňovat svá práva. Cizinec bez doprovodu starší 15 let činí právní úkony (často spojené s dokumenty v českém jazyce) sám.