

Zpráva o stavu lidských práv v České republice v roce 2008

Vláda Zprávu projednala dne 1. června 2009.

Obsah

Obsah	2
Seznam zkratk používaných v textu	5
I. OBECNÁ ČÁST	6
1. Úvod	6
2. Institucionální zajištění ochrany lidských práv	7
3. Mezinárodní dimenze lidských práv	7
3.1 Smluvní základna	7
3.1.1 Zprávy o plnění závazků z mezinárodních smluv o lidských právech a nové mezinárodní smlouvy	8
3.1.2 Ad hoc Návštěva Evropského výboru pro zabránění mučení a nelidskému či ponižujícímu zacházení nebo trestání (CPT)	8
3.1.3 Stížnosti na ČR u Evropského soudu pro lidská práva	10
3.1.4 Oznámení na ČR u Výboru pro lidská práva	12
3.1.5 Vnitrostátní provádění rozhodnutí mezinárodních kontrolních orgánů	12
3.2 Příspěvek ČR k podpoře ochrany lidských práv a demokracie ve světě	13
3.2.1 OSN - Rada pro lidská práva	13
3.2.2 Evropská unie	14
II. ZVLÁŠTNÍ ČÁST	17
1. ZÁKLADNÍ OBČANSKÁ A POLITICKÁ PRÁVA	17
1.1. Majetková práva	17
1.1.1. Nové návrhy úpravy nájmu bytů	17
1.1.2. Stížnosti vlastníků domů a bytů k Evropskému soudu pro lidská práva	18
1.1.3. Nález Ústavního soudu ve věci Schwarzenberská hrobka	18
1.1.4. Problematika exekucí	19
1.2 Právo na soukromí a jeho ochrana	20
1.2.1 Elektronické občanské průkazy	20
1.2.2 Základní registry	21
1.2.3 Odposlechy	22
1.2.4 Lidská práva a technologie	23
1.2.4.1 Karta Pražana – tzv. opencard	23
1.2.4.2 Kamerové systémy	24
1.2.4.3 Předávání dat o leteckých pasažérech (PNR)	25
1.3 Právo na přístup k informacím	26
1.4 Právo šířit informace	27
1.5 Svoboda shromažďování	28
1.5.1. Problémy se shromážděními podporujícími extremismus	28
1.5.2. Návrhy na rozpuštění problémových subjektů	30
1.6 Svoboda sdružování	31
1.7 Volební právo	32
2. SOUDNICTVÍ, PRÁVO NA SOUDNÍ A JINOU OCHRANU	34
2.1 Právo na spravedlivý proces a právo na přístup ke spravedlnosti	34
2.1.1. Souhrnná novela občanského soudního řádu	34
2.1.2. Systémové zajištění dostupnosti právní pomoci - věcný záměr zákona o bezplatné právní pomoci	36
2.2. Alternativní řešení sporů – mediace	36
2.3. Nový trestní zákoník	37

3. OSOBY OMEZENÉ NA SVOBODĚ	39
3.1 Legislativa	39
3.1.1 Nový zákon o Policii ČR.....	39
3.1.2 Návrh zákona o Generální inspekci bezpečnostních sborů	40
3.1.3 Nový trestní zákoník	41
3.1.4 Zákon o zabezpečovací detenci	41
3.2 Judikatura.....	42
3.2.1 Rozhodnutí ESLP proti ČR	42
3.2.2 Ústavní soud.....	43
3.2.3 Nejvyšší správní soud.....	46
3.3 Výkon vazby a trestu odnětí svobody.....	46
3.3.1 Trendy ve výkonu vazby a trestu odnětí svobody	46
3.3.2 Vývoj počtu vězněných osob a naplněnost kapacit věznic a vazebních věznic	47
3.3.3 Nabídka programů zacházení a zaměstnanost vězňů	47
3.3.4 Poskytování zdravotní péče ve vězeňství	49
3.3.5 Odběr vzorků DNA osobám ve výkonu vazby nebo trestu	49
3.3.6 Podnět Rady vlády ČR pro lidská práva k vězeňství	50
3.4 Osoby omezené na svobodě orgány policie.....	51
3.5 Ústavy pro výkon zabezpečovací detence	51
3.6 Zařízení pro zajištění cizinců.....	51
3.7 Zařízení ústavní zdravotnické péče a sociálních služeb	52
4. OBCHOD S LIDMI, NUCENÁ PRÁCE, DOMÁCÍ NÁSILÍ	53
4.1 Obchod s lidmi a nucená práce	53
4.2 Domácí násilí a stalking.....	55
5. HOSPODÁŘSKÁ, SOCIÁLNÍ A KULTURNÍ PRÁVA.....	57
5.1 Pracovně-právní vztahy a zaměstnanost	57
5.1.1 Zákoník práce a nálezy Ústavního soudu.....	57
5.1.2 Zákon o zaměstnanosti a uchazeči o zaměstnání	58
5.1.3 Zaměstnávání žen po mateřské/ rodičovské dovolené	58
5.1.4 Koncept rodičovské dovolené	59
5.1.5 Pro-rodinný balíček – sladování rodinného a profesního života.....	59
5.2. Sociální zabezpečení.....	60
5.2.1. Státní sociální podpora	60
5.2.2 Nemocenské pojištění.....	61
5.2.4 Pomoc v hmotné nouzi	62
5.3. Sociální služby.....	62
5.4 Bydlení.....	63
5.4.1 Nájem bytu	63
5.4.2 Bydlení sociálně slabších a znevýhodněných skupin obyvatelstva.....	64
5.5 Práva osob se zdravotním postižením.....	65
5.5.1 Zákonná úprava komunikačních prostředků	65
5.5.2 Zbavování a omezování způsobilosti k právním úkonům	66
5.5.2.1. Aktuální situace.....	66
5.5.2.2 Nová úprava v navrhovaném občanském zákoníku	66
5.6 Postavení a práva seniorů	68
5.7 Právo na přístup ke vzdělání.....	68
5.7.1 Rozsudek ESLP ve věci D.H. proti České republice a reakce ČR	69
5.7.2 Právo na vzdělávání u zdravotně postižených dětí.....	70
6. LIDSKÁ PRÁVA A BIOMEDICÍNA.....	72
6.1 Reformní zdravotnická legislativa	72
6.1.1. Návrh zákona o zdravotních službách.....	72
6.1.2. Návrh zákona o specifických zdravotních službách.....	73

6.2	Judikatura.....	73
6.3.	Realizace zásady informovaného souhlasu.....	74
6.3.1	Povinné očkování	74
6.3.2	Porodnictví	75
6.4.	Omezovací prostředky při poskytování zdravotní péče.....	75
6.5	Sterilizace prováděné v rozporu s právem.....	76
6.6	Chirurgické kastrace	77
7.	ROVNÉ ZACHÁZENÍ A DISKRIMINACE	79
7.1.	Antidiskriminační legislativa.....	79
7.2	Zaměstnání a živnostenské podnikání	80
7.3	Diskriminace na základě pohlaví.....	83
7.4	Diskriminace na základě sexuální orientace.....	83
7.4.1	Stanoviska mezinárodních orgánů ve vztahu k ČR.....	83
7.4.2	Vznik Výboru pro sexuální menšiny Rady pro lidská práva.....	85
7.4.3	Registrované partnerství a návrh nového občanského zákoníku.....	85
7.4.4	Pochod za práva LGBT lidí.....	86
7.5	Diskriminace na základě rasy	87
7.5.1	Extremismus a neonacistické koncerty	87
7.5.2	Trestná činnost s extremistickým podtextem	88
7.6.	Diskriminace na základě věku	89
7.7	Diskriminace na základě zdravotního postižení	90
8.	PRÁVA DĚTÍ.....	92
8.1.	Péče o ohrožené děti	92
8.2.	Děti ze sociálně vyloučených komunit	93
8.3.	Násilí páchané na dětech a komerční sexuální zneužívání dětí	94
8.4	Spory o děti a výživné	95
9.	CIZINCI.....	97
9.1	Základní trendy vývoje migrace v roce 2008	97
9.2	Nelegální migrace.....	98
9.3	Problémy zdravotního pojištění některých kategorií cizinců ze třetích zemí, kteří pobyvají v ČR dlouhodobě	99
9.4	Přístup cizinců ze třetích zemí k zaměstnání a výdělečné činnosti, zelené karty	100
9.5.	Negativní jevy spojené se žádostmi o udělení víz a pobyty na území ČR.....	101
9.6	Správné vyhoštění a problémy s ním spojené	104
9.7.	Integrace cizinců.....	104
10.	UPRCHLÍCI A JINÉ OSOBY, KTERÉ POTŘEBUJÍ MEZINÁRODNÍ OCHRANU	106
10.1.	Celková situace a trendy v oblasti azylu a poskytování ochrany v roce 2008.....	106
10.2.	Problémy azylové praxe	107
10.3.	Zdravotní pojištění žadatelů o mezinárodní ochranu (regulační poplatky u lékaře).....	108
10.4.	Doplňková ochrana v praxi.....	109
III.	ZÁVĚR.....	111

Seznam zkratk používaných v textu

ESLP – Evropský soud pro lidská práva

EÚLP – Evropská úmluva o lidských právech a základních svobodách

NSS – Nejvyšší správní soud ČR

NS – Nejvyšší soud ČR

ÚS – Ústavní soud ČR

OSN – Organizace spojených národů

FRA – Agentura EU pro základní práva

VOP – Veřejný ochránce práv

CPT – Evropský výbor pro zabránění mučení a nelidskému či ponižujícímu zacházení nebo trestání

I. OBECNÁ ČÁST

1. Úvod

Zprávu o stavu lidských práv v České republice (dále jen „Zpráva“)¹ vypracovává odborný aparát Rady vlády ČR pro lidská práva (dále jen „Rada“) již od roku 1998. V tomto roce se tedy jedná již o jedenáctou Zprávu v pořadí. 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.

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 2008 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.³ Do Zprávy zasílá své příspěvky řada subjektů. Jednotlivá ministerstva informují o faktickém dění z pohledu platné i navrhované legislativy, nevládní organizace a členové Rady za 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 navrhují změnu dané situace, jsou v textu označeny kurzívou*

V mnohých částech Zprávy jsou učiněny odkazy na části jiné, takže je zachována obsahová provázanost jednotlivých práv a problematiky, která se k nim vztahuje. Kromě této vnitřní obsahové provázanosti je Zpráva vybavena odkazovým aparátem na jiné dokumenty, které s problematikou ochrany lidských práv souvisejí. Zpráva se podrobněji nezabývá tématem rasismu, xenofobie a extremismu, postavením žen a mužů a postavením národnostních menšin, včetně menšiny romské.⁴

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 Zmocněnec vlády pro lidská práva je předsedou Rady vlády ČR pro lidská práva. Spolu s ministrem pro lidská práva předkládá tuto Zprávu k posouzení vládě.

⁴ 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, atd.

2. Institucionální zajištění ochrany lidských práv

Mezi instituce zajišťující ochranu lidských práv patří v koncepční rovině poradní a pracovní orgány vlády a v rovině vyřizování individuálních stížností veřejný ochránce práv.

Z poradních a pracovních orgánů vlády se jedná zejména o tyto: Rada vlády ČR pro lidská práva, Rada vlády pro národnostní menšiny, Rada vlády ČR pro záležitosti romské komunity, Rada vlády ČR pro rovné příležitosti žen a mužů, Rada vlády pro seniory a stárnutí populace a Vládní výbor pro zdravotně postižené občany.⁵ Zmíněné poradní orgány připravují koncepční materiály pro jednání vlády a svými dílčími aktivitami přispívají ke zvyšování úrovně ochrany lidských práv. Své aktivity realizují prostřednictvím zmocněnce vlády pro lidská práva (mimo Rady vlády pro seniory). Od roku 2007 je jedním z členů vlády také ministr pro lidská práva a menšiny.⁶

Působení veřejného ochránce práv (dále také „ochránce“ nebo „VOP“) se zaměřuje na ochranu práv a oprávněných zájmů ve vztahu k orgánům státní správy. I v takto vymezeném rámci se ochránce často setkává s kauzami, jejichž rozměr je silně lidskoprávní.⁷ V neposlední řadě ochránce provádí systematické návštěvy v zařízeních, kde se nacházejí nebo mohou nacházet osoby omezené na svobodě. Ochránce by se navíc po schválení antidiskriminačního zákona měl stát tzv. tělesem pro podporu rovného zacházení, měl by tedy poskytovat pomoc a podporu obětem diskriminace.⁸

V roce 2008 vznikla Agentura pro sociální začleňování v romských lokalitách.⁹ Agentura má podporovat síťování a vytváření partnerství lokálních institucí, které mají, nebo mohou mít bezprostřední vliv na životní strategie a motivace obyvatel sociálně vyloučených romských lokalit. Základním cílem Agentury je snižování sociálního vyloučení v sociálně vyloučených romských lokalitách prostřednictvím tvorby a realizace komplexních lokálních strategií. Od roku 2008 do roku 2010 pracuje agentura v rámci pilotní fáze ve třinácti vybraných lokalitách.¹⁰

3. Mezinárodní dimenze lidských práv

3.1 Smluvní základna

Česká republika je stranou mezinárodních úmluv o lidských právech, uzavřených na úrovni OSN a Rady Evropy. Většina z nich zavádí kontrolní mechanismy, které monitorují, zda a jakým způsobem smluvní státy ustanovení těchto smluv také dodržují. Jedná se o výbory, jejichž ustavení konkrétní smlouva předvídá. Výboru pak stát v pravidelných intervalech zasílá zprávy o plnění závazků ze smlouvy plynoucích. Tato kapitola podává přehled zpráv

⁵ Blíže viz <http://www.vlada.cz/cs/rvk/default.html>

⁶ Organizačně je jeho aparát součástí Úřadu vlády, sekce pro lidská práva.

⁷ V roce 2007 ochránce například šetřil případ výplaty dávek pomoci v hmotné nouzi formou věcné dávky. Viz www.ochrance.cz. V rámci své působnosti ochránce často šetří případy odebrání dětí z rodin, stížnosti na postup policie, i podněty z oblastí práv cizinců.

⁸ Blíže k tomu viz Zprávy za minulé roky, k aktuálnímu vývoji okolo antidiskriminačního zákona viz kapitola II.7.

⁹ Usnesení vlády ze dne 23. ledna 2008 č. 85.

¹⁰ Most, Ústí nad Labem, Roudnice nad Labem, Cheb, Broumov, mikroregion Šluknovsko, Brno, Břeclav, Přerov, Holešov, městská část Slezská Ostrava, shluk mikroregionů na Jesenicku a Litvínov.

vypracovaných vládou ČR, informuje o nových mezinárodních smlouvách a o vybraných stížnostech podaných na Českou republiku.

3.1.1 Zprávy o plnění závazků z mezinárodních smluv o lidských právech a nové mezinárodní smlouvy

Třetí a čtvrtá periodická zpráva o plnění závazků plynoucích z Úmluvy o právech dítěte a Informace České republiky o plnění Opčního protokolu k zapojování dětí do ozbrojených konfliktů popisuje vývoj v ČR v období od 1. ledna 2000 do 31. prosince 2006. Vláda zprávu schválila v červenci 2008¹¹ a rozhodla o jejím předání Výboru pro práva dítěte.

V prosinci 2008 Valné shromáždění OSN přijalo opční protokol k Mezinárodnímu paktu o hospodářských, sociálních a kulturních právech. Opční protokol umožňuje podávání individuálních oznámení na údajné porušování práv tímto paktem garantovaných.

Úmluva o právech osob se zdravotním postižením spolu s jejím Opčním protokolem, která byla přijata Valným shromážděním OSN v roce 2006, vstoupila v platnost dne 3. května 2008. Úmluva je založena na principu rovnoprávnosti a zaručuje osobám se zdravotním postižením plné uplatnění všech lidských práv a podporuje jejich aktivní zapojení do života společnosti. V roce 2008 probíhal proces ratifikace úmluvy.¹² Po revizi vnitrostátní legislativy byl návrh na ratifikaci úmluvy dne 16. února 2009 schválen vládou ČR. Vzhledem ke skutečnosti, že se jedná o mezinárodní smlouvu upravující práva a povinnosti osob,¹³ náleží Úmluva do kategorie tzv. prezidentských smluv, a tudíž její přijetí vyžaduje souhlas obou komor Parlamentu České republiky.

V roce 2008 vyjádřil Parlament ČR souhlas s ratifikací Římského statutu Mezinárodního trestního soudu. Česká republika podepsala Římský statut Mezinárodního trestního soudu 14. dubna 1999, ale doposud se nestala smluvní stranou. K ukončení ratifikace je zapotřebí podpis prezidenta. V roce 2008 přistoupilo k Římskému statutu již 108 států. Římský statut byl přijat v Římě dne 17. července 1998 a v platnost vstoupil dne 1. července 2002. Soud stíhá nejzávažnější zločiny podle mezinárodního práva, genocidu, zločiny proti lidskosti, válečné zločiny a zločin agrese, a to v případech, že nejsou tyto zločiny vyšetřovány na úrovni státu.

3.1.2 Ad hoc Návštěva Evropského výboru pro zabránění mučení a nelidskému či ponižujícímu zacházení nebo trestání (CPT)

Ve dnech 25. března až 2. dubna 2008 uskutečnil Evropský výbor pro zabránění mučení a nelidskému či ponižujícímu zacházení nebo trestání (Committee for Prevention of Torture, dále jen „CPT“) mimořádnou kontrolní návštěvu ČR. Členové CPT navštívili Věznici Kuřim a Valdice (oddělení E) a psychiatrické léčebny v Bohnicích a v Havlíčkově Brodě.¹⁴ Na základě zjištění z této návštěvy CPT vypracoval Zprávu pro vládu ČR o své návštěvě. Úroveň

¹¹ Usnesení vlády ze dne 23. července 2008 č. 921. Zpráva je dostupná na webu Úřadu vlády (Poradní a pracovní orgány vlády – Rada vlády pro lidská práva, viz www.vlada.cz).

¹² V souladu se směrnicí vlády ČR ze dne 11. února 2004 č. 131 pro sjednávání, vnitrostátní projednávání, provádění a ukončování platnosti mezinárodních smluv a v souladu s usnesením vlády ČR ze dne 19. března 2007 č. 284 k návrhu na podpis Úmluvy o právech osob se zdravotním postižením a Opčního protokolu k této Úmluvě.

¹³ Čl. 49 písm. a) Ústavy ČR.

¹⁴ V průběhu návštěvy se delegace CPT setkala s ministryní pro lidská práva Džamilou Stehlíkovou a náměstkou ministra zdravotnictví a spravedlnosti. Delegace se rovněž setkala s předními českými sexuology a se členy tří komisí odpovědných za schvalování žádostí o chirurgickou kastraci.

spolupráce s českými ústředními i místními úřady byla hodnocena jako relativně dobrá. Dvě výjimky z této jinak dobré spolupráce se však týkaly přístupu k individuální zdravotnické dokumentaci v psychiatrické léčebně v Horních Beřkovicích a poskytnutí přesných informací, které Výbor požaduje pro splnění svých úkolů.¹⁵ Zpráva se věnuje především otázce léčby sexuálních delikventů (kastracím) a situaci v oddělení E věznice Valdice. O stanovisku CPT ke kastracím a o reakci české vlády je pojednáno níže v samostatné kapitole věnované kastracím.¹⁶

K otázce vězňů odsouzených k trestu doživotního odnětí svobody CPT ve své zprávě vysvětloval, že umístění těchto vězňů musí vycházet z důkladného a soustavného posouzení rizik a potřeb odsouzených založeného na individualizovaném plánu výkonu trestu, nikoliv pouze z délky trestu. CPT doporučil, aby české orgány podnikly co nejdříve kroky k novelizaci zákona o výkonu trestu a dalších vězeňských předpisů ve světle uvedených připomínek za účelem postupné integrace vězňů odsouzených na doživotí mezi ostatní vězeňskou populaci.¹⁷

CPT dále ve své zprávě zmínil otázku přístupu ke zdravotnické dokumentaci osob omezených na osobní svobodě. Tento problém není v současné české legislativě vhodně řešen. Zákon stanoví okruh osob, které mohou nahlížet do zdravotnické dokumentace pacienta bez jeho souhlasu, a to pro potřeby splnění konkrétního úkolu.¹⁸ Jde například o zdravotnické pracovníky nebo soudní znalce, ale i veřejného ochránce práv, který ve vnitrostátním měřítku představuje jeden z hlavních orgánů ochrany základních lidských práv osob omezených na svobodě.¹⁹ V této souvislosti je zarážející, že podobným oprávněním nedisponují také mezinárodní orgány ochrany osob omezených na svobodě, tedy CPT a SPT.²⁰

Vláda ČR vzala usnesením Zprávu CPT na vědomí a následně vypracoval zmocněnec vlády pro lidská práva k této zprávě vyjádření.²¹ Vláda se vůči některým výtkám ohradila a u dalších bodů poskytla požadovaná vysvětlení. Ministerstvo zdravotnictví k otázce přístupu ke zdravotnické dokumentaci konstatovalo, že podle stávající právní úpravy CPT nepatří mezi subjekty oprávněné k nahlížení do zdravotnické dokumentace pacientů bez jejich souhlasu a ani v budoucí právní úpravě není předpokládáno rozšíření počtu osob, které by měly právo nahlížení do zdravotnické dokumentace o členy Výboru. Ministerstvo zdravotnictví v této

¹⁵ Nejvíce se to dle Zprávy týkalo počtu sexuálních delikventů zadržovaných v některém zařízení, kteří byli podrobena chirurgické kastraci nebo na ni čekali (například údaje týkající se psychiatrické léčebny v Bohnicích a věznice Kuřim nebyly přesné).

¹⁶ Kapitola II.6.6.

¹⁷ K dalším připomínkám a doporučením CPT viz Zpráva CPT, dostupná na <http://www.vlada.cz/cz/pracovni-a-poradni-organy-vlady/rfp/dokumenty/zpravy-plneni-mezin-umluv/evropska-umluva-o-zabraneni-muceni-a-nelidskemu-nebo-ponizujicimu-zachazeni-nebo-trestani-17701/>.

¹⁸ Zákon č. 20/1966 Sb., o péči o zdraví lidu, v platném znění.

¹⁹ Zákon č. 349/1999 Sb., o Veřejném ochránci práv. V roce 2008 byla působnost VOP rozšířena i o ústavy zabezpečovací detence.

²⁰ Možnost nahlížet do zdravotnické dokumentace je v současné době upravena v § 67b odst. 10 zákona č. 20/1966 Sb., o péči o zdraví lidu, v platném znění. Tato úprava bude nejspíše v blízké době nahrazena novým zákonem o zdravotních službách. V jeho posledním zpracování by mezi orgány oprávněné nahlížet do zdravotnické dokumentace měl být uveden dle dostupných informací i Veřejný ochránce práv, jak tomu je i v současném zákonu o péči o zdraví lidu, nikoliv kontrolní orgány mezinárodní – tedy zástupci CPT (orgán Rady Evropy) a SPT (orgán OSN), kteří by případně přijeli do ČR na pravidelné či mimořádné kontrolní návštěvy.

²¹ Viz Vyjádření vlády ČR ke zprávě, kterou Evropský výbor pro zabránění mučení a nelidskému či ponižujícímu zacházení nebo trestání zpracoval pro vládu ČR po návštěvě České republiky ve dnech 25. března až 2. dubna 2008 - <http://www.vlada.cz/cz/pracovni-a-poradni-organy-vlady/rfp/dokumenty/zpravy-plneni-mezin-umluv/evropska-umluva-o-zabraneni-muceni-a-nelidskemu-nebo-ponizujicimu-zachazeni-nebo-trestani-17701/>.

souvislosti navrhlo možnost, aby bylo nahlížení do zdravotní dokumentace umožněno pouze za podmínky anonymizace osobních údajů v dokumentaci, *ovšem tento postup byl některými odborníky shledán za v praxi znemožňující účel kontroly.*

3.1.3 Stížnosti na ČR u Evropského soudu pro lidská práva

Kancelář Evropského soudu pro lidská práva vykazuje za rok 2008 celkem 721 stížností podaných proti České republice.²² Soud českou vládu požádal o vyjádření k přijatelnosti a odůvodněnosti celkem 19 nových stížností.²³

V roce 2008 vydal Evropský soud pro lidská práva (dále také „Soud“ nebo „ESLP“) celkem 15 rozsudků, 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 zejména z důvodu porušení práva na spravedlivý proces ve smyslu článku 6 odst. 1 Úmluvy, a to konkrétně pokud jde o právo na přístup k soudu (*Glaser, Hoření, Drahorád a Drahorádová, Mourek, Faltejsek, Rechtová, Regálová*), právo na spravedlivé řízení (*Vokoun, Melich a Beck*) a právo na soud (*Družstevní záložna PRIA a ostatní*), dále práva na bezpečnost a osobní svobodu ve smyslu článku 5 Úmluvy (*Fešar, Rashed, Husák*),²⁴ práva na pokojné užívání majetku ve smyslu článku 1 Protokolu č. 1 k Úmluvě (*Družstevní záložna PRIA a ostatní, Forminster Enterprises Limited*) a práva na respektování soukromého a rodinného života ve smyslu článku 8 Úmluvy (*Andělová*).

Ve stejném období Soud prohlásil za nepřijatelnou více než stovku stížností, k jejichž přijatelnosti a odůvodněnosti se vláda předtím vyjadřovala. Většina z nich se týká práva na projednání věci v přiměřené lhůtě (článek 6 odst. 1 Úmluvy), případně práva na účinný prostředek nápravy porušení tohoto práva (článek 13 ve spojení s článkem 6 odst. 1 Úmluvy). Tyto námítky byly Soudem odmítnuty s ohledem na nově vytvořený kompenzační prostředek nápravy v zákoně č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci (konkrétně bylo novelou č. 160/2006 Sb. nově umožněno domáhat se také přiměřeného zadostiučinění za nemajetkovou újmu). *Ač je postup skrze Ministerstvo spravedlnosti využíván stále častěji, je informovanost o této možnosti nápravy bohužel stále nedostatečná.*

Zbývající stížnosti, jež byly prohlášeny Soudem za nepřijatelné, se vztahovaly například k otázkám práva na spravedlivý proces (*Buryška, Hejkrliková, Schwarzkopf a Taussik*), práva na rodinný život v kontextu potíží se stykem rodičů (popř. prarodičů) s nezletilými dětmi (*Káňa, Mikeš, Jedličková a Jedlička, Kabešová a Ondráček*), práva na pokojné užívání majetku (*Mikrotechna, s. r. o., Baťa*) či práva na svobodu a osobní bezpečnost (*Hýbner*).

Rozsudky Soudu konstatující porušení práva na projednání věci v přiměřené lhůtě představovaly v uplynulých letech největší skupinu odsuzujících rozsudků proti České republice. *Přes různé kroky směřující ke zrychlení soudních řízení ale navzdory pozitivním*

²² 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 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*).

²³ 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.

²⁴ K případům Fešar a Husák viz blíže kapitola II.3.2.1.

trendům průměrná délka řízení před soudy v České republice za posledních několik let výrazně nepoklesla. I přesto, že ESLP považuje výše popsany postup za účinný prostředek nápravy, lze vysledovat několik závažných problémů s ním spojených. Jeden z nedostatků spočívá v tom, že zmíněný proces nápravy průtahů je sám zdlouhavý. Ministerstvo spravedlnosti často nevyřídí žádost v šestiměsíční lhůtě stanovené zákonem. Žadatel je tak nucen obracet se na soud, kde řízení o odškodňování trvá v průměru dalších 733 dní.²⁵ Jednou z příčin těchto dalších průtahů je přetíženost ministerstva, které nemá dostatečnou kapacitu na vyřizování žádostí. Dalším důvodem je přetíženost Obvodního soudu pro Prahu 2, který z největší části²⁶ řeší žaloby na přiznání zadostiučinění za průtahy. Problematickou se rovněž jeví skutečnost, že v advokátním tarifu není stanovena částka v případě zastupování během jednání u ministerstva, a advokáti tak nemají v těchto případech motivaci klienty zastupovat.²⁷

Za všechny stížnosti u ESLP uvádíme jako příklad rozsudek ve věci Rashed proti České republice.²⁸ V srpnu 2006 stěžovatel přicestoval na mezinárodní letiště Praha-Ruzyně, kde ihned po přiletu v tranzitním prostoru projevil úmysl požádat o mezinárodní ochranu. Byl proto umístěn do přijímacího střediska v tranzitním prostoru mezinárodního letiště. Dne 1. září 2006 podal stěžovatel žádost o mezinárodní ochranu, která byla rozhodnutím Ministerstva vnitra zamítnuta jako zjevně nedůvodná, jelikož stěžovatel uvedl pouze ekonomické důvody. V období od května do října 2006 Česká republika čelila vlně žadatelů egyptské národnosti o mezinárodní ochranu, a jelikož v době příjezdu stěžovatele již kapacita přijímacího střediska v tranzitním prostoru letiště Praha-Ruzyně nestačila tomuto náporu, byl stěžovatel dne 10. září 2006 přemístěn do tzv. „detašovaného pracoviště přijímacího střediska v tranzitním prostoru mezinárodního letiště“ ve Velkých Přílepech.

Stěžovatel z důvodu tvrzené nezákonnosti pokračování zbavení své svobody a proti přemístění do Velkých Přílep podal správní žalobu, kterou však Městský soud v Praze v lednu 2007 odmítl pro věcnou nepříslušnost, neboť podle jeho názoru by o žalobě měl rozhodnout soud v řízení podle § 200o a násl. občanského soudního řádu. Nejvyšší správní soud ovšem v listopadu 2007 toto rozhodnutí zrušil s tím, že o žalobě stěžovatele je třeba rozhodnout ve správním soudnictví a procesní postup upravit tak, aby bylo možné dostat požadavku na urychlené rozhodnutí vyplývající z článku 5 odst. 4 Úmluvy. Ve středisku ve Velkých Přílepech stěžovatel bez možnosti toto středisko opustit zůstal do června 2007, kdy se v rámci programu dobrovolné repatriace, po definitivním zamítnutí jeho žádosti o mezinárodní ochranu Nejvyšším správním soudem v květnu 2007, vrátil zpět do Káhiry.

Soud poté, co odmítl vládou vznesenou námitku nevyčerpání vnitrostátních prostředků nápravy z důvodu nepodání ústavní stížnosti, konstatoval, že stěžovatel neměl k dispozici žádný prostředek nápravy, na základě kterého by soud urychleně rozhodl o zákonnosti jeho zbavení svobody. Soud podotkl, že judikatura českých soudů v daném období nebyla ustálená, možnost podat žalobu podle § 200o občanského soudního řádu byla později vyloučena Nejvyšším správním soudem a správní žaloba neposkytovala zákonnou záruku urychleného rozhodnutí. V případě stěžovatele po celou dobu deseti měsíců jeho zbavení svobody nebylo vydáno žádné rozhodnutí. Došlo proto k porušení článku 5 odst. 4 Úmluvy.

²⁵ Statistický přehled soudních agend. II. část. Rok 2008. Ministerstvo spravedlnosti ČR.

²⁶ 290 z 382 rozhodnutí dle zákona č. 82/1998 Sb. byla vydáno v Praze. Údaj se vztahuje k roku 2007. Viz Statistický přehled soudních agend. II. část. Rok 2008. Ministerstvo spravedlnosti ČR.

²⁷ Převzato z příspěvku Ligy lidských práv, www.llp.cz

²⁸ Rozsudek ze dne 27. listopadu 2008, stížnost č. 298/07.

Soud dále shledal, že azylový zákon v tehdejší znění byl nejasný, nezajišťoval dostatečnou ochranu a právní jistotu proti svévolným zásahům do osobní svobody, a proto nemohl sloužit jako dostatečný základ pro stěžovatelovo zbavení svobody. Soud poukázal především na skutečnost, že azylový zákon neumožňoval zadržení žadatelů o mezinárodní ochranu jinde než v tranzitním prostoru mezinárodního letiště. Dále Soud přitakal názoru veřejného ochránce práv, podle něhož rozhodnutí ministerstva o žádosti o udělení mezinárodní ochrany musí být v zákonné lhůtě žadateli i doručeno, nikoli pouze oznámeno, že rozhodnutí bylo přijato a že mu bude doručeno později v určený den. Nejasnost zákona také způsobila, že se stěžovatel nedomohl včasného soudního přezkumu zákonnosti svého zbavení svobody. Došlo proto k porušení článku 5 odst. 1 Úmluvy.

K tomuto rozsudku uvádíme, že zřízení detašovaného pracoviště přijímacího střediska Velké Přílepy bylo kritizováno Zprávou za rok 2006. Jednou z problematizovaných skutečností byla právě nemožnost účinného a rychlého soudního přezkumu zákonnosti zbavení osobní svobody.²⁹

3.1.4 Oznámení na ČR u Výboru pro lidská práva

V roce 2008 vydal Výbor OSN pro lidská práva pět názorů, které kritizovaly existenci restituční podmínky státního občanství (oznámení Preiss, Süsser, Vlček, Lněnička, Kohoutek). Jedno oznámení bylo prohlášeno za nepřijatelné (Schmidl).

V roce 2008 byla vládě komunikována čtyři nová oznámení, z nichž tři se týkají kritiky restitučního zákonodárství (oznámení sudetských Němců, kterým restituční zákonodárství neumožňuje nabýt zpět majetek konfiskovaný podle dekretů prezidenta republiky) a neúspěšných pokusů o restituci majetku dle zákona č. 87/1991 Sb. Zbývající oznámení se týká tvrzené diskriminace spočívající dle oznamovatele ve skutečnosti, že jako odsouzený ve výkonu trestu odnětí svobody obdržel za práci, kterou vykonával, odměnu nižší než kolik činila minimální mzda stanovená právním předpisem platným v daném období.

3.1.5 Vnitrostátní provádění rozhodnutí mezinárodních kontrolních orgánů

Na otázky respektování práva na rodinný život v soudních řízeních mezi rodiči nezletilých dětí odpovídá novela občanského soudního řádu, o které je pojednáno dále v kapitole o sporech mezi rodiči.³⁰ *Bude však záviset zejména na uvědomění soudců, kteří by měli dokázat včas a s dostatečnou razancí reagovat na odpor rodiče, který neumožňuje kontakty dítěte s druhým rodičem v souladu se soudem určenou nebo schválenou úpravou styků.* Nyní se očekává vyhodnocení informací, které vláda poskytla Výboru ministrů o výkonu rozsudků v této oblasti (nejedná se jen o případ Andělová, ale i o některé rozsudky z dřívější doby).

Největší skupinu rozsudků čekajících na implementaci představují případy nepřiměřených délek soudních řízení (viz výše). Další pozornost bude nezbytné věnovat výkonu rozsudků Wallová a Walla a Havelka a ostatní, vydaných Soudem v předchozích letech. Jedná se o nežádoucí praxi mnohdy nedostatečně zdůvodněného odebrání dětí z péče biologických rodičů a jejich svěřování do ústavní výchovy.

Na rozsudek Smatana (ze září 2007) pozitivně reagoval Ústavní soud, pokud jde o délku rozhodování o vazbě v trestním řízení i právo na odškodnění za protiprávní vazbu. Jednak

²⁹ Viz Zpráva 2006, kapitola II.10.3.2.

³⁰ Zákon č. 295/2008 Sb. Viz také kapitola II.8.4.

přijal určitá opatření směřující ke zviditelnění těchto případů v agendě ústavních stížností, což by mělo umožnit jejich rychlejší vyřizování, jednak vydal sjednocující stanovisko pléna,³¹ kterým vyjasnil vztah mezi rozhodováním o protiprávnosti (protiústavnosti) zbavení svobody a navazujícího práva na náhradu škody a nemajetkové újmy podle novelizovaného zákona č. 82/1998 Sb.

Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy se zavázalo předložit v reakci na rozsudek D. H. a ostatní (listopad 2007) týkající se diskriminace romských dětí jejich zařazováním do zvláštních škol a předložilo pro potřeby Výboru ministrů Rady Evropy návrh akčního plánu opatření, která povedou k vymýcení kritizované praxe. návrh akčního plánu opatření, která povedou k vymýcení kritizované praxe. Řada opatření se již realizuje a na dalších ministerstvo pracuje. Předpokladem pro metodologické uchopení problematiky jsou statistické a metodologické výzkumy, které ministerstvo zadalo.³²

3.2. Příspěvek ČR k podpoře ochrany lidských práv a demokracie ve světě

3.2.1. OSN - Rada pro lidská práva

V r. 2008 byla ČR podrobena všeobecnému periodickému přezkumu (*Universal Periodic Review*, dále jen „UPR“). Jde o mechanismus, jehož pomocí Rada OSN pro lidská práva posuzuje stav lidských práv ve všech členských státech OSN vždy jednou za 4 roky. ČR byla předmětem přezkumu v dubnu a červnu 2008 v Ženevě. K základním podkladům pro UPR patří národní zpráva předložená vládou příslušného státu, zpráva nevládních organizací a zpráva Úřadu Vysoké komisařky OSN pro lidská práva (kompilace závěrů monitorovacích orgánů OSN).

Národní zpráva ČR, kterou připravilo Ministerstvo zahraničních věcí, obsahuje informace o plnění dobrovolných závazků ČR učiněných při kandidatuře do Rady pro lidská práva v roce 2006, institucionálním zajištění ochrany lidských práv v ČR a plnění významných doporučení tzv. smluvních výborů, které hodnotí plnění mezinárodněprávních závazků ČR v oblasti lidských práv. Tématicky se zpráva věnuje např. užívání uzavřených omezujících lůžek, diskriminaci menšinových skupin, antidiskriminačnímu zákonu, nelegálnímu provádění sterilizací, vyšetřování stížností na deliktní jednání příslušníků Policie ČR, domácímu násilí, obchodování s lidmi nebo sexuálnímu vykořisťování dětí. Výše uvedené zprávy projednala dne 18. dubna 2008 pracovní skupina Rady během tzv. interaktivního dialogu mezi ČR a ostatními členskými státy OSN. Delegace ČR představila národní zprávu a reagovala na všechny dotazy a doporučení účastníků UPR, které se zaměřily především na výše zmíněná témata.

Úřad Vysoké komisařky OSN pro lidská práva posléze připravil zprávu popisující průběh zasedání pracovní skupiny Rady a shrnující doporučení jednotlivých účastníků UPR adresovaná ČR. Zpráva byla publikována dne 23. května 2008. Ministerstvo zahraničních věcí poté opět ve spolupráci s příslušnými resorty a Úřadem vlády připravilo odpověď ČR na učiněná doporučení.³³ Odpověď byla v červnu 2008 předána Úřadu Vysoké komisařky OSN pro lidská práva. Popisuje opatření, která ČR podniká či plánuje podniknout v oblastech,

³¹ Sp. zn. Pl. ÚS-st 25/08, k tomu viz také kapitola II.3.2.2.1.

³² Blíže k těmto výzkumům viz kapitola II.8.2.

³³ Zprávu i vyjádření lze nalézt na adrese: <http://www.vlada.cz/cz/ppov/rfp/dokumenty/zpravy-plneni-mezin-uluv/univerzalni-periodicky-prezkum--54439/>.

kterých se doporučení týkají, případně vysvětluje, že v dané věci není důvod žádná opatření přijímat.

Dne 11. června 2008 se přezkumem ČR zabývalo plenární zasedání Rady. ČR se během jednání vyjádřila k doporučením a poskytla doplňující informace ke své písemné odpovědi, především k otázkám diskriminace menšin, extremismu, sterilizace žen, obchodování s lidmi, ochrany práv dětí či užívání klecových i síťových lůžek v zařízeních sociální i zdravotní péče. Rada následně konsensuálním rozhodnutím 8/115 přijala závěry UPR k ČR, které jsou tvořeny zprávou pracovní skupiny Rady, včetně doporučení a odpovědi ČR na tato doporučení.

3.2.2. Evropská unie

- Pracovní skupina pro lidská práva

V roce 2008 se ČR aktivně podílela na formulaci lidskoprávní politiky EU v pracovní skupině EU pro lidská práva (COHOM). COHOM připravuje pozice EU pro zasedání Rady pro lidská práva, 3. výboru Valného shromáždění OSN, dialogy a konzultace o lidských právech se zeměmi mimo EU, výroční zprávu EU o lidských právech a implementaci pokynů EU proti mučení, proti trestu smrti, k dětem v ozbrojených konfliktech, k obráncům lidských práv a k lidsko právním dialogům. Rada ministrů schválila nové pokyny k násilí proti ženám a novelizované verze stávajících pokynů. COHOM zahájil dialog s Africkou Unií. Rada ministrů souhlasila se zahájením dialogů s Argentinou, Brazílií, Chile, Kolumbií a Mexikem. COHOM se nově začal věnovat tématu demokracie.

- Činnost Agentury EU pro základní práva

Agentura Evropské unie pro základní práva (Fundamental Rights Agency, dále jen „FRA“) publikovala ve druhém roce svojí činnosti řadu zpráv z různých oblastí lidských práv. Jedná se o zprávu o muslimských komunitách v Evropě, výroční zprávu za rok 2008, zprávu o násilných útocích na Romy v Itálii a zprávu o homofobii v Evropě.³⁴

- Rezoluce Evropského parlamentu o stavu základních práv v EU

Evropský parlament projednával v roce 2008 rezoluci o situaci v oblasti lidských práv v Evropské unii v letech 2004 – 2008.³⁵ Rezoluce obsahuje téměř 160 doporučení majících za cíl zlepšení ochrany lidských práv v EU. Řada doporučení navazuje na činnost FRA (např. zajištění svobody pohybu u registrovaných partnerů, k tomu dále viz kapitola II.7.4.1.) Evropský parlament oceňuje práci FRA a zdůrazňuje potřebu aktivnější role této agentury v legislativním procesu EU.³⁶

- Rámcové rozhodnutí Rady o boji proti některým formám a projevům rasismu a xenofobie prostřednictvím trestního práva

Rada Evropské unie vydala v listopadu 2008 Rámcové rozhodnutí o boji proti některým formám a projevům rasismu a xenofobie prostřednictvím trestního práva.³⁷ Cílem rozhodnutí

³⁴ Viz kapitola II.7.4.1

³⁵ Schválena 14. ledna 2009

³⁶ inFra newsletter, leden 2009, dostupné na www.fra.europa.eu.

³⁷ Rámcové rozhodnutí Rady 2008/913/SVV ze dne 28. listopadu 2008.

je vymezit společný trestněprávní přístup k rasismu a xenofobii. Toto jednání by mělo být trestným činem ve všech členských státech. Zároveň by měly být stanoveny přiměřené sankce, a to jak pro pachatele z řad fyzických, tak právnických osob.

- Návrh směrnice Rady zakazující diskriminaci mimo oblast zaměstnání

Evropská komise schválila dne 2. července 2008 návrh směrnice Rady, kterou se zavádí zásada rovného zacházení s osobami bez ohledu na jejich náboženství nebo víru, zdravotní postižení, věk nebo sexuální orientaci. Návrh doplňuje existující legislativní rámec ochrany před diskriminací.³⁸ Nová směrnice si tedy klade za cíl zavést zákaz diskriminace z důvodu věku, náboženství, zdravotního postižení a sexuální orientace mimo oblast zaměstnání, konkrétně v oblastech poskytování zboží a služeb (včetně bydlení), sociální ochrany (včetně sociálního zabezpečení a zdravotní péče), sociálních výhod a zdravotnictví.

Návrh směrnice vzbudil v členských státech EU rozporné reakce. Ochránci lidských práv, zejména nevládní organizace, návrh přivítaly. Zároveň byl ale z jejich strany návrh kritizován pro řadu výjimek, tedy situací, kdy je diskriminace povolena. Většina členských států EU návrh v obecné rovině vítá, řada z nich se ale zároveň k němu staví zdrženlivě. Lze říci, že projednávání na půdě Rady EU³⁹ je provázeno disputacemi mezi zastánci a odpůrci antidiskriminační legislativy. Návrh je kritizován pro vágnost a neurčitost pojmů, se kterými pracuje. Členské státy vyzdvihují význam právní jistoty – obávají se, že nesprávná implementace do vnitrostátních právních řádů bude mít za následek vlnu žalob k Evropskému soudnímu dvoru. Důležité je také rozdělení pravomocí mezi členské státy a Evropskou unií, tak, aby návrh příliš nezasahoval do výlučných kompetencí členských států.

Stanovisko vlády České republiky k návrhu směrnice se formovalo po několik měsíců. Gestorem⁴⁰ směrnice byl původně ustanoven úřad ministryně pro lidská práva a národnostní menšiny,⁴¹ který se na půdě EU chystal návrh podpořit. Gesce poté dohodou přešla na Ministerstvo práce a sociálních věcí, jehož postoj k návrhu však vstřícný není. Vláda následně k návrhu zaujala velmi zdrženlivé stanovisko. Obecně návrh nepodporuje, ochranu před diskriminací považuje za úkol, který by měl být svěřen národním vládám.

Z hlediska lidských práv lze nicméně považovat návrh za přínosný. Je žádoucí, aby úroveň ochrany před diskriminací byla ve všech členských státech obdobná, ať už jen z důvodu existence volného pohybu osob – občané EU by měli mít zaručen minimální standard rovného zacházení bez ohledu na to, ve kterém státě EU se právě nacházejí. Již dnes víme, že stávající směrnice zakazující diskriminaci byly ve státech EU transponovány různými způsoby (řada států poskytuje ochranu širší, než směrnice vyžadují, některé státy naopak požadavky směrnice neplní), z čehož plyne, že ochrana před diskriminací se stát od státu liší.

³⁸ Stávající rámec ochrany před diskriminací tvoří z pohledu EU zejména tyto předpisy: směrnice 2000/43/ES, kterou se zavádí zásada rovného zacházení s osobami bez ohledu na jejich rasu a etnický původ, směrnice 2000/78/ES, kterou se stanoví obecný rámec pro rovné zacházení v zaměstnání a povolání a směrnice 2004/113/ES, kterou se zavádí zásada rovného zacházení mezi muži a ženami v přístupu ke zboží a službám a jejich poskytování.

³⁹ Návrh projednává Pracovní skupina pro sociální otázky (Social questions working party).

⁴⁰ Veškeré návrhy Evropské unie mají na vnitrostátní úrovni přiděleného gestora, tj. ústřední orgán státní správy, jehož zástupci se na půdě EU účastní vyjednávání o konečné podobě předpisu.

⁴¹ Formálně Úřad vlády – sekce pro lidská práva.

3.2.3 Transformační spolupráce

Transformační spolupráce spočívá v podpoře demokracie a obhajobě lidských práv v rozvojových a transformujících se zemích, jakož i režimech nedemokratických, ve kterých jsou lidská práva porušována. Soustřeďuje se na vytváření a posilování demokratických institucí, právního státu, občanské společnosti a zásad řádné správy veřejných záležitostí („good governance“). 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.

Transformační spolupráce se zaměřuje na země přednostního zájmu zahraniční politiky České republiky (Bělorusko, Bosna a Hercegovina, Gruzie, Irák, Kuba, Moldavsko, Myanmar (Barma), Srbsko a Ukrajina) a reflektuje trendy politiky EU vůči dotčeným zemím. V roce 2008 bylo financováno celkem 50 projektů českých nevládních institucí a samostatných aktivit realizovaných Ministerstvem zahraničních věcí, na které bylo vynaloženo přes 44 milionů Kč.

II. ZVLÁŠTNÍ ČÁST

1. ZÁKLADNÍ OBČANSKÁ A POLITICKÁ PRÁVA

1.1. Majetková práva

1.1.1. Nové návrhy úpravy nájmu bytů

Ministerstvo pro místní rozvoj připravilo v roce 2008 novelu občanského zákoníku⁴² týkající se nájmu bytů.⁴³ Návrh se snaží o další zlepšení rovnováhy mezi zájmy nájemců a vlastníků nemovitostí-pronajímatelů. Především přímo zakotvuje již Ústavním soudem dlouho judikovanou možnost obou stran v případě sporů se obrátit na soud, který určí výši nájemného na v místě a čase obvyklé nájemné.⁴⁴ Soud může takto rozhodnout i při podstatné změně okolností, která by zakládala hrubý nepoměr v právech a povinnostech stran.⁴⁵ Pokud nájemce neplatí nájemné či jiné úhrady spojené s užíváním bytu, může pronajímatel na jejich úhradu použít kauci v maximální výši trojnásobku měsíčního nájmu složenou nájemcem při sjednání nájemní smlouvy, pokud se obě strany nedohodly jinak a pokud je pohledávka nájemcem písemně uznána nebo přirčena vykonatelným rozhodnutím soudu.

Pronajímatel bude mít i větší možnost kontrolovat osoby užívající byt a regulovat jejich počet.⁴⁶ Souhlas ovšem nemůže odeprít nájemcovu partneru nebo dítěti. V případě smrti nájemce je pro přechod nájmu nutný souhlas pronajímatele, pokud nájem nepřechází na nejbližší příbuzné, a i tento nájem je omezen na 2 roky, pokud nejde o nezletilého nebo starou osobu.⁴⁷ Při výpovědi z nájmu bez rozhodnutí soudu dle § 711 občanského zákoníku, tj. při neužívání bytu či hrubém porušení povinností spojených s nájmem bude mít pronajímatel nově povinnost poskytnou pouze přístřeší.⁴⁸

V návrhu nového občanského zákoníku,⁴⁹ který znamená komplexní novou úpravu soukromého práva, je nájem bytu upraven obdobně jako ve shora uvedené novele. Stanovení výše nájemného, pokud si ho strany nedohodnou samy, se již neponechává na rozhodnutí soudu, ale automaticky ze zákona vznikne pronajímateli právo na nájemné v takové výši, jaká je v den uzavření smlouvy v místě obvyklá pro nový nájem obdobného bytu za obdobných smluvních podmínek.⁵⁰ Zvyšování nájmu se děje na základě dohody nebo návrhu pronajímatele, přičemž max. možné tempo je 20% za 3 roky. Pokud nájemce nesouhlasí, může pronajímatel podat do 3 měsíců návrh soudu na zvýšení nájemného. Zjišťování nájemného v místě a čase obvyklého bude ponecháno na prováděcím předpise.⁵¹ Rovněž je možno zvýšit nájemné na základě zhodnocení daného bytu nebo domu pronajímatelem, max. však o 10% nákladů. *Zde je poněkud pochybná klauzule, která toto zvýšení podmiňuje souhlasem 2/3 nájemníků a nikoliv všech.*⁵² *Lze se důvodně domnívat, že názor každého nájemníka, zda souhlasí se zvýšením úhrady za byt, který má v nájmu, by měl být respektován.*

⁴² Zákon č. 40/1964 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů.

⁴³ Novela byla v dubnu 2009 schválena vládou a nyní je projednávána v Poslanecké sněmovně (sněmovní tisk č. 805)

⁴⁴ § 696 odst. 2 občanského zákoníku dle návrhu.

⁴⁵ § 696 odst. 3 občanského zákoníku dle návrhu.

⁴⁶ § 689 odst. 1 občanského zákoníku dle návrhu.

⁴⁷ § 706 občanského zákoníku dle návrhu.

⁴⁸ § 711 odst. 3 a § 712 odst. 5 občanského zákoníku dle návrhu.

⁴⁹ I návrh nového Občanského zákoníku byl vládou schválen v dubnu 2009 a nyní je projednáván v Poslanecké sněmovně (sněmovní tisk č. 835).

⁵⁰ § 2085 návrhu nového Občanského zákoníku ve znění schváleném vládou a předloženém Parlamentu ČR

⁵¹ § 2088 návrhu nového Občanského zákoníku ve znění schváleném vládou a předloženém Parlamentu ČR.

⁵² § 2089 návrhu nového Občanského zákoníku ve znění schváleném vládou a předloženém Parlamentu ČR.

Pronajímatel by ostatně měl především usilovat o dohodu se všemi nájemníky ještě před prováděním jakýchkoliv stavebních úprav a měl by si jejich souhlas zajistit předem včetně způsobu úhrady nákladů ze strany všech nájemníků. V rámci družstva či společenství vlastníků lze věc ostatně řešit vytvořením fondu oprav či jiným podobným institutem. V návrhu je upravena i jistota (zvýšená na max. 6 měsíčních nájmů) a podmínky zvýšení počtu osob bydlících v bytě stejně jako přechod nájmu obdobně jako v předchozím návrhu.

1.1.2. Stížnosti vlastníků domů a bytů k Evropskému soudu pro lidská práva

O stanovisku vlády k přijatelnosti a odůvodněnosti čtyř vybraných pilotních stížností⁵³ referovala Zpráva za rok 2007.⁵⁴ V květnu 2008 vláda obdržela komentář stěžovatelů k tomuto stanovisku spolu s vyjádřením Občanského sdružení majitelů domů a bytů v České republice, které v řízení intervenuje na straně stěžovatelů. Mezitím byla stížnost č. 11163/06 – Vladislav Hlaváček a Václav Hlaváček proti České republice rozhodnutím ze dne 25. března 2008 vyškrtuta ze seznamu projednávaných případů, neboť stěžovatelé na jejím dalším projednávání netrvali. Projednávání stížnosti č. 11179/06 – Oskar Morawetz proti České republice bylo přerušeno vzhledem k úmrtí stěžovatele. Další postup v řízení je nyní plně na zvážení ESLP.

1.1.3. Nález Ústavního soudu ve věci Schwarzenberská hrobka

Velmi zajímavým rozhodnutím ohledně vlastnických práv, ale i soukromého a rodinného života, je nález,⁵⁵ který se týká dlouholetých sporů Alžběty Petzoldové s Českou republikou ohledně majetku hlubocké větve rodu Schwarzenbergů. Předmětem sporu byla tentokrát rodinná hrobka Schwarzenbergů v Třeboni-Domaníně. Na rozdíl od předchozích rozhodnutí věnujících se hlavně otázce konfiskace podle tzv. Benešových dekretů či podle tzv. zákona Lex Schwarzenberg (č. 143/1947 Sb.) se Ústavní soud v tomto nálezu uchyluje k široké lidsko-právní argumentaci.

V nálezu dospěl k tomu, že u stěžovatelky bylo porušeno právo na respekt k soukromému a rodinnému životu dle čl. 10 odst. 2 Listiny a čl. 8 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod. *„Rozsah výkladu pojmu rodinný život je tedy dán především sociální zkušeností, která se v průběhu společenského vývoje může měnit. Jednoznačně lze konstatovat, že rodina a rodinný život představují společenství osob spojených biologickou, emoční a odvozeně též majetkovou vazbou; jde o soubor těchto vazeb udržovaných nejen mezi živými jednotlivci, ale o vazby, které naopak transcendentují lidský život...Nepochybnou součástí práva na rodinný život je tedy i vztah žijícího člena rodiny k jeho zesnulým předkům, jehož typickým a sociálně doložitelným obsahem je respekt k památce předků, případně požadavek pietního zacházení s předky...Jinak řečeno, součástí rodinného života je bezpochyby i to, jakým způsobem je nakládáno s mrtvými předky, v jaké formě jsou uloženy jejich ostatky a na jakém místě se tyto ostatky nacházejí.“*⁵⁶

⁵³ Jan Vomočil proti České republice (č. 38817/04), Oskar Morawetz proti České republice (č. 11179/06), Vladislav Hlaváček a Václav Hlaváček proti České republice (č. 11163/06) a Art 38, a.s. proti České republice (č. 1458/07)

⁵⁴ Viz kapitola II.1.1.1. Zprávy 2007.

⁵⁵ Nález sp. zn. I. ÚS 2477/08 ze dne 7.1.2009.

⁵⁶ Viz odst. 35 a 36 nálezu a příslušné odkazy na literaturu a judikaturu Evropského soudu pro lidská práva (rozsudek ze dne 17. 1. 2006 ve věci Elli Poluhas Dödsbo v. Švédsko).

Podle čl. 8 odst. 2 Úmluvy může být právo na rodinný život omezeno pouze v zájmu národní bezpečnosti, veřejné bezpečnosti, hospodářského blahobytu země, předcházení nepokojům a zločinnosti, ochrany zdraví nebo morálky nebo ochrany práv a svobod jiných. Ústavní soud v konfiskaci hrobky žádné takovéto důvody neshledal. Soukromý charakter stavby navíc neumožňuje zahrnout jí pod zemědělský či jiný ekonomický majetek vymezený konfiskačním zákonem, neboť takovýto výklad by právě zasáhl do práva na respekt k rodinnému a soukromému životu. Ústavní soud zde dobře ukázal, že lidská práva je nutno respektovat i v kauzách kontroverzních a s politickým podtextem.⁵⁷

1.1.4. Problematika exekucí

Tzv. malá novela exekučního řádu,⁵⁸ posílila dohled nad exekuční činností vykonávaný Ministerstvem spravedlnosti a Exekutorskou komorou, kdy došlo k upřesnění a rozšíření pravomocí dohledových orgánů a tomu odpovídající povinnosti exekutorů jim poskytnout při výkonu dohledu potřebnou součinnost. Z hlediska věcného je důležité zejména prolomení mlčenlivosti exekutorů vůči Ministerstvu spravedlnosti, a to povinností předložit v určené lhůtě exekuční spis, podat písemné vyjádření, popř. na předvolání i ústní vysvětlení v konkrétní věci.

V roce 2008 byla připravována tzv. střednědobá novela exekučního řádu. Novela je nezbytná s ohledem na rostoucí počet exekucí související mj. s nárůstem a oblibou spotřebitelských úvěrů. Novela ukládá nové povinnosti a omezení soudním exekutorům a posiluje dohled nad jejich činností. Cílem novely je zkvalitnit činnosti v rámci exekučního řízení a zpřísnit dohled nad exekutory, převést na exekutory nerozhodovací administrativu, kterou jsou zatíženy soudy,⁵⁹ zjednodušit nařizování exekucí a tak přispět k větší ochraně věřitelů před neplatiči. Změny by měly dále přispět ke zrychlení postupu exekučního řízení a v důsledku toho i k efektivnějšímu a rychlejšímu vymáhání pohledávek (dluhů), aniž by došlo k porušení nebo ohrožení práv povinného (neplatiče). Současně se dbá na to, aby povinný nebyl při exekuci postižen nepřiměřeným způsobem a aby byla chráněna jeho základní práva.⁶⁰

⁵⁷ Nutno zmínit, že Ústavní soud neposuzoval rozhodnutí týkající přímo určení vlastnictví k danému předmětu (tj. Schwarzenberské hrobce), ale pouze o jejím zařazení do pozůstalosti po jejím posledním vlastníkovi dr. Adolfu Schwarzenbergovi, o které by se následně konalo dědické řízení. Rovněž stanovisko pléna sp. zn. Pl. ÚS - st. 21/05 (č. 477/2005 Sb.) se zde podle Ústavního soudu neuplatní, neboť se netýká otázek respektu k soukromému a rodinnému životu, ale otázek výlučně vlastnických. Na základě nálezu dne 24.2.2009 Okresní soud v Jindřichově Hradci rozhodl, že stavba je součástí pozůstalosti. Rozsudek dosud není pravomocný.

⁵⁸ Zákon č. 120/2001 Sb., o soudních exekutorech a exekuční činnosti (exekuční řád), a o změně dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů. Novela byla provedena zákonem č. 347/2007 Sb. a účinnosti nabyla dne 1.1.2008.

⁵⁹ Novela obsahovala z hlediska práva na řádný proces problematiku kompetenční přesuny ze soudů na exekutory, kdy měly soudy pověřovat exekutory výkonem exekuce, přičemž toto pověření by nebylo rozhodnutím soudu. Přesun rozhodovacích pravomocí ze soudů na exekutory však šel dále než jen k rozhodování, a na exekutory tak měla být přenesena soudní pravomoc (pouze s výjimkami odložení exekuce, zastavení exekuce a vyškrtnutí věci ze soupisu), doposud vyhrazená nezávislé moci soudní. Na základě doporučení Legislativní rady vlády Ministerstvo spravedlnosti návrh upravilo a navrátilo některé pravomoci opět soudcům. Novela byla schválena vládou v dubnu 2009 a je nyní projednávána v Poslanecké sněmovně (sněmovní tisk č. 804)

⁶⁰ Dle navrhované změny exekučního řádu by podání vylučovací žaloby osobou, které svědčí právo k sepsané věci, následovalo až po zamítavém rozhodnutí exekutora o návrhu této osoby na vyškrtnutí věci ze soupisu. Třetí osoby by dle navrhované novely navíc měly mít právo nahlédnout do exekučního spisu, čímž by došlo k posílení jejich procesního postavení. Dosud totiž pro ně bylo obtížné zjistit, kdo je oprávněným a proti komu mají excindační žalobu podat. Úskalím vylučovací žaloby je, že se o ní exekutor nemusí dozvědět, a věc, která je předmětem řízení, zpeněží. Tomu by bylo možné předejít jednak změnou v pasivní legitimaci (žalovaným by byl exekutor), jednak stanovením povinnosti soudu informovat exekutora o podání excindační žaloby. S tím souvisí

Další připravovaná změna exekučního řádu by Ministerstvu spravedlnosti měla umožnit dohled nad činností Exekutorské komory. Novela navrhuje možnost ministerstva pozastavit účinky a výkon usnesení, rozhodnutí nebo jiného opatření komory v případě, že zjistí rozpor se zákonem nebo jiným právním předpisem. Novela též zavádí správní delikt Exekutorské komory, kterého se dopustí tím, že poruší povinnost stanovenou exekučním řádem. Konečně se zavádí dozor předsedy okresního soudu, do jehož obvodu byl exekutor jmenován, nebo předsedy okresního soudu, který exekutora provedením exekuce pověřil.

Mezi zásadní a nejpálčivější problémy praxi patří zejména velké množství libovůle, které se projevuje při jednání s exekutory, kdy komunikace a možnosti nahlížení do spisů jsou v některých případech zcela vyloučené. Problémem je též doposud nespustěná centrální evidence exekucí, jejíž avizované zpoplatnění bude pro řadu občanů nedostupné, časté omyly při označování a nakládání s majetkem povinného v rámci tzv. mobiliárních exekucí, kdy je nezřídka nesprávně označen a zabaven majetek třetích osob, a to i v případech, kdy je zcela zřejmé, že jsou prokazatelně v jejich vlastnictví. Absence efektivního kontrolního mechanismu v podobě sankčního aparátu pro případ zjištění porušení zákona souvisí s častým zneužíváním povinnosti mlčenlivosti k maření vyšetřování, resp. prověřování podezření z trestné činnosti exekutorů a pracovníků exekutorských úřadů, kdy Komora nezřídka odmítá odejmout povinnost mlčenlivosti a zamezuje tak prověření trestné činnosti nejen uvnitř své profese. Při zacházení s majetkem je problémem absence lhůt pro vyplacení vymoženého plnění a problémy při vydávání úroků z prostředků, jež dočasně exekutor spravuje, možnost podvodného jednání s náklady exekuce a při dražbách, které často probíhají takřka v utajení a zabavené věci jsou při nich prodány zcela pod cenou a v neposlední řadě nedodržování uzákoněné zásady proporcionality, kdy exekutoři postihují majetek mnohem vyšší hodnoty než je samotný dluh povinného. Nevládní organizace se setkávají velmi často s problémy, které se projevují při ukončení exekuce, kdy povinný se o tomto ukončení vůbec nedozví a zůstává mu zablokovaný účet, nemovitosti, apod. Tyto problémy bude nutno řešit ve spolupráci s Ministerstvem spravedlnosti.⁶¹

Hlavní problémy v provádění exekucí shrnuje Podnět Rady vlády ČR pro lidská práva k exekucím, který byl Radou přijat v únoru 2009.⁶²

1.2 Právo na soukromí a jeho ochrana

V roce 2008 došlo k několika významným technickým novinkám, které se bezprostředně dotýkaly i práva na soukromí a s ním spojené ochrany osobních údajů.

1.2.1 Elektronické občanské průkazy

Nové elektronické občanské průkazy by měly mít strojově čitelnou zónu s osobními údaji, přičemž možností jsou i elektronické kontaktní čipy. Tyto občanské průkazy bude možné použít pro elektronickou komunikaci se základními registry a dalšími informačními systémy veřejné správy. Pro komunikaci s informačními systémy veřejné správy je osobě přidělen bezpečnostní osobní kód, který má bránit zneužití průkazu. Nadále ovšem budou omezeně platit i občanské průkazy bez strojově čitelných údajů, ale s maximální dobou platnosti 6

nutnost změny občanského soudního řádu v tom smyslu, že do rozhodnutí o vylučovací žalobě nelze provést dražbu movitých věcí tak, jak to zákon výslovně stanoví v případě prodeje nemovitostí a podniku.

⁶¹ Příspěvek nevládní organizace Iuridicum Remedium, o.s., www.iure.org.

⁶² Viz <http://www.vlada.cz/cz/ppov/rfp/cinnost-rady/zasedani-rady/zasedani-rady-dne-26--unora-2009-54800/>.

měsíci. V nových občanských průkazech má rovněž dojít k omezení uváděných zveřejňovaných údajů – jde pouze o jméno, popř. jména, příjmení, pohlaví, státní občanství, datum, místo a okres narození spolu s údaji o občanském průkazu jako takovém. Na průkaze se tudíž již neobjeví např. rodné číslo. Navrhovanou změnou se tak sníží dosud častá potřeba výměny občanského průkazu v případě změny některého ze zapisovaných údajů, která zbytečně zatěžovala jak občany samotné, tak i státní rozpočet.⁶³ Předpokládá se, že zavedením elektronického občanského průkazu se zvýší i ochrana občanů v případě ztráty nebo odcizení tohoto dokladu.

1.2.2 Základní registry

Nový prvkem elektronizace státní správy jsou tzv. základní registry.⁶⁴ Tyto nové informační systémy umožní vytvořit jednotný, vzájemně provázaný a ucelený systém, který umožní čerpat a sdílet data o fyzických a právnických osobách a jejich právech povinnostech v oblasti veřejné správy z jediného relevantního datového zdroje, spolehlivě a transparentně aktualizovaného, s patřičnou úrovní zabezpečení práce s těmito daty. Údaje obsažené v základních registrech a označené jako referenční údaje budou považovány za správné (neprokáže-li se opak) a orgány veřejné moci již nebudou muset jejich platnost a správnost ověřovat, případně jejich doložení požadovat po dotčených subjektech (referenční údaje budou nadány presumpcí správnosti).

K zajištění bezpečnosti dat slouží systém identifikátorů fyzických osob - každá fyzická osoba bude mít přidělen číselný kód, tzv. zdrojový identifikátor, z něhož budou odvozeny další, tzv. agendové identifikátory pro každou agendu, tj. pro každou jednotlivou činnost veřejné správy, ve které daná osoba figuruje. Díky tomu, že v každé agendě bude osoba identifikována jiným identifikátorem, nebude technicky možné neoprávněně propojit různé údaje o dané osobě. Návrhy zákonů o základních registrech však neruší rodné číslo (bude i nadále jako další identifikátor používáno v jednotlivých agendách a jeho význam bude postupně „utlumován“).

Budou vytvořeny 4 základní registry: základní registr obyvatel, základní registr právnických osob, podnikajících fyzických osob a orgánů veřejné moci, základní registr územní identifikace, adres a nemovitostí a základní registr orgánů veřejné moci a některých práv a povinností.

V registru obyvatel se povedou referenční údaje o občanech České republiky a o cizincích s dlouhodobým nebo trvalým pobytem na území České republiky, dále o občanech států EU a EHS, kteří zde pobývají déle než 90 dní, osob pobývajících v České republice po udělení azylu a případně dalších osobách podle zákona. Správcem registru obyvatel bude Ministerstvo vnitra. Registr obyvatel nebude jako jediný veřejně přístupný z důvodu ochrany osobních údajů. Fyzické osoby však budou moci získat přístup k o sobě vedeným údajům na žádost podanou elektronicky, listinně nebo osobně na kontaktním místě veřejné správy (CZECHPOINT). *Zde bude ovšem nutno sledovat, zda podmínky přístupu nebudou pro*

⁶³ Zavedení občanských průkazů je předmětem stávajícího legislativního návrhu, který by měly nabýt účinnosti k 1.7.2010 a nyní projednáván a schvalován v Poslanecké sněmovně. Jedná se o sněmovní tisk č. 714/0, který je k datu zpracování Zprávy (březen 2009) ve 2. čtení přikázán k projednání Výboru pro veřejnou správu a regionální rozvoj.

⁶⁴ Návrh zákona o základních registrech byl Poslaneckou sněmovnou schválen v únoru 2009 a podstoupen Senátu - sněmovní tisk č. 598/3, senátní tisk č. 33. Senátem byl schválen v březnu 2009, podepsán prezidentem republiky a publikován ve Sbírce zákonů pod č. 111/2009 Sb. Předpokládané nabytí účinnosti zákonů zavádějících registry je 1. července 2010.

některé skupiny obyvatel (například pro starší osoby) především s ohledem na formu jejich platných osobních dokladů příliš komplikované.

1.2.3 Odposlechy

Dosavadní úprava § 88 trestního řádu neupřesňovala podmínky pro povolování odposlechu a záznamu telekomunikačního provozu, neboť postačovalo, že lze důvodně předpokládat, že odposlechem budou sděleny významné skutečnosti pro trestní řízení. Nyní⁶⁵ je vedle tohoto předpokladu ještě zvýrazněna zásada přiměřenosti a zdrženlivosti, tj. použití tohoto druhu operativně pátracího prostředku bude možné pouze za podmínek, nelze-li sledovaného účelu dosáhnout jinak nebo bylo-li by jeho dosažení podstatně ztíženo. V odůvodnění návrhu na vydání příkazu k odposlechu musí být uvedeny konkrétní skutkové okolnosti, které vydání příkazu včetně doby jeho trvání odůvodňují. Další změnou je zkrácení lhůty k provedení odposlechu z dosavadních 6 měsíců na 4 měsíce. Nově se zavádí povinnost pro policejní orgán průběžně odposlech vyhodnocovat a zkoumat tak, zda stále trvají důvody pro provádění odposlechu. Podstatnou změnou je zajištění následné informovanosti odposlouchávaných osob o této skutečnosti, s tím, že jim umožňuje podat návrh na přezkoumání zákonnosti příkazu k odposlechu a záznamu telekomunikačního provozu přímo Nejvyššímu soudu. Záleží na svobodné volbě občana, do jehož práv bylo ze strany státu zasaženo, zda tohoto práva využije. Podle výsledku přezkoumání Nejvyšším soudem může volit další kroky, včetně požadování finančního zadostiučinění za způsobenou nemajetkovou újmu, shledá-li Nejvyšší soud, že k vydání příkazu k odposlechu a záznamu telekomunikačního provozu nebyly splněny podmínky stanovené zákonem.

Při přípravě a schvalování tohoto zákona proběhla v ústavně právním výboru a v bezpečnostním výboru Poslanecké sněmovny široká diskuze zejména k otázce zrušení možnosti odposlechu se souhlasem uživatele telefonní stanice. Nakonec bylo přijato kompromisní řešení tak, aby odposlech se souhlasem uživatele byl možný jen u vyjmenovaných trestných činů (násilí proti skupině obyvatelů a jednotlivci, únos, obchodování s dětmi, vydírání, omezování osobní svobody) neboť se nejedná o trestné činy zvlášť závažného charakteru podle trestního zákona⁶⁶, při jejichž vyšetřování by odposlech mohl být nařízen soudem, přičemž může být společenský zájem na využití odposlechů i při vyšetřování těchto trestných činů, především s ohledem na zájmy jejich obětí. Významnou změnou ovšem je, že souhlas k odposlechu neuděluje již jen účastník telekomunikační služby, tj. osoba, která uzavřela smlouvu o jejím poskytování⁶⁷, ale přímo její konkrétní uživatel v daném momentu, kdy se hovor uskutečňuje.⁶⁸ *Lze tedy říci, že se ochrana soukromí v dané situaci zvýšila, neboť každý se bude moci vyjádřit k tomu, zda s provedením odposlechu svého hovoru souhlasí, a nebude vázán souhlasem osoby, která danou telefonní stanicí užívá na základě smlouvy s poskytovatelem služeb.*

⁶⁵ Nová úprava odposlechů byla provedena zák. č. 177/2008 Sb. kterým se mění zákon č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním (trestní řád), ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 127/2005 Sb., o elektronických komunikacích a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o elektronických komunikacích), ve znění pozdějších předpisů.

⁶⁶ Podle § 41 odst. 2 trestního zákona jsou zvlášť závažnými trestnými činy „trestné činy uvedené v § 62 a ty úmyslné trestné činy, na něž tento zákon stanoví trest odnětí svobody s horní hranicí trestní sazby nejméně osm let.“

⁶⁷ Viz § 2 písm. a) zákona č. 127/2005 Sb., o elektronických komunikacích, ve znění pozdějších předpisů.

⁶⁸ Viz § 2 písm. b) zákona č. 127/2005 Sb., o elektronických komunikacích, ve znění pozdějších předpisů.

Do úpravy odposlechů významně zasáhla i novela trestního řádu,⁶⁹ která se týká zveřejňování informací o trestním řízení. Zveřejňování těchto informací bylo zpřísněno ve prospěch ochrany obviněných, svědků, poškozených a zúčastněných osob (zvláště poškozených mladistvých v případech trestných činů jako kuplířství či šíření dětské pornografie). Je zakázáno zveřejnění informací, které by umožnily zjištění totožnosti poškozeného a nebyly již použity jako důkaz v trestním řízení. Zákaz se vztahuje na orgány činné v trestním řízení, ale i na další osoby, kterým byly údaje z trestního řízení poskytnuty. Jedinou výjimkou je možnost informace „v nezbytném rozsahu zveřejnit pouze pro účely pátrání po osobách nebo pro dosažení účelu trestního řízení“ anebo písemný souhlas dané osoby.⁷⁰ Speciální úprava nového § 8c trestního řádu zakazuje explicitně zveřejňovat odposlechy či záznamy telekomunikačního provozu nebo informace získané sledováním osob a věcí podle trestního řádu.⁷¹ V této souvislosti byl rovněž do zákona o ochraně osobních údajů⁷² včleněn nový správní delikt „Zákaz zveřejnění osobních údajů stanovený jiným právním předpisem“ s pokutou až 5 mil. Kč.⁷³ Přeformulován byl rovněž i § 178 trestního zákona ohledně trestného činu neoprávněného nakládání s osobními údaji. Veškeré neoprávněné nakládání s osobními údaji ovšem musí podle novely způsobit „vážnou újmu na právech nebo oprávněných zájmech osoby“.⁷⁴ Pokud tedy čin mající jinak znaky trestného činu vážnou újmu nezpůsobil, neměl by být projednáván jako trestný čin.

Současná úprava sice zvýšila ochranu identity obětí a domnělých pachatelů, zároveň ale dává určité možnosti zorganizovat odposlech v souladu se zákonem. Někteří odborníci na ochranu soukromí upozorňují, že novela může až příliš zasáhnout do práva na informace a svobody projevu. U trestně právního postihu bude záležet především na výkladech soudů, která jednání konkrétně způsobí „vážnou újmu na právech nebo oprávněných zájmech osoby“ a tudíž budou trestným činem. V případě zákazu zveřejnění odposlechu podle trestního řádu bude zveřejnění postihováno jako přestupek dle zákona o ochraně osobních údajů, pokud nenaplní skutkovou podstatu trestného činu. Zde je pak otázka uložení pokut ze strany Úřadu na ochranu osobních údajů, a zda bude jejich výše podle okolností případu přiměřená či naopak příliš omezující.

1.2.4 Lidská práva a technologie

Mnohé moderní technologie mohou se svou činností nést i riziko zásahu do práva na ochranu soukromí. Využívání moderních technologií ze strany státu a často i soukromých subjektů může vést k neopodstatněným zásahům do soukromí jednotlivců.⁷⁵

1.2.4.1 Karta Pražana – tzv. opencard

V průběhu roku 2008 Magistrát hl.m. Prahy oznámil svůj záměr rozšířit možnosti využití Univerzální karty Pražana (tzv. bezkontaktní čipové karty opencard) o funkci elektronické jízdenky v prostředcích pražské integrované dopravy a příměstských linkách bez možnosti volby sloužit jako jediná alternativa ročního kuponu MHD. *Jelikož Magistrát nenabídl anonymní verzi karty, tato situace skýtala reálné možnosti zneužití opencard k plošnému*

⁶⁹ Zákon č. 52/2009 Sb., přijatý v únoru 2009.

⁷⁰ Nový § 8b odst. 3 a 5 trestního řádu ve znění zákona č. 52/2009 Sb. Ochrana je nejvíce zaměřena na osobu poškozeného

⁷¹ § 88, 88a a 158d odst. 2 a 3 trestního řádu.

⁷² Zákon č. 101/2000 Sb., ve znění pozdějších předpisů.

⁷³ § 44a a 45a zákona č. 101/2000 Sb. ve znění zákona č. 52/2009 Sb.

⁷⁴ Tato podmínka je i v novém trestním zákoně č. 40/2009 Sb., § 180

⁷⁵ Zpracováno dle podkladů Iuridicum Remedium, o.s., www.iure.org.

monitoringu pohybu svého držitele v rámci struktury pražské integrované dopravy, ale i ke sledování dalších zvyklostí či chování Pražanů. Dle zjištění občanského sdružení Iuridicum Remedium byly osobní údaje uložené v hybridním čipu opencard zcela nedostatečně zabezpečeny a pro přečtení jména, příjmení, pohlaví a data narození držitele karty posloužilo na internetu běžně dostupné zařízení. Podmínky formulované Magistrátem hl.m. Prahy jsou pro zájemce o vydání karty nastaveny navíc velmi nevýhodně. V konečném důsledku je zájemce o vydání karty povinen poskytnout osobní údaje a následně udělit souhlas k jejich zpracování v míře, která nemá v dosavadní praxi poskytování služeb pražské integrované dopravy obdoby. Veškerá data o používání aplikací, ať už jde o půjčky knih, přepravní kontrolu či placení parkovného, pak může správce databáze s osobními údaji přiřadit ke konkrétní osobě.⁷⁶

Dne 17. prosince 2008 byl Magistrátem hl.m. Prahy spuštěn prodej anonymních karet, kdy zájemci o kartu již nemusí jako podmínku pro její vydání uvádět své osobní údaje spolu se souhlasem k jejich zpracování. Jedná se o tzv. přenosné kupony, ovšem s poplatkem 200 Kč a navíc s podstatně vyšší cenou i za kupon MHD. *Za ochranu soukromí si tak musí i do budoucna zájemci o opencard připlatit.*

1.2.4.2 Kamerové systémy

V oblasti sledovacích systémů chybí úprava, definující přípustnost takového systému z hlediska proporcionality, tedy z hlediska možnosti dosáhnout stejného cíle jinými, méně invazivními prostředky. Neexistuje regulace, která by posuzovala hledisko proporcionality též ve vztahu k zabezpečení. Chybí úprava, stanovující časový limit a další podmínky pro uchovávání získaných dat. Rada vlády pro lidská práva proto v listopadu minulého roku přijala Podnět k úpravě využívání sledovacích systémů.⁷⁷ Schválený návrh by měl umožnit provozování kamer soukromým osobám pouze za účelem sledování ochrany svého majetku a blízkých, veřejnému orgánu by pak mělo být umožněno pořizování záznamu pouze ve veřejném zájmu k zákonem definovanému účelu. Návrh také klade překážky nadměrnému zpracovávání osobních údajů a zároveň zakotvuje povinnost pro provozovatele kamerových systémů o systémech informovat přímo namíste. Cílem návrhu je také zavést přísnou regulaci uchovávání snímaných záznamů a povinnost, aby při každé instalaci konkrétního kamerového systému policií či jiným bezpečnostním sborem byl vysvětlen a písemně zdokumentován účel instalace kamerového systému.⁷⁸

Za nebezpečí pro ochranu soukromí a osobních údajů nutno považovat zavedení sledovacích systémů v souvislosti s výběrem mýta na dálnicích. Tento systém zpracovává údaje o všech projíždějících vozidlech. Identifikaci zájmového vozidla provádí až následně, navíc s rozvojem mýtného i pro menší vozidla přestane být toto odlišení vůbec možné. Je tedy jen věcí relativní úrovně zabezpečení, zda jsou či mohou být tyto údaje, mapující v reálném čase

⁷⁶ V souvislosti s nedostatky opencard iniciovalo občanské sdružení Iuridicum Remedium na počátku září 2008 petici, ve které požadovalo zavedení multifunkční čipové karty opencard, pro jejíž vydání nebude již nadále nutné poskytovat osobní údaje a která bude vydávána za stejných, tj. nediskriminujících podmínek, jako dosud vydávaná karta, dále pak výmaz osobních i uživatelských údajů o držiteli opencard z centrální evidence a databází po skončení platnosti karty a v neposlední řadě dodržení povinnosti správce databází a umožnění výmazu uživatelských informací osob, které o to zažádají. Jako součást této petice byla připojena žádost o zavedení anonymní verze opencard za cenu stejnou jako u neanonymizované verze, jejíž obdoby jsou zcela běžně zaváděny v ostatních zemích Evropské unie.

⁷⁷ Podnět je dostupný na: <http://www.vlada.cz/cz/ppov/rfp/cinnost-rady/zasedani-rady/zasedani-rady-dne-28--listopadu-2008-54794/>.

⁷⁸ Podnět je k datu zpracování Zprávy projednáván vládou.

(on-line) v digitalizované podobě pohyb vozidel a osob po celém území ČR, legálně či nelegálně dále využity a zneužity. *Plošnost snímání, okamžitost a digitalizace informací o pohybu osob, provedená státní správou i soukromými osobami, je tak vážným ohrožením a zásahem do ústavně zaručených práv osob.*

Úřad pro ochranu osobních údajů začal řešit problematiku tzv. úsekového měření rychlosti vozidel pomocí kamerového systému, kdy pomocí digitalizace SPZ (RZ) a fotografií osob ve vozidle se osobní údaje zpracovávají plošně a zaznamenávají se osobní údaje o všech osobách. Úřad začal po provozovateli (město Zlín, následně Praha) požadovat změnu vlastní technologie (následnosti, organizace) zpracování osobních údajů, tak, aby nedocházelo uchování osobních údajů o osobách, které neporušily dopravní předpisy.⁷⁹

1.2.4.3 Předávání dat o leteckých pasažérech (PNR)

Jmenná evidence cestujících (Passengers Name Records - PNR) slouží primárně k účelům leteckých společností. Po teroristických útocích dne 11. září 2001 se začalo prosazovat, aby letecké společnosti zajišťující spojení do nebo ze Spojených států či přes území USA poskytovaly jimí shromažďovaná data o svých cestujících americkým orgánům online.

Po složitých jednáních předložil předsedající stát EU v červnu 2007 návrh dohody mezi EU a USA. V ČR se k návrhu vyjádřil Úřad na ochranu osobních údajů. Podle něj návrh přináší zhoršení úrovně ochrany osobních údajů proti předchozím dohodám, úřady USA získávají libovolný přístup k osobním a citlivým údajům milionů občanů bez toho, že by zaručovaly elementární práva, například na opravu nepravdivých údajů, informaci o tom, že údaje zpracovávají atd. Poslanci Evropského parlamentu (EP), který není součástí ratifikačního procesu, se v listopadu 2008 postavili proti nové dohodě o PNR mezi EU a USA. Dohoda nenašla podporu ani v zahraničním výboru Poslanecké sněmovny ČR, ani ve stálé komisi Senátu ČR pro ochranu soukromí. *Výbor pro zahraniční věci, obranu a bezpečnost ratifikaci Dohody doporučil a Senát s její ratifikací vyslovil souhlas 4. června 2008. Pochybnou praxí USA se ovšem inspirovala i EU samotná a zamýšlí zakotvit oprávnění sledovat letecké cesty všech Evropanů.*⁸⁰

V rámci EU bylo vytvoření návrhu na používání údajů o leteckých cestujících pro účely boje proti terorismu a trestné činnosti zařazeno do Haagského programu rozvoje oblastí Spravedlnosti a vnitřních věcí již v roce 2004. Mezitím programy využívání PNR proti terorismu zavádějí další státy jako je Dánsko, Spojené království, Kanada nebo Austrálie. Komise připravila návrh rámcového rozhodnutí o používání PNR při letech z a do EU v roce 2007. Evropský parlament v listopadu 2008 navrhované rámcové rozhodnutí označil za nedostatečně právně odůvodněné, takže nelze vyloučit možné rozpory s Evropskou úmluvou o ochraně základních lidských práv a svobod, Chartou základních práv EU i Úmluvou Rady Evropy č. 108 o ochraně osobních údajů, nepodal ovšem formálně zamítavé stanovisko.

⁷⁹ Zpracováno na základě příspěvku Otevřené společnosti, o.p.s. www.otevrete.cz

⁸⁰ Návrh rámcového rozhodnutí Rady o používání jmenné evidence cestujících pro účely vynucování práva {SEK(2007) 1422} {SEK(2007) 1453} /* KOM/2007/0654 konečném znění - CNS 2007/0237 */ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52007PC0654:CS:NOT> . Viz též Stanovisko evropského inspektora ochrany údajů [http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52008XX0501\(01\):CS:NOT](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52008XX0501(01):CS:NOT) a názor Agentury EU pro základní práva (FRA) http://fra.europa.eu/fraWebsite/attachments/FRA_opinion_PNR_en.pdf

1.3 Právo na přístup k informacím

Nejvyšší správní soud v precedentním rozhodnutí dovedl, že ovládané právnické osoby jsou povinnými subjekty (subjekty, které mají povinnost poskytovat informace) i za současného právního stavu, a proto není nezbytné pro tento účel novelizovat zákon, jak původně vláda předpokládala a uložila Ministerstvu vnitra.⁸¹ *V budoucnu tedy bude třeba sledovat, jak se k tomuto rozsudku postaví různé veřejné instituce, které dosud odepíraly poskytování informací, jako např. Dopravní podniky měst, bytové podniky, komunální služby a podobné, a to bez ohledu na právní formu (akciová společnost, společnost s ručením omezeným, obecně prospěšná společnost atd.). Nyní toto ministerstvo analyzuje možnosti širší legislativní změny zákona o svobodném přístupu k informacím, včetně zavedení institutu informačního komisaře (jakési obdoby Veřejného ochránce práv specializovaného na oblast přístupu k informacím)⁸² a případného sjednocení obou zákonů o přístupu k informacím do jednoho právního předpisu⁸³ Příprava možných změn probíhá a navrhne-li ministerstvo konkrétní legislativní změny, bude v takovém případě do zákona zapracován rovněž podnět Rady vlády ČR pro lidská práva k vydání obecně závazného předpisu k zajištění zveřejňování některých vnitřních předpisů povinných subjektů.⁸⁴ Podnět navrhuje legislativní zakotvení nové povinnosti, dle níž mají povinné subjekty zveřejňovat vnitřní předpisy, které blíže rozvádějí a konkretizují výkon jejich správních činností a mají přitom dopad na externí nepodřízené fyzické a právnické osoby. Cílem je zajištění možnosti seznámit se s vnitřními předpisy, které v souladu se zákony blíže vymezují práva a povinnosti ostatních osob mimo daný subjekt.*

V praxi se nadále vyskytují případy, kdy úřady protizákonně odepírají poskytnutí požadovaných informací. Například Magistrát Karlových Varů rok a půl účinně blokoval přístup k informacím o provádění státního stavebního dohledu (celkem 6 odmítnutých žádostí). Využil k tomu možnosti vydat namísto zrušeného vadného rozhodnutí opět vadné rozhodnutí, tento postup zopakoval v jednom případě šestkrát po sobě téměř identicky. V jiném případě odepřela Česká obchodní inspekce poskytnout veřejnosti informaci o výsledku kontroly kvality benzínu u čerpacích stanic. Ani názor ombudsmana, ani tlak médií a nevládních organizací Inspekci nepřinutil změnit názor. Věc rozhodne soud. V případech žádostí k nahlédnutí do smluv s dodavatelskou organizací se povinné subjekty odvolávají na smluvní tajemství (například kauza Kapsch - Ministerstvo dopravy). Statistika soudních sporů o informace ukazuje mimořádně vysoký počet případů (cca 95%), kdy v právu jsou žadatelé a odepírání informací je protiprávní. Vymahatelnost některých informací i po soudním nařízení byla dosažena jen částečně (například kauza Ruský dluh a Ministerstvo financí x Respekt). *Znalosti úředníků a úřednic v oblasti poskytování informací jsou stále nedostatečné.*

Povinné subjekty často porušují i další povinnosti na základě zákona o svobodném přístupu k informacím. Část obecného práva na informace se má realizovat definovaným okruhem informací, které mají veřejné úřady povinnost zveřejňovat, zejména na internetu. Jen část ministerstev plní tyto povinnosti zcela. Velká část ústředních orgánů státní správy a velká část

⁸¹ Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29.5.2008, čj. 8 As 57/2006 - 67, www.nssoud.cz Soud označil Fotbalový klub - akciovou společnost města za povinný subjekt, rovněž se vyjádřil i k dalším klíčovými otázkám: k širšímu pojetí pojmu "stát", který dopadá i na samosprávné celky, k povinnosti obchodních společností obcí a krajů plnit veřejné potřeby a "nechovat se soukromě", a to ani tehdy, když hospodaří s vlastními příjmy z podnikatelské činnosti.

⁸² Jedná se o nezávislý orgán, který prosazuje toto právo analytickými, vzdělávacími, metodickými i donucovacími prostředky podobně jako např. ve Spojeném království nebo v Německu.

⁸³ Druhým zákonem je zákon č. 123/1998 Sb., o právu na informace o životním prostředí, provádějící čl. 35 odst. 2 Listiny

⁸⁴ Podnět byl schválen usnesením vlády ze 3. listopadu 2008 č. 1334.

územních samospráv tyto povinnosti nenaplnuje ani uspokojivě. Například povinnost zveřejňovat informace, které již jednou byly poskytnuty žadatelům, se naplňuje jen ojedinele.

Odepírány jsou často i základní informace o životě obcí a krajů, jako jsou zápisy a záznamy z jednání zastupitelstva či smlouvy, které obec uzavírá k realizaci veřejných zakázek. Například Karlovarský kraj odmítá poskytnout členům zastupitelstva zvukový záznam jednání tohoto zastupitelstva. *Tento vadný názor potvrdilo i Ministerstvo vnitra.*⁸⁵

Problematický je i přístup k informacím ve správním řízení na základě některých zvláštních zákonů, kdy je bez legitimních důvodů omezeno právo na přístup k informacím, a to i účastníkovi správního řízení, o jehož právech a povinnostech se rozhoduje.

Právo vyjádřit se ke všem podkladům pro vydání správního rozhodnutí je přitom jedním z nejdůležitějších procesních práv účastníka správního řízení. Pokud chce účastník účinně hájit svá práva, musí mít navíc možnost si podklady i okopírovat, aby je mohl doma prostudovat, případně se o nich poradit s odborníkem na danou problematiku. Překážkou pro takový postup jsou ustanovení některých zákonů [například ustanovení § 168 odst. 2 věta druhá stavebního zákona (zákon č. 183/2006 Sb., ve znění pozdějších předpisů), § 23a zákona o azylu (zákon č. 325/1999 Sb., ve znění pozdějších předpisů)]. Přitom pokud má účastník řízení možnost seznámit se s obsahem spisu, není důvod, proč mu nevydat kopii dokumentů, do nichž nahlédl. Argumenty o možnosti zneužití kopií jsou poněkud zvláštní, neboť pokud jde o dokumenty s informacemi, jejichž zneužití by mohlo vést ke zmaření účelu řízení nebo k poškození cizích práv, potom by účastník řízení neměl mít možnost se s nimi seznámit vůbec (i pouhé nahlédnutí do takových dokumentů by totiž mohlo být zneužitelné).

Problémem se již dlouho zabývá Veřejný ochránce práv, který ve své souhrnné zprávě za rok 2008 doporučil Poslanecké sněmovně, aby požádala vládu o předložení novely stavebního zákona a zákona o azylu tak, aby bylo plně zajištěno právo účastníka řízení pořídit kopie dokumentů ze spisu.

1.4. Právo šířit informace

V oblasti svobody projevu je nadále vážným celostátním problémem fenomén tzv. radničních periodik, tedy tištěných sdělovacích prostředků obcí a krajů. *V těchto sdělovacích prostředcích, vydávaných za veřejné prostředky⁸⁶ dochází k prokazatelné rozsáhlé cenzuře, ať přímé či nepřímé.*⁸⁷ Například v Karlových Varech vedení města opakovaně odmítlo zařadit přiměřeně rozsáhlé informace, předložené k publikování opozičním klubem zastupitelů, a to i ve formě placené inzerce. *Zároveň jsou zneužívány jako jednostranná propagace výhradně jedné místní politické skupiny, dochází tak k porušování svobodné soutěže politických sil. Jde o porušování svobody projevu, ve spojení s nerovným přístupem k veřejným zdrojům. Dalším porušením svobody projevu je množství situací, kdy orgány veřejné správy zadávají u vybraných sdělovacích prostředků reklamu, a jako protihodnotu pak získávají vstřícný přístup těchto sdělovacích prostředků ke své činnosti.*

⁸⁵ Příspěvek Otevřené společnosti, o.p.s. www.otevrete.cz.

⁸⁶ Kvalifikovaný odhad Otevřené společnosti, o.p.s., činí cca 400 mil. Kč ročně.

⁸⁷ Viz průzkum Oživení o.s. a Otevřené společnosti o.p.s.: Radniční listy bez cenzury, 2006.

1.5. Svoboda shromažďování

V oblasti výkonu práva shromažďovacího došlo v roce 2008 k několika problematickým událostem. Jejich společným jmenovatelem byli pořadatelé z řad různých extremistických skupin a s tím spojený konflikt výkonu práva shromažďovacího a svobody projevu a právem na ochranu osobnosti, respektem ke společenské jinakosti či právy národnostních a etnických menšin. Dne 19. ledna 2008 se měl v Plzni uskutečnit pochod praviceových extremistů za svobodu shromažďování a svobodu slova, který byl zakázán rozhodnutím primátora statutárního města Plzně. Krajský soud v Plzni však musel rozhodnutí primátora pro nezákonnost zrušit⁸⁸, a proto se pochod uskutečnil v náhradním termínu dne 1. března 2008. Pochodu se zúčastnilo více jak 200 praviceových extremistů. Proti pochodu protestovalo několik set odpůrců.

Druhé nejvýznamnější shromáždění se uskutečnilo dne 18. října 2008 v Litvínově. Toto shromáždění svolala Dělnická strana jako „protestní shromáždění proti cikánskému teroru“, prezentovala jej jako pouhý občanský protest lidí nespokojených se situací v Litvínově. Shromáždění nebylo ohlášeno, zúčastnilo se jej 350 extremistů a několik set místních obyvatel. Po projevech zástupců Dělnické strany shromáždění starosta města rozpustil. Zásah Policie ČR následně vyústil v potyčku se zástupci Dělnické strany, kteří byli ve svém konání navíc podporováni místními obyvateli nespokojenými se situací v lokalitě.⁸⁹

1.5.1. Problémy se shromážděními podporujícími extremismus

V roce 2008 přijal Parlament ČR novelu zákona o právu shromažďovacím.⁹⁰ Novela zpřísnila zákaz zakrývání obličeje způsobem znesnadňujícím identifikaci účastníka shromáždění. Tento zákaz se nyní vztahuje na celý průběh shromáždění (nikoliv pouze na provádění zákroku policií), tudíž jakékoliv shromáždění, jehož účastníci budou maskováni, může být rozpuštěno a jeho účastníci za porušení svých povinností pokutováni za přestupek až do výše 10 000 Kč. *Toto ustanovení by svou apriori kriminalizací zahalení při shromáždění mohlo představovat přílišný zásah do svobody shromažďování. Rada vlády pro lidská práva proto v únoru 2009 schválila podnět směřující ke zpětnému zavedení zákazu maskován pouze při provádění policejního zákroku.*⁹¹ Nově lze rovněž rozpustit shromáždění v případě, že účastníci mají u sebe zbraně.

Současná legislativní úprava práva shromažďovacího je s ohledem na stále se zvyšující počet radikalizujících hnutí obecními úřady často označována za nedostatečnou. Odrazem tohoto poměrně široce rozšířeného názoru jsou nedávná medializovaná rozhodnutí obecních úřadů, která zakazovala ohlášená shromáždění. Většina těchto rozhodnutí však byla následně správními soudy zrušena, přičemž tento postup potvrdil ve většině případů i Nejvyšší správní soud. Jedním z důvodů těchto zákazů je obava obecních úřadů ze shromažďování extrémistických hnutí v obvodu jejich působnosti. Obecní úřady ze strachu před takovými shromážděními přistupují k nedostatečně odůvodněným zákazům

⁸⁸ Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21.2.2008, čj. 2 As 17/2008 - 77, www.nssoud.cz. Důvodem pro zrušení rozhodnutí bylo jednak nedodržení třídní zákonné lhůty pro možný zákaz shromáždění a jednak nepříslušnost magistrátu města Plzně vydat tento zákaz, neboť příslušný byl Úřad městského obvodu Plzeň 3, který však v zákonné lhůtě žádné rozhodnutí o zákazu nevydal.

⁸⁹ Dále také viz kapitola týkající se rasové diskriminace.

⁹⁰ Zákon č. 84/1990 Sb., o právu shromažďovacím, ve znění pozdějších předpisů.. Novela provedená zákonem č. 274/2008 Sb. nabyla účinnosti od 1. ledna 2009.

⁹¹ Podnět je dostupný na <http://www.vlada.cz/cz/ppov/r/pov/cinnost-rady/zasedani-rady/zasedani-rady-dne-26--unora-2009-54800/>.

shromáždění. V takovém případě osoba rozhodující o zákazu z řady různých indicií dovodí, že nahlášený účel shromáždění je pouze krycí, resp. falešný, a že se ve skutečnosti dané shromáždění koná za účelem jiným, v těchto případech propagujícím nějakou formu antidemokratické výzvy. Úřady k těmto závěrům dospějí nejčastěji na základě osoby svolavatele, popř. zástupce tohoto svolavatele, kteří jsou v mnoha případech svázáni s extrémistickými, popř. neonacistickými stranami. Oporu pro svá tvrzení potom úřady nacházejí v minulých zkušenostech s těmito osobami, na internetových portálech, jež tato hnutí reprezentují, popř. ve vyjádření policejních orgánů.

Právo shromažďovat přísluší každému a jeho omezení je možné pouze ze zákonných důvodů. Nelze tedy např. jen ze samotného členství v jakémkoliv uskupení usuzovat, že tato osoba ve skutečnosti má v rámci shromáždění jiné plány a jakýmkoliv způsobem tak předjímat její chování bez toho, aby pro tuto skutečnost neexistovaly jiné důkazy. Celé oznámení shromáždění je nutno posuzovat ve všech souvislostech a se zohledněním daných okolností. Při zkoumání účelu shromáždění je nutno postupovat obzvlášť obezřetně. Obecní úřady v minulosti váhaly, zda mají posuzovat pouze oznámený účel shromáždění uvedený v oznámení, či zda mají brát do úvahy všechny souvislosti daného shromáždění. V souvislosti s výkladem pojmu „oznámený účel shromáždění“ Nejvyšší správní soud jasně konstatoval, že *„není udržitelný názor městského soudu, podle nějž musí správní orgán vycházet pouze z oznámeného účelu shromáždění. Zkušenost ukazuje, že subjekty, jejichž cíle jsou v rozporu se základními principy demokracie, neodhalují tyto cíle dříve než jejich realizací. Formálně oznámený účel shromáždění pak jistě může skrývat cíle a záměry, které se liší od těch proklamovaných.“*⁹² Jak dále naznačil Nejvyšší správní soud: *„Chce-li ovšem správní orgán zakázat shromáždění proto, že podle jeho názoru svolavatel zastírá oznámeným nezávadným účelem skutečný závadný účel shromáždění, musí takový závěr prokázat a nese v tomto směru důkazní břemeno... Má-li správní orgán pochybnosti o oznámeném účelu shromáždění, aniž by byl schopen prokázat důvodnost těchto pochybností, nezbude mu než je zohlednit pouze v připravenosti rozpustit shromáždění, odchýlí-li se od formálně deklarovaného účelu.“*⁹³ V případě konání shromáždění, které jakýmkoliv způsobem napadá demokratické hodnoty, může nejen správní úřad, ale i policie velmi rychle zasáhnout a shromáždění rozpustit. Ostatně každé hnutí, i to extrémistické, se může pokojně shromažďovat a jeho shromáždění je chráněno do doby, dokud se nedopustí protizákonného jednání navenek. Pokud obecní úřady dospějí k závěru, že ohlášené shromáždění je nutno zakázat, musí svoje rozhodnutí v souladu se správním řádem řádně odůvodnit, a to včetně skutkových a právních úvah obecního úřadu, které je k tomuto závažnému kroku vedou. Pouhá příslušnost svolavatele k extremistickému hnutí není sama o sobě důvodem pro zákaz shromáždění. Je si však nutné uvědomit, že samotný zákaz není vždy řešením.

Velmi závažným nedostatkem je komunikace obcí se svolavatelem shromáždění, přičemž ze shromažďovacího zákona jasně vyplývá povinnost svolavatele s obecním úřadem spolupracovat. Svolavatel a pořadatelé mají přitom povinnost poskytnout nezbytnou součinnost v průběhu celého shromáždění, musí přitom dodržovat nejen zákon o právu shromažďovacím, ale také další právní předpisy. Přestupky spáchané v průběhu shromáždění nejsou mnohdy následně stíhány, správní orgány by důsledně měly dbát na dodržování právních předpisů.

⁹² Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 5. listopadu 2007, č. j. 8 As 51/2007-67, www.nssoud.cz.

⁹³ Viz tamtéž, „přidají-li se k popsaným charakteristikám daných osob další skutečnosti, jako např. datum...a místo konání shromáždění..., může být již důvod pro zákaz shromáždění dán.“

V závěru roku 2008 začalo Ministerstvo vnitra zpracovávat Manuál pro shromažďování, který bude obsahovat praktický výklad shromažďovacího zákona včetně a rozboru aktuální judikatury. Součástí Manuálu bude i Kalendář rizikových dní, který bude napomáhat k odhalování skutečného účelu shromáždění, nahlášených pod fiktivním účelem.

1.5.2. Návrhy na rozpuštění problémových subjektů

Ve spolupráci s orgány Policie České republiky se Ministerstvo vnitra zabývalo aktivitami Národní strany a Dělnické strany. Pokud jde o Národní stranou iniciovaný vznik Národní gardy, je na základě shromážděných poznatků na toto uskupení nadále pohlíženo jako na neformální uskupení existující mimo právní režim jak zákona o sdružování občanů, tak zákona o sdružování v politických stranách a v politických hnutích.⁹⁴ Dle veřejně přístupných zdrojů (stanov Národní strany a webových stránek) není Národní garda prezentována jako součást organizační struktury jmenované strany. Podněty směřující k rozpuštění Národní strany, jež Ministerstvo vnitra v průběhu roku 2008 obdrželo, nebyly shledány důvodnými pro zpracování příslušného návrhu vlády Nejvyššímu správnímu soudu. Oproti tomu v případě Dělnické strany byly důvody pro zpracování materiálu pro jednání vlády o návrhu na rozpuštění strany shledány, a to ve vazbě na porušování shromažďovacího zákona. Vláda podala návrh na rozpuštění strany Nejvyššímu správnímu soudu, ale ten jej dne 4. 3. 2009 zamítl, neboť se na základě návrhu nepodařilo prokázat, že by Dělnická strana vskutku naplnila svou činností důvody pro rozpuštění dle zákona o sdružování v politických stranách a v politických hnutích.⁹⁵

V roce 2008 byla odmítnuta registrace občanského sdružení s názvem Národní domobrana. V rámci řízení o registraci dospělo Ministerstvo vnitra k závěru, že jde o občanské sdružení nedovolené, neboť jeho skutečným cílem je podporovat násilí, anebo jinak porušovat ústavu a zákony.⁹⁶

Obecně lze konstatovat, že i nadále dochází k nárůstu a aktivizaci pravicových a levicových radikálů a skupin. Projevem je i množství organizovaných vystoupení formou pochodů na různých místech v České republice se snahou vyjít z ilegality a vzniku nových sdružení jako např. Mladí národní demokraté, Národní odpor apod.

V souvislosti s novým zákonem o Policii České republiky došlo od 1. ledna 2009 k novému vymezení odpovědnosti za dodržování bezpečnosti a pořádku v průběhu konání sportovních akcí. Policie zde působí subsidiárně a v případě nasazení policistů a prostředků policie je při naplnění zákonných podmínek možné, aby náklady případného zákroku byly uhrazeny odpovědnou osobou. V případě výrazného porušení povinností je Ministerstvo vnitra oprávněno rozhodnout, že se určený sportovní podnik uskuteční bez účasti diváků (až po dobu 1 roku). K vymezení práv a povinností pořadatele při zajištění bezpečí na sportovních utkáních vydalo v roce 2008 Ministerstvo vnitra „Manuál pro fotbalové kluby“.

⁹⁴ Zákon č. 424/1991 Sb., ve znění pozdějších předpisů.

⁹⁵ Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4.3.2009, čj. Pst 1/2008 - 66, www.nssoud.cz.

⁹⁶ Proti rozhodnutí ze dne 24. července 2008 o odmítnutí registrace jmenovaného občanského sdružení byla podána žaloba k Městskému soudu v Praze. Usnesením tohoto soudu ze dne 10. prosince 2008 bylo řízení ve věci zastaveno, protože žalobce nesplnil poplatkovou povinnost.

1.6. Svoboda sdružování

Svobody sdružování by se v budoucnu měla týkat úprava vzniku spolků v návrhu nového občanského zákoníku.⁹⁷ *V návrhu zákoníku zůstává starý, demokratickým zásadám odporující registrační princip, kdy o vzniku jakéhokoli spolku rozhoduje státní orgán.* V praxi to znamená, že kdokoli si bude chtít založit spolek, bude muset podat návrh na zápis do veřejného rejstříku a čekat na rozhodnutí, zda bude zápis povolen. V případě, že bude zápis na základě předem nevymezených kritérií odmítnut, spolek vůbec nevznikne.⁹⁸ V případě nečinnosti příslušného orgánu sice zákon vytváří fikci zapsání, kde se lhůta pro rozhodnutí mění z původních 40⁹⁹ na 30¹⁰⁰ dnů, což období nejistoty pro sdružené osoby poněkud zkracuje. Zaniká ovšem lhůta 10 dnů pro správní orgán pro odmítnutí zápisu¹⁰¹, která představovala alespoň určitou jistotu pro sdružené osoby, že jejich návrh nebude odmítnut a v případě nečinnosti správního orgánu jejich spolek ze zákona vznikne po 40 dnech nečinnosti. Nyní bude existovat jednotná lhůta 30 dnů, po kterou nebudou sdružené osoby vůbec vědět, zda jejich spolek bude zapsán nebo ne, což může být považováno za určité zhoršení jejich situace.

Původní návrh občanského zákoníku byl založen na principu ohlašovacím, tj. že spolky neměly vznikat na základě rozhodnutí Ministerstva vnitra, ale již účinností stanov přijatých na ustavující členské schůzi spolku. Zápis do veřejného rejstříku by tak neměl vliv na vznik spolku, ale pouze by osvědčoval jeho existenci a zveřejňoval jeho statutární orgány. Podle Listiny základních práv a svobod se žádný akt státní správy k zajištění sdružovacího práva nevyžaduje. *Česká republika se tak mohla přiblížit moderní úpravě v Nizozemí, Švédsku, Švýcarsku či dalších západních zemí, kde je běžné, že občanská sdružení pouze informují o svém založení rejstříkový soud.*¹⁰²

Problémová se jeví rovněž právní úprava týkající se obsahu stanov, likvidace, fúze a dalších otázek života spolků. Blíží se spíše úpravě obchodních společností. Například stanovy spolku by podle aktuálního návrhu musely povinně obsahovat i zdroje příjmů a popis vnitřní organizace spolku. *Občanská sdružení pokládají přehnanou důkladnost, s jakou se návrh zákona snaží vypořádat se všemi těmito otázkami, za odporující principům soukromého práva, v jehož rámci nemají být všechny podrobnosti občanského života regulovány státem. Občanská sdružení jsou přesvědčena, že takto složitá úprava bude odrazovat občany od zakládání spolků a povede ke snížení rozmanitosti občanského života.*¹⁰³

⁹⁷ Viz Hlava II, díl 3, oddíl 2, pododdíl 2, §§ 209 – 298. Nový návrh Občanského zákoníku předpokládá zrušení stávajícího zákona č. 83/1990 Sb., o sdružování občanů.

⁹⁸ Viz § 222 odst. 1 a 2 návrhu Občanského zákoníku ve znění schváleném vládou a předloženém Parlamentu ČR.

⁹⁹ Viz § 8 odst. 5 současného zákona č. 83/1990 Sb., o sdružování občanů.

¹⁰⁰ Viz § 222 odst. 3 návrhu Občanského zákoníku ve znění schváleném vládou a předloženém Parlamentu ČR.

¹⁰¹ Viz § 8 odst. 2 současného zákona č. 83/1990 Sb., o sdružování občanů.

¹⁰² Paradoxně je tak nová úprava pro spolky přísnější než úprava původní, která přesně vymezovala důvody, pro které mohlo Ministerstvo vnitra omítnout registraci spolku – rozpor s ústavním pořádkem, omezování svobod občanů apod. (§ 8 odst. 1 ve spojení s § 4 zákona č. 83/1990 Sb., o sdružování občanů), nebo dokonce než současná úprava obchodních společností dle obchodního zákoníku a občanského soudního řádu, kde soud posuzuje pouze splnění formálních podmínek zákona.

¹⁰³ Převzato z materiálů Ligy lidských práv www.llp.cz.

1.7 Volební právo

V roce 2008 vláda přistoupila k reformě volebního systému do Poslanecké sněmovny Parlamentu ČR. Cílem novely je při zachování poměrného volebního systému zajistit možnost vzniku stabilních a akceschopných vlád, a to skrze určitou bonifikaci vítěze voleb a změny systému přidělování mandátů. Současný stav totiž v rozdílných volebních krajích vyžaduje pro získání jednoho mandátu rozdílný počet hlasů, a to až o 100%. V malých krajích jsou pak výsledky voleb dosti disproporcionální. Novela se snaží v souladu s judikaturou Ústavního soudu zachovat systém poměrného zastoupení s tím, že navrhovaná varianta změny má představovat vyváženou kombinaci prvků posilujících proporcionalitu systému s prvky posilujícími zisk pro vítěze voleb. Mezi základními proměnnými, se kterými se bude při změně volebního systému operovat, je konstrukce volebních krajů (počet a velikost volebních obvodů) a volební formule (metoda přepočtu hlasů na mandáty). Kombinací různých variant v rámci těchto dvou proměnných lze modifikovat volební systém požadovaným způsobem.

Vláda nakonec vybrala tzv. řeckou variantu.¹⁰⁴ Varianta zachovává 14 současných krajů jako volebních obvodů, ale pro přepočet mandátů zavádí tzv. „sdružené kraje“. Tyto odpovídají územním jednotkám pro potřeby statistické a analytické a pro potřeby EU, konkrétně tzv. NUTS 2.¹⁰⁵ Výsledek volebního subjektu ve sdruženém kraji je tvořen součtem jeho výsledků v příslušných volebních krajích. Na této úrovni probíhá rozdělování mandátů v 1. skrutiniu. Tento postup přepočtu hlasů v 1. skrutiniu v rámci sdružených krajů, které jsou tvořeny buď jedním, nebo více kraji (podle jejich velikosti) zajistí vyšší míru proporcionality, neboť čím větší jsou volební kraje, tím více proporční jsou volební výsledky.

Volební procedura vypadá tak, že po sečtení všech platných odevzdaných hlasů na úrovni republiky je vypočítáno tzv. republikové mandátové číslo jako podíl celkového počtu platných hlasů odevzdaných pro všechny politické subjekty a počtu všech mandátů (tj. 200 poslanců). Tímto republikovým číslem se následně dělí počet platných hlasů odevzdaných v každém sdruženém kraji a výsledná čísla udávají počet mandátů, které jednotlivým sdruženým krajům připadají. Politickým subjektům jsou následně přidělovány mandáty, vypočtené na úrovni sdruženého kraje pomocí Hagenbach-Bischoffovy formule.¹⁰⁶ Při rozdělování mandátů Hagenbach-Bischoffovou formulí na úrovni sdružených krajů nebudou pravděpodobně nikdy rozděleny všechny mandáty. Všechny tyto zbývající mandáty budou přidělovány ve druhém skrutiniu. Případnou politickému subjektu, který získal nejvyšší počet hlasů na republikové úrovni. Počet takto přidělených „bonusových“ mandátů nebude nikdy znám dopředu, půjde tedy o „plovoucí bonus“. Mandáty přidělené ve druhém skrutiniu

¹⁰⁴ Tato varianta schválená vládou je k datu zpracování Zprávy předložena Poslanecké sněmovně a projednávána v Organizačním výboru.

¹⁰⁵ Zavedení sdružených krajů má sloužit k větší proporcionalitě, neboť se jedná o vzájemně srovnatelné oblasti: průměrná velikost takto vymezených správních jednotek musí ležet v jasně definovaných hranicích počtu obyvatel, tzn. jednotlivé územní jednotky jsou co do počtu obyvatel obdobné.

¹⁰⁶ Tato volební formule spočívá v tom, že se vydělí počet odevzdaných hlasů počtem přidělovaných mandátů zvětšených o jeden, což má zajistit přidělení většího počtu mandátů již v prvním skrutiniu. Výsledným číslem je potřeba dělit počet platných odevzdaných hlasů pro politický subjekt, čímž dojde k určení počtu mandátů politickému subjektu na úrovni sdruženého kraje. Takto získané mandáty jsou následně u každého politického subjektu rozděleny za pomoci tzv. d'Hondtova dělitele (číselná řada 1, 2, 3...) příslušným krajským kandidátním listinám strany podle počtu platných odevzdaných hlasů v tom kterém konkrétním kraji. Všechny podíly spočtené pomocí d'Hondtova dělitele se poté seřadí sestupně podle velikosti v rámci sdruženého kraje. Mandát je přidělen té krajské kandidátní listině, jež vykazuje nejvyšší průměr dělení na mandát. Pokud kandidát dostane příslušný počet preferenčních hlasů, k těmto se přihlídně při rozdělování hlasů na úrovni volebních krajů.

vítěznému subjektu zvýší odstup mezi ním a subjektem, jenž skončí na druhém místě, což významně zvýší pravděpodobnost, že vítězný subjekt sestaví většinovou vládu.¹⁰⁷

¹⁰⁷ Tato varianta schválená vládou je v době zpracování Zprávy předložena Poslanecké sněmovně a projednávána v Organizačním výboru.

2. SOUDNICTVÍ, PRÁVO NA SOUDNÍ A JINOU OCHRANU

2.1. Právo na spravedlivý proces a právo na přístup ke spravedlnosti

Postupem doby se jako stále více problematická ukazuje podmínka pro vydání předběžného opatření v soudním řízení – složení tzv. jistoty, která má plnit roli záruky na případnou náhradu škody vzniklé předběžným opatřením.¹⁰⁸ Jistoty mají bohužel spíše odrazující účinek, než aby plnily funkci zajištění náhrady škody. Rovněž je zřejmé, že výše jistot (50.000,-Kč) za návrh na předběžná opatření, nezajistí roli kauce na škody převyšující tuto částku a činí předběžné opatření pro podstatnou část občanů zcela nedostupnou. Zákon umožňuje jistotu nežádat jen v případech, kdy lze žádat osvobození od soudních poplatků. Tam jsou ovšem kritéria daná příjmy skutečně na hranici životního minima, kdežto padesátitisícová kauce je nedostupná i pro osoby se standardními příjmy. Jako takové je pak předběžné opatření nástroj využitelný pouze pro menšinu občanů. Stejně odrazující účinek má kauce a její výše v obchodních věcech pro malé a střední podnikatele.

V loňském roce Rada vlády ČR pro lidská práva doporučila Ministerstvu spravedlnosti, aby snížilo jistotu, kterou je při podání žádosti na předběžné opatření povinen složit navrhovatel dle § 75b odst. 1 občanského soudního řádu, a to z 50.000 Kč (v jiných než v obchodních věcech) na 20.000 Kč. Navrhovanou změnu zařadilo Ministerstvo spravedlnosti do návrhu zákona, kterým se novelizuje občanský soudní řád. Tento návrh zákona byl již předložen Poslanecké sněmovně Parlamentu ČR.¹⁰⁹ Ministerstvo spravedlnosti v rámci této novely snížilo i jistotu, kterou je navrhovatel povinen složit v obchodních věcech, a to ze současných 100.000 Kč na 50.000 Kč.¹¹⁰

Pokud jde o právo na spravedlivý proces v části týkající se práva na projednání věci v přiměřené lhůtě, Ministerstvo spravedlnosti v roce 2008 vyhodnotilo výkon soudnictví na úseku občanskoprávním a trestněprávním, zejména ve vztahu k výkonnosti soudů. Soustředěnost byla zaměřena především, jak na okresní, tak i krajské soudy v oblasti nedodělků a průtahů v řízení. Z hlediska analytického byly zjištěny nežádoucí jevy administrace justice, pokud jde o neskončené věci, zapříčínující průtahy v řízení v řádu několika let, u nichž délka vyřízení soudem trvala více jak 5 let. Ministerstvo spravedlnosti se v rámci svých kompetencí zabývalo zejména příčinami způsobující průtahy v řízení a statisticky porovnávalo nejvýkonnější a nejméně výkonné soudy. Nežádoucí jevy související s průtahy v řízení se objevily zejména u Krajského soudu v Ostravě, dále u Okresních soudů v Chomutově a Ústí nad Labem, což bylo způsobeno i vyšším procentem výskytu kriminality v těchto regionech.

2.1.1. Souhrnná novela občanského soudního řádu¹¹¹

Souhrnná novela občanského soudního řádu je průlomovým právním předpisem, který zásadním způsobem mění především koncepci úpravy doručování a způsob protokolace. Prioritou v oblasti justice je zavádět taková opatření, která povedou k rychlejšímu a kvalitnějšímu rozhodování soudů. Nová úprava se mj. zaměřuje na efektivní obranu proti

¹⁰⁸ Jistoty byly do občanského soudního řádu zavedeny novelou č. 59/2005 Sb. s účinností od 1.4.2005.

¹⁰⁹ Sněmovní tisk č. 559/0.

¹¹⁰ Viz k tomu také Zpráva 2007, kapitola II.2.1.1.

¹¹¹ Zákon č. 7/2009 Sb. nabude účinnosti k 1. červenci 2009.

průtahům v řízení, omezení rozsahu odůvodnění rozhodnutí soudů a posílení notáře jako soudního komisaře v dědickém řízení.

System doručování je jedním z největších problémů české justice. Podle nové právní úpravy bude primární doručování přímo při jednání nebo jiném soudním úkonu. Nelze-li takto doručit, doručí soud písemnost prostřednictvím veřejné datové sítě do datové schránky. Není-li ani toto doručování možné, doručí se písemnost prostřednictvím doručujícího orgánu nebo účastníka řízení či jeho zástupce. Osoba ovšem může soudu sdělit i jinou adresu odlišnou od adresy uvedené v evidenci. Rovněž je možno na požádání účastníka využívat k doručování datovou schránku anebo elektronickou adresu, pokud je adresa zajištěna kvalifikovaným certifikátem. K odstranění a zmírnění tvrdosti nového systému doručování, zejména vzhledem k tomu, že lze ve větším rozsahu doručovat na základě fikce, zavádí novela institut neúčinnosti doručení. Soud v tomto případě na návrh účastníka rozhodne, že doručení je neúčinné, pokud se účastník nebo jeho zástupce nemohl s doručovanou písemností z omluvitelného důvodu seznámit. Novela tímto přispěje k efektivnějšímu průběhu soudního řízení.

Novela má zlepšit systém protokolace. *Podle současné úpravy je protokolace faktorem průtahů v soudním řízení, zdrojem nepřesností, zdrojem možného zkreslování informací a faktorem zatěžování soudců.* K odstranění nedostatků této úpravy a k urychlení vedení soudního řízení povede pořizování zvukového či zvukově obrazového záznamu o jednání v občanském soudním řízení, který by se zásadně nepřepisoval. Jde o počítačem zpracovávaný zvukový (popř. zvukově-obrazový) záznam, který umožňuje snadný přepis do protokolu, stejně tak jako vyhledávání jednotlivých svědeckých výpovědí a dalších provedených důkazů. Záznam, který se bude uchovávat na trvalém nosiči dat, bude obsahovat celé soudní jednání vyjma porady senátu.¹¹² Soud může rozhodnout, že bude současně s pořizováním záznamu sepsán o úkonu protokol.¹¹³ V případě rozporu protokolu a záznamu má přednost záznam.

Souhrnnou novelou je omezen rozsah odůvodnění rozhodnutí soudů. Stará právní úprava rozlišovala plnou a zkrácenou verzi rozsahu odůvodnění rozsudků. Zákon zakazuje, aby soud při vyhotovení odůvodnění rozsudku opisoval ze spisu skutkové přednesy účastníků a provedené důkazy. Přesto jsou odůvodnění rozsudků často zdlouhavá, popisná a pro účastníky řízení nesrozumitelná. Důvodem změny současné právní úpravy je, že zatěžuje soudce, je zdrojem průtahů v soudním řízení a u některých typů rozhodnutí není nutné odůvodňovat. Nová právní úprava zavádí, že odůvodnění uvedené v písemném vyhotovení rozsudku musí být v souladu s vyhlášeným odůvodněním. Mnohá usnesení nemusí obsahovat odůvodnění, zvláště usnesení procesní povahy a usnesení nerozhodující ve věci samé. U těchto usnesení se ve výroku uvede vždy odkaz na zákonná ustanovení, jichž bylo použito, a důvod rozhodnutí.

¹¹² Přepis záznamu nebo jeho části ve formě protokolu se bude pořizovat vždy v řízeních týkajících se péče soudu o nezletilé, vždy je-li podán řádný nebo mimořádný opravný prostředek ve věci samé, nebo pokud tak určí soud. Přepis se provede i na žádost účastníka, provedení takového přepisu je však zpoplatněno. Cena je 100 Kč za každou započatou stránku s přepisem (120 Kč s ověřením), cena za elektronickou formu je 10 Kč za 10 MB dat. Viz položka 24a a 24b v sazebníku poplatků k zákonu č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích.

¹¹³ Vždy se protokol pořizuje např. při uzavírání smíru, při rozhodování o styku s nezletilým dítětem či při vypořádávání dědictví.

2.1.2. Systémové zajištění dostupnosti právní pomoci - věcný záměr zákona o bezplatné právní pomoci

Ministerstvo spravedlnosti připravuje věcný záměr zákona o bezplatné právní pomoci. V roce 2008 byly zvažovány dvě varianty věcného řešení této problematiky:

1. tzv. "soudní varianta", ve které by o poskytnutí bezplatné právní pomoci v rozšířené úrovni (to jsou právní porady a konzultace, které přesáhnou dobu vymezenou pro základní úroveň právní pomoci a zejména zastupování v řízení před soudy nebo jinými orgány) rozhodoval soud, resp. vyšší soudní úředník, a

2. tzv. "varianta Centra právní pomoci", kdyby se novým zákonem zřídilo Centrum právní pomoci, pravděpodobně jako organizační a rozpočtová složka ministerstva, které by kromě rozhodování o přiznání bezplatné právní pomoci, poskytovalo i základní právní poradenství.

S ohledem na možnosti státního rozpočtu byla nakonec upřednostněna "soudní varianta". Podle navrhované soudní varianty by o poskytnutí bezplatné právní pomoci v rozšířené úrovni rozhodoval soud, resp. vyšší soudní úředník. O bezplatné právní pomoci v základní úrovni by pak rozhodovali přímo poskytovatelé bezplatné právní pomoci. Ustanovení bude nahrazovat plnou moc a bude se vztahovat na všechna navazující řízení.

Při pracích na zákonu by měl být zohledněn i podnět Rady vlády ČR pro lidská práva z února 2008 týkající se systémového řešení zajištění dostupnosti právní pomoci.¹¹⁴ *Podnět Rady konstatoval nefunkčnost stávajícího systému při zajišťování dostupnosti právní pomoci potřebným osobám. Jeho nastavení totiž vede k tomu, že je ze statistického hlediska málo využíván těmi, pro které je určen; přenáší povinnosti státu na jiné subjekty (advokacie, nestátní neziskové organizace) a trpí nepřehledností a roztržitostí právní úpravy. Jako reakci na tyto problémy podnět navrhl přijetí komplexního zákona o právní pomoci, zřízení Centra právní pomoci, které by systém právní pomoci spravovalo.*

2.2. Alternativní řešení sporů – mediace

Ministerstvo spravedlnosti připravilo návrh zákona o mediaci v netrestních věcech, který zavádí do české právní úpravy institut registrovaného mediátora. Za pomoci mediátora se strany, které jsou ve sporu, mohou snažit uzavřít právně závaznou dohodu vyhovující všem a tím předejít soudnímu sporu či již probíhající spor ukončit. Cílem zákona je odbřemenit soudy a přispět k rychlému a kultivovanému ukončení konfliktů. Mediací může být řešen kterýkoli spor, u něhož není vyloučeno řešení smírem nebo dohodou.

Mediace je zásadně dobrovolná, účastníci sporu se sami rozhodnou, zda vyřeší věc za pomoci mediátora. Nikdo nemůže být nucen k řešení sporu ani k uzavření mediační dohody. V rodinných sporech je však soud oprávněn v rámci řízení nařídit účastníkům účast na první schůzce s mediátorem, která je bezplatná (hradí ji stát v rozsahu max. 3 hod.). V ostatních případech hradí odměnu a náklady mediátora strany rovným dílem, pokud se nedohodly jinak. Až do přijetí návrhu tohoto zákona může být mediace vykonávána pouze na základě živnostenského oprávnění jako volná živnost.¹¹⁵

¹¹⁴ Zasedání Rady pro lidská práva z 21. 2. 2008. Dále viz <http://www.vlada.cz/cz/pracovni-a-poradni-organy-vlady/rlp/cinnost-rady/zasedani-rady/zasedani-rady-dne-21--unora-2008-36245/>.

¹¹⁵ Návrh zákona je k datu zpracování této Zprávy projednáván ve vládě ČR. Předpokládané datum nabytí účinnosti je stanoveno na 1. ledna 2011.

2.3. Nový trestní zákoník¹¹⁶

Nový trestní zákoník navazuje na platný trestní zákon přijatý v roce 1961.¹¹⁷ Došlo k posunu i ve formulaci řady skutkových podstat trestných činů, z nichž některé byly zcela přeformulovány, a to jednak v návaznosti na nově přijaté mezinárodní smlouvy a další dokumenty, ale i s ohledem na změny ve společenských vztazích, k nimž v mezidobí došlo.

Koncepce nového trestního zákoníku je založena na přesvědčení, že ochranu demokratického státního a společenského zřízení, práv a svobod jednotlivců a ochranu jejich života, zdraví a majetku je třeba dosahovat především mimotrestními prostředky. Na protiprávní jednání je proto třeba reagovat prostředky trestního práva až v krajních případech v souladu se subsidiární úlohou trestního práva v právním řádu a ve společnosti. Trestní politika musí proto spočívat ve vhodném vyvažování prevence a represe.

Nová kodifikace trestního práva hmotného zavede formální pojetí trestného činu, tj. že „*trestným činem je protiprávní čin, který trestní zákon označuje za trestný a který vykazuje znaky uvedené v takovém zákoně*“¹¹⁸ byť ve spojení s určitým materiálním hlediskem, 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.*“¹¹⁹ Pojem společenské škodlivosti, který je v tomto ustanovení používán, je nepochybně přesnější než dosavadní pojem společenské nebezpečnosti. Zakotvení zásady subsidiarity trestní represe 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.

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),

Systém trestních sankcí se doplňuje o trest domácího vězení, který je jedním z druhů trestů umožňujících postih pachatele, aniž by musel být vytrhován ze své rodiny a nejbližšího okolí; jde o další konkrétní projev humanizace trestního práva i v oblasti sankční politiky státu. Další novou sankcí je trest zákazu vstupu na sportovní, kulturní a jiné společenské akce, který bude možno uložit v trvání až do deseti let. Tento trest spočívá v tom, že se odsouzenému po dobu výkonu tohoto trestu zakazuje účast na stanovených sportovních, kulturních a jiných společenských akcích. Zpřísněny budou postihy nejzávažnějších trestných činů proti životu a zdraví (vraždy, úmyslného ublížení na zdraví atd.) a některých trestných činů proti svobodě a proti lidské důstojnosti (např. loupeže, znásilnění).¹²⁰ Ochranné léčení bude moci trvat nejdéle dva roky; toto omezení je vyvoláno zkušenostmi z minulosti a v první řadě chrání práva osob, jež jsou tomuto omezení podrobovány. V zájmu zvýšené ochrany společnosti trestní zákoník počítá i s rozšířením ochranného opatření zabezpečovací detence na další skupinu vysoce

¹¹⁶ Zákon č. 40/2009 Sb. Nový trestní zákoník nabude účinnosti 1. ledna 2010.

¹¹⁷ Zákon č. 140/1961 Sb., trestní zákon, ve znění pozdějších předpisů.

¹¹⁸ § 13 odst. 1 zákona č. 40/2009, trestní zákon.

¹¹⁹ § 12 odst. 2 zákona č. 40/2009, trestní zákon.

¹²⁰ V souvislosti s tím se zvyšuje obecná horní hranice sazby trestu odnětí svobody z dosavadních 15 na 20 let, přičemž výjimečným trestem bude kromě doživotí i trest odnětí svobody od 20 do 30 let (podle platné úpravy od 15 do 25 let), čímž se tento druh výjimečného trestu více přibližuje trestu doživotnímu.

nebezpečných narkomanů.¹²¹ Z hlediska lidských práv je významné zavedení nového trestného činu týkající se tzv. stalkingu nazvaný nebezpečné pronásledování.¹²²

¹²¹ Viz dále kapitola 3.

¹²² Viz dále kapitola 4.

3. OSOBY OMEZENÉ NA SVOBODĚ

Motto:

„Osobní svoboda představuje jedno ze základních lidských práv chráněných Listinou základních práv a svobod i mezinárodními smlouvami o lidských právech. Podle čl. 8 odst. 1 Listiny je osobní svoboda zaručena. Nikdo nesmí být zbaven svobody jinak, než z důvodů a způsobem, který stanoví zákon.“ (Ústavní soud ČR)¹²³

3.1 Legislativa

3.1.1 Nový zákon o Policii ČR

V červenci 2008 byl schválen nový zákon o Policii České republiky.¹²⁴ Účelem nové právní úpravy je dle tvůrců vytvoření právního rámce pro debyrokratizaci policejní činnosti a soustředění se na vlastní bezpečnostní výkon, modernizaci organizační struktury, subsidiaritu represe s důrazem na preventivní metody, respekt k právům a svobodám, sdílení odpovědnosti za bezpečnost s jinými veřejnými i soukromými subjekty a elektronizace práce policie. *Nový zákon do jisté míry znamená posun oproti starému zákonu, například v souvislosti s jasně zaručenými právy osoby omezené na svobodě na policejní stanici (zajištění přítomnosti lékaře, právního zástupce),¹²⁵ s důrazem na preventivní úlohu Policie ČR, či se zmíněním nutné spolupráce Policie ČR s orgány veřejné správy, právníckými a fyzickými osobami.* Výchozím principem omezení osobní svobody je zákaz podrobovat osobu omezenou na svobodě mučení nebo krutému, nelidskému či ponižujícímu zacházení, který je převzat z Listiny základních práv a svobod.¹²⁶

Ve většině institutů omezení osobní svobody nový zákon vychází z předchozího zákona,¹²⁷ nově však stanoví:

- zásadu ochrany osoby omezené na svobodě před nehumánním zacházením,
- povinnost vždy informovat o omezení osobní svobody osobu blízkou či jinou zvolenou osobu (jako náhradní řešení při nemožnosti informovat zmíněnou osobu zákon stanoví povinnost informovat státního zástupce),
- právo osoby omezené na svobodě zajistit si na vlastní náklady právní pomoc a stanoví její právo mluvit s právním zástupcem bez přítomnosti třetí osoby. Současně také stanoví povinnost policie za tímto účelem poskytnout osobě neprodleně nezbytnou součinnost, požádá-li o ni tato osoba,
- explicitní povinnost policie umožnit osobám nechat se vyšetřit či ošetřit lékařem podle svého výběru a za tímto účelem umožnit zvolenému lékaři přístup k osobě,
- povinnost poučit osobu umístěvanou do cely o jejích právech prokazatelným způsobem,
- explicitně garantované právo na přiměřený odpočinek, na poskytnutí nezbytně potřebných léků a zdravotních pomůcek a dostatečný přístup k vodě a toaletě,
- právo osoby umístěné v cele na stravu třikrát denně.

¹²³ Nález Ústavního soudu ze dne 27. 11. 2000, sp. zn. IV. ÚS 289/2000, Sb. n. a u. sv. 20, str. 249.

¹²⁴ Jedná se o zákon č. 273/2008 Sb., o Policii České republiky, a zákon č. 274/2008 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o Policii České republiky. Zákon č. 274/2008 Sb. se v souvislosti s novým zákonem o Policii ČR týká padesáti devíti zákonů. Zákon se stal účinným 1. ledna 2009.

¹²⁵ Dále i Mates, P.: Nový zákon o policii. Právní zpravodaj, č. 5/2008, dostupné on-line: http://www.ippravnik.cz/cz/clanky/pd_3/art_5193/novy-zakon-o-policii.aspx.

¹²⁶ Čl. 7 Listiny.

¹²⁷ Zákon č. 283/1991 Sb., o Policii ČR, ve znění pozdějších předpisů.

Z pohledu ochrany osobní svobody znamená nový zákon pozitivní posun, ale je možné vidět i některá přetrvávající rizika. Například Liga lidských práv upozorňuje především na to, že zákon stále dovoluje příliš širokou míru omezování osobní svobody občanů, včetně předvedení z důvodu příliš obecně vymezeného „požadování vysvětlení“. Liga lidských práv dále upozornila na navýšení počtu donucovacích prostředků, které policie může použít proti občanům (např. donucovací prostředky „s dočasně zneschopňujícími účinky“ a to včetně elektrických, jako je taser, jehož použití znamenalo podle zpráv Amnesty International v některých případech úmrtí zasaženého člověka. Je třeba zdůraznit, že tyto nové prostředky disponují certifikací od příslušných úřadů a byly do nového zákona navrženy jako prostředek snížení následků použití střelných zbraní, nicméně rizika jejich používání přetrvávají.

Nový zákon o Policii ČR oproti původní normě přinesl také změnu v podřízení Inspekce policie (jak se Inspekce ministra vnitra podle nového zákona jmenuje), která se namísto ministra vnitra zodpovídá přímo vládě. Ředitel Inspekce je jmenován vládou namísto ministrem vnitra. Inspekce je nicméně nadále organizačně zařazena pod Ministerstvo vnitra a de facto tak přetrvává stav, na který poukazovala již loňská Zpráva. K další změně v této otázce viz níže.¹²⁸

3.1.2 Návrh zákona o Generální inspekci bezpečnostních sborů

Závěrem roku 2008 byl návrh zákona předložen vládě.¹²⁹ Cílem návrhu zákona je vytvořit systém na bezpečnostních sborech personálně i institucionálně nezávislého a účinného stíhání trestných činů příslušníků a zaměstnanců Policie ČR, Celní správy, Vězeňské služby a rovněž i samotné generální inspekce. Generální inspekce je konstruována jako samostatný bezpečnostní sbor, jehož příslušníci jsou ve služebním poměru podle zákona o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů.¹³⁰ Vzhledem ke svým úkolům má mít inspekce postavení policejního orgánu podle trestního řádu.

Návrh zákona o Generální inspekci bezpečnostních sborů je nutné považovat za pozitivní změnu v rámci kontroly dodržování zákona příslušníky Policie ČR a dalších zmíněných institucí. Nicméně, rizikem pro změnu správným směrem nadále zůstává především potenciální formálnost navrhované reformy. V této souvislosti bude důležitá otázka míry využití současného personálního složení Inspekce ministra vnitra (od 1. 1. 2009 pod názvem Inspekce policie) a také složení vedení inspekce a jeho nezávislost na kontrolovaných subjektech. Nezávislost a kvalita činnosti každé instituce závisí na jejím personálu a především jejím vedení. Dle Ligy lidských práv je důležitou otázkou také propojení nového orgánu na šetření kázeňských přestupků. Nadále existuje riziko, že vážná porušení by mohla být předávána vnitřním kontrolním orgánům policie a vězeňství s tím, že se nejedná o trestný čin. Generální inspekce se totiž dle návrhu zákona nemá zabývat přestupky příslušníků bezpečnostních sborů, ale jen trestnými činy.¹³¹

¹²⁸ kapitola II.3.1.3.

¹²⁹ Vláda návrh schválila v březnu 2009.

¹³⁰ Zákon č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů.

¹³¹ Dle Ligy lidských práv je také otázkou, jestli i nadále bude podávat obžalobu proti policistům páchajícím trestné činy krajský státní zástupce, nebo jen státní zástupci okresní. V případě krajského státního zástupce bylo výhodou, že nehrozila tak často blízkost „lokálních vazeb“ na okresní policisty a soudce.

3.1.3 Nový trestní zákoník¹³²

Z hlediska přeplněnosti českého vězeňství je třeba ocenit především fakt, že se podařilo prosadit jisté změny u přeměny alternativních trestů, u podmíněného propuštění z výkonu trestu odnětí svobody a u peněžitého trestu.

U podmíněného propuštění z výkonu trestu odnětí svobody se zcela mění současný systém. Zůstává současná úprava u nejzávažnějších násilných zločinů, ale u ostatních trestných činů (včetně nenásilných závažných zločinů) je možné podmíněné propuštění po výkonu poloviny uloženého trestu. Zcela nově se stanoví možnost podmíněného propuštění ještě před uplynutím poloviny trestu odnětí svobody.¹³³

V trestním zákoníku se nově také stanoví, že u trestu obecně prospěšných prací může soud vzhledem k okolnostem případu a osobě odsouzeného ponechat trest obecně prospěšných prací v platnosti nebo prodloužit dobu výkonu tohoto trestu až o šest měsíců, i když odsouzený zavinil příčinu k přeměně trestu. Změnu doznala i právní úprava peněžitého trestu. V případě jeho nezaplacení nebude automaticky nařizován výkon náhradního trestu odnětí svobody, ale přistoupí se k jeho vymáhání. Pouze v případech, je-li zjevné, že by výkon tohoto trestu mohl být zmařen, nařídí soud výkon náhradního trestu odnětí svobody.

3.1.4 Zákon o zabezpečovací detenci

V březnu 2008 byl schválen nový zákon o zabezpečovací detenci, který tento nový institut zavedl s účinností od 1. ledna 2009.¹³⁴ Zabezpečovací detence je dalším druhem ochranného opatření dle § 71 trestního zákona. Soud uloží zabezpečovací detenci v případě upuštění od potrestání dle ustanovení § 25 odst. 2 trestního zákona,¹³⁵ nebo jestli pachatel činu jinak trestného¹³⁶ není pro nepřičetnost trestně odpovědný, jeho pobyt na svobodě by byl nebezpečný a nelze očekávat úspěch ochranného léčení. Soud může uložit zabezpečovací detenci i tehdy, jestliže pachatel spáchal úmyslný trestný čin¹³⁷ ve stavu vyvolaném duševní poruchou, jeho pobyt na svobodě je nebezpečný a nelze očekávat úspěch ochranného léčení.¹³⁸ Zabezpečovací detence dle zákona trvá, pokud to vyžaduje ochrana společnosti, tedy jde o potenciálně velmi dlouhodobý zásah do osobní svobody. Soud nejméně jednou za 12 měsíců a u mladistvých jednou za 6 měsíců přezkoumá, zda důvody pro její další

¹³² Viz také kapitola 2.

¹³³ Jestliže odsouzený za přečin (t.j. trestný čin s honí hranicí trestní sazby nepřevyšující 5 let) prokázal svým vzorným chováním a plněním svých povinností, že dalšího výkonu trestu není třeba, může ho soud podmíněně propustit na svobodu i předtím, než vykonal polovinu uloženého nebo podle rozhodnutí prezidenta České republiky zmírněného trestu odnětí svobody.

¹³⁴ Zákon č. 129/2008 Sb., o výkonu zabezpečovací detence a o změně některých souvisejících zákonů.

¹³⁵ § 25 odst. 2 trestního zákona: Soud může upustit od potrestání i tehdy, jestliže pachatel spáchal úmyslný trestný čin, na který zákon stanoví trest odnětí svobody, jehož horní hranice převyšuje pět let, ve stavu zmenšené přičetnosti nebo ve stavu vyvolaném duševní poruchou, a nelze přitom očekávat, že by uložené ochranné léčení s přihlédnutím k povaze duševní poruchy a možnostem působení na pachatele vedlo k dostatečné ochraně společnosti, a soud má za to, že zabezpečovací detence (§ 72a), kterou pachateli zároveň ukládá, zajistí ochranu společnosti lépe než trest.

¹³⁶ Činu, který by naplňoval znaky zvlášť závažného trestného činu.

¹³⁷ Pokud jde o trestný čin, na který zákon stanoví trest odnětí svobody, jehož horní hranice převyšuje pět let.

¹³⁸ Zabezpečovací detenci může soud uložit také samostatně, při upuštění od potrestání, i vedle trestu. Zabezpečovací detence se vykonává v ústavu pro výkon zabezpečovací detence s léčebnými, psychologickými, vzdělávacími, pedagogickými, rehabilitačními a dalšími programy. Výkonem zabezpečovací detence se dle zákona sleduje na jedné straně ochrana společnosti a na druhé straně terapeutické a výchovné působení na osoby detencí omezené.

pokračování ještě trvají. Soud také může zabezpečovací detence změnit na ústavní ochranné léčení, pominou-li důvody, pro něž byla uložena, a jsou současně splněny podmínky pro ústavní ochranné léčení.

Zákon v § 2, odst. 2 stanoví, že zabezpečovací detenci lze vykonávat jen takovým způsobem, který respektuje lidskou důstojnost chovance, je přiměřený osobě chovance a omezuje účinky zbavení svobody, ovšem také zdůrazňuje, že ochrana společnosti nesmí být těmito ohledy ohrožena. K zabezpečovací detenci podrobněji viz dále (část 3.5).

3.2 Judikatura

3.2.1 Rozhodnutí ESLP proti ČR

V roce 2008 byla z důvodu porušení práva na svobodu a osobní bezpečnost ve smyslu čl. 5 Úmluvy ČR odsouzena ve třech případech (případy Fešar, Rashed,¹³⁹ Husák), v jednom případě (Hýbner) naopak ESLP prohlásil stížnost za nepřijatelnou pro zjevnou neopodstatněnost.

V případě Fešar proti ČR Soud sice shledal, že důvody pro vzetí stěžovatele do vazby uváděné vnitrostátními orgány byly v úvodní fázi řízení dostatečné, ale tyto důvody nicméně nemohly ospravedlnit celou délku téměř dvou let vazby. Došlo proto k porušení článku 5 odst. 3 Úmluvy. Soud dále s ohledem na to, že řízení před Ústavním soudem trvalo více než tři roky a devět měsíců, neshledal argumenty o složitosti opatření soudního spisu Ústavním soudem za dostatečné a dospěl k závěru, že došlo i k porušení článku 5 odst. 4 Úmluvy.

V případě Fešar se znovu ukázal problém přílišné délky procesu ochrany práv v rámci českého soudnictví, což je u omezení osobní svobody obzvláště významným zásahem do základních lidských práv poškozeného.

V případě Husák proti ČR Soud konstatoval, že stěžovatel byl v souvislosti s vazbou slyšen pouze soudcem, který rozhodoval o jeho vzetí do vazby, ale před žádným z následujících rozhodnutí o dalším trvání vazby stěžovatel soudem slyšen již nebyl. Soud prohlásil, že nelze mít za to, že jediným uskutečněným slyšením dostaly orgány činné v trestním řízení své povinnosti vyplývající z článku 5 odst. 4 Úmluvy. Soud připomněl, že záruky článku 5 odst. 4 Úmluvy se vztahují v zásadě na všechna řízení, jejichž předmětem je přezkoumání zákonnosti vazby, včetně řízení o žádostech o propuštění na svobodu, nikoli pouze na řízení o stížnosti proti rozhodnutí státního zástupce o ponechání obviněného ve vazbě.

K otázce slyšení při zbavení osobní svobody se Ústavní soud v řadě nálezů vyjadřoval,¹⁴⁰ ovšem až nálezem¹⁴¹ z března 2005 došlo ke zrušení ustanovení § 242 odst. 2 trestního řádu, které účast obviněného při neveřejném zasedání senátu rozhodujícího o dalším trvání vazby vylučovalo.

V případě Hýbner proti ČR stěžovatel tvrdil, že byl diskriminován z důvodu svého statusu invalidního důchodce a že bylo porušeno jeho právo na svobodu, jelikož byl umístěn do věznice s přísnějším režimem ochrany, než do jaké měl být umístěn podle odsuzujícího rozsudku. ESLP poznamenal, že přísnější ostraha vazební věznice nezabránila stěžovateli, aby

¹³⁹ K případu Rashed viz kapitola I.3.1.3.

¹⁴⁰ Nález ze dne 23. 3. 2004, sp. zn. I. ÚS 573/02, nález ze dne 17. 7. 2004, sp. zn. III. ÚS 239/04, nález ze dne 22. 3. 2005, sp. zn. Pl. ÚS 45/04 či nález ze dne 10. 8. 2005, sp. zn. IV. ÚS 247/05. V loňském roce se dále jednalo o nález ze dne 21. 5. 2008, sp. zn. IV. ÚS 2603/07 (viz dále).

¹⁴¹ Nález pléna Ústavního soudu sp. Zn. Pl. ÚS 45/04 ze dne 22. března 2005.

mohl požívat jisté míry svobody, kterou odsouzení ve věznicích s dohledem požívají. Soud dospěl k závěru, že stát zajistil stěžovateli adekvátní podmínky umožňující splnění účelu trestu a dosažení náležité tělesné i duševní pohody.

Z hlediska omezení osobní svobody a zákazu mučení (čl. 5 a čl. 3 Úmluvy) patřil z hlediska celkové judikatury ESLP mezi důležitá rozhodnutí i případ Saadi proti Itálii, kde se tuniský občan bránil vyhoštěním z Itálie poukazem na riziko mučení a nelidského zacházení, které by mu v Tunisku údajně hrozilo. Do případu jako třetí strana intervenovala Velká Británie, která se pokusila změnit dlouhodobý pohled soudu (případ Chahal) na absolutní charakter zákazu obsaženého v čl. 3 a nemožnost jeho vyvažování vůči jiným zájmům (např. případy ohrožení národní bezpečnosti). Soud nicméně svoji rozhodovací praxi potvrdil a znovu zdůraznil absolutní zákaz mučení a nelidského zacházení.

Tento principiální přístup Soudu však byl podle některých názorů oslaben v rámci rozhodnutí v případě Gäfgen proti Německu.¹⁴² ESLP staví na dlouhé judikatuře k absolutní podstatě čl. 3 Úmluvy (zákazu mučení a nelidského zacházení) a také na argumentu, že i výhrůžky mučením mohou představovat nelidské zacházení. V případě Gäfgen však soud své nekompromisní stanovisko poněkud zmírnil, a to nejen tím, že za dostatečnou nápravu porušení čl. 3 považoval víceméně symbolické potrestání policistů ze strany jejich nadřízených a nevyžadování poskytnutí kompenzace stěžovateli. Soud pak navíc akceptoval některé důkazy získané v souvislosti s porušením čl. 3 a nepřímo tak přisvědčil pohledu, že nepřijatelnost důkazů může být v některých případech vyvážena zájmem na potrestání pachatele závažného trestného činu.

Lze tedy říci, že došlo k určitému posunu v judikatuře Soudu. Absolutní povaha čl. 3 Úmluvy sice přetrvává i nadále, ale Soud využil možnosti zmírnit důsledky jeho porušení a ponechat si tak větší prostor při hodnocení specifických případů. V silném nesouhlasném stanovisku to kritizovala soudkyně Kalaydjieva, která uvedla, že jde o zpochybnění předchozí judikatury ESLP. Jde prý o první případ, kdy „Soud prohlásil, že řízení, v němž byly použity důkazy získané v souvislosti s porušením čl. 3 Úmluvy, vyhovuje nárokům kladeným na spravedlivý proces.“¹⁴³

3.2.2 Ústavní soud

V souvislosti s otázkami omezení osobní svobody vydal Ústavní soud řadu rozhodnutí, která se týkala především problémů vazby a kontroly omezení osobní svobody. Tuto judikaturu Ústavního soudu lze rozdělit v podstatě do pěti oblastí.

Do první oblasti patří implementace rozsudku ESLP ve věci Smatana proti ČR, kterou Ústavní soud uskutečnil přijetím stanoviska dle zákona o Ústavním soudu.¹⁴⁴ Jedná se o sjednocující stanovisko pléna ÚS k otázce rozhodování o ústavní stížnosti proti vazebnímu

¹⁴² Stížnost č. 22978/05. Stěžovatel, německý občan, v roce 2002 unesl dítě německého bankéře a požadoval za jeho bezpečné navrácení výkupné. Ještě předtím však dítě zabil a tělo schoval u rybníka. Při předávání výkupného byl stěžovatel zatčen a vyslýchán. Policie se neúspěšně snažila zjistit, kde je dítě, přitom se nevědělo, že je již mrtvé. Na přímý rozkaz policejního komisaře bylo stěžovateli pohroženo bolestivým výslechem, pokud neprozradí místo, kde dítě je. Stěžovatel navíc tvrdil, že došlo i k fyzickému kontaktu (úder, třesení). Stěžovatel policii místo úkrytu prozradil a policii k tělu zavedl.

¹⁴³ Stížnost č. 22978/05. K případu Gäfgen dále viz Vyhnánek, L.: Gäfgen proti Německu. Přehled rozsudků Evropského soudu pro lidská práva, Praha: ASPI, 2008, č. 5.

¹⁴⁴ § 23 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu.

rozhodnutí za situace, kdy se stěžovatel ve vazbě již nenachází.¹⁴⁵ „V takové situaci bylo v minulosti Ústavním soudem rozhodováno rozdílně a judikatura je tudíž nejednotná.“¹⁴⁶ „Počínaje nálezem sp. zn. IV. ÚS 482/03 rozhodoval Ústavní soud zásadně tak, že ve výroku nálezu vyslovil porušení práv, ale s odkazem na nemožnost bezprostředního a přítomného zásahu Ústavního soudu, který by mohl mít vliv na situaci stěžovatele, odmítl ústavní stížnost pro zjevnou neopodstatněnost ...“¹⁴⁷ Tento postup byl nicméně delší dobu kritizován a pro stěžovatele měl potenciálně řadu nepříznivých důsledků.¹⁴⁸ Ústavní soud tak na jedné straně zvažoval argumenty spočívající v neaktuálnosti zásahu orgánu veřejné moci a absenci vlivu případného kasačního rozhodnutí Ústavního soudu na právní postavení stěžovatele, na druhé straně pak argumenty o nutnosti objektivní ochrany ústavnosti rozhodování orgánů veřejné moci a o možnosti otevřít stěžovateli přístup k odškodnění. Ústavní soud v tomto stanovisku sjednotil svůj postup a rozhodl, že „ochrana základního práva na osobní svobodu ... vyžaduje, aby nezákonné rozhodnutí o vazbě bylo vždy zrušeno a to i v těch případech, kdy již vazba v době rozhodování Ústavního soudu netrvá.“¹⁴⁹

Další významnou oblastí jsou rozhodnutí týkající se vydávací vazby osob vydávaných k trestnímu stíhání do ciziny. Především se jednalo o nález k rozhodování ministra spravedlnosti o odkladu vydání osoby nacházející se ve vydávací vazbě.¹⁵⁰ ÚS se zabýval otázkou možného zrušení některých ustanovení trestního řádu,¹⁵¹ která mohla představovat přílišný zásah do práva na osobní svobodu a její efektivní ochrany. Konkrétně se jednalo o úpravu vydávací vazby, která byla ÚS hodnocena jako značně nedokonalá. Problémy byly spatřeny především v tom, že v právní úpravě není řešeno započítání doby odložení vydávací vazby pro trestní stíhání v tuzemsku¹⁵² nebo absence nepřekročitelnosti časové hranice vydávací vazby, jako je tomu v případě "vyšetřovací" vazby.¹⁵³ Jako zásadní pak byla spatřena pravomoc ministra spravedlnosti v extradičním řízení. Ministr spravedlnosti „je orgánem moci výkonné, který nesplňuje ani kritéria soudu v materiálním smyslu... Uvedený deficit je však ústavněprávně nepřípustný v situaci, kdy má ministr spravedlnosti

¹⁴⁵ Stanovisko ze dne 6. 5. 2008, sp. zn. Pl. ÚS-st 25/08.

¹⁴⁶ Jsou celkem čtyři skupiny rozhodnutí Ústavního soudu:

- a) rozhodnutí bylo zrušeno a porušení práv a svobod bylo konstatováno pouze v odůvodnění,
- b) rozhodnutí, kde ve výroku je konstatováno porušení práv a svobod a rozhodnutí o vazbě bylo zrušeno;
- c) ústavní stížnost byla odmítnuta či zamítnuta, a
- d) ve výroku bylo nálezem bylo konstatováno porušení základních práv a svobod, avšak návrh na zrušení napadeného rozhodnutí byl odmítnut. Dále viz Pl. ÚS-st 25/08.

¹⁴⁷ Pl. ÚS-st 25/08.

¹⁴⁸ „Ústavní soud jednak nepostupoval podle § 23 zákona o Ústavním soudu, tedy stanoviskem pléna. Vedle toho je pak dále poukazováno na to, že jakkoli je logické, že zrušení vazebního rozhodnutí v době, kdy se stěžovatel již nachází ve výkonu trestu nebo naopak na svobodě, nemůže mít dopad na jeho postavení z hlediska osobní svobody, je nutno takové rozhodnutí vidět i v širším kontextu, neboť zrušení rozhodnutí je předpokladem úspěšné žaloby proti nezákonnému rozhodnutí státu.“ Dále viz Pl. ÚS-st 25/08.

¹⁴⁹ Pro rozhodování ÚS bylo významné stanovisko ESLP k odškodnění za nezákonné zatčení a vazbu, vycházející z čl. 5 odst. 5 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod podle kterého „každý, kdo byl obětí zatčení nebo zadržení v rozporu s ustanoveními tohoto článku, má nárok na odškodnění“. ÚS dále uvedl, že „konstrukci pomínutí aktuálnosti zásahu je nutno uvážit i v souvislosti s tím, že v době doručení by mohla být ústavní stížnost důvodná a poté, pouze plynutím času, by se stala beze změny napadeného rozhodnutí zjevně neopodstatněnou, a to vlastně jenom proto, že Ústavní soud nejednal dostatečně rychle.“ Zde by tak došlo k výrazné nerovnosti mezi stěžovatelem, jehož stížnost by byla včas vyřízena, stěžovatelem, který by takové štěstí neměl.

¹⁵⁰ Nález ze dne 29. 1. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 63/06.

¹⁵¹ Ustanovení § 398 odst. 6 a § 400 odst. 1 zákona č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním (trestní řád), ve znění pozdějších předpisů.

¹⁵² „To má praktický důsledek zejména v situaci, kdy k vydání do ciziny (a odsouzení v cizině) nakonec nedojde například pro zpětvzetí žádosti o vydání odůvodněné následným tuzemským trestním stíháním pro totožný skutek.“ Dále viz sp. zn. Pl. ÚS 63/06.

¹⁵³ Podle § 71 odst. 8 trestního řádu.

(spolu)rozhodovat o právech a tím spíše o základních právech a svobodách.“ O omezení a trvání vazby však dle Listiny rozhoduje výhradně soud a „...není možné, aby ministr spravedlnosti, coby orgán moci výkonné, rozhodoval o omezení osobní svobody jednotlivce a o jeho dalším trvání, aniž by toto rozhodnutí mohlo být následně přezkoumáváno soudem, ani k návrhu toho, koho se toto rozhodnutí týká. Rozhodnutí o odložení vydání není s ohledem na jeho důsledky ničím jiným, než rozhodnutím o dalším trvání vydávací vazby ... Musí se tedy jednat o rozhodnutí spadající pod efektivní kontrolu soudu. ...“. ÚS proto některá ustanovení trestního řádu zrušil.¹⁵⁴ Tento právní závěr Ústavní soud následně aplikoval v nálezu z května 2008, ve kterém označil vazbu trvajíc i po rozhodnutí ministra spravedlnosti o odložení vydání za rozpornou s čl. 8 odst. 5 Listiny.¹⁵⁵

Z hlediska omezení osobní svobody patřila mezi důležité nálezy Ústavního soudu i rozhodnutí k právu obviněného být slyšen v řízení o stížnosti obviněného proti rozhodnutí obecného soudu o vzetí do vazby¹⁵⁶ nebo rozhodnutí k vyloučení soudního přezkumu rozhodnutí o správním vyhoštění cizince,¹⁵⁷ který se v ČR zdržuje neoprávněně.¹⁵⁸

Do další oblasti lze zařadit judikaturu, v níž se Ústavní soud vyjádřil k důvodnosti vazby, případně jejího dalšího trvání. Zde se jedná o řadu rozhodnutí, například o nálezu z února 2008, kde se ÚS vyjádřil k nutnosti zjištění počátku faktického omezení osobní svobody člověka.¹⁵⁹ Je-li dán rozpor mezi jednotlivými úředními dokumenty ohledně skutečnosti, kdy došlo k zadržení obviněného, je obecný soud rozhodující o vzetí do vazby povinen dostatečně se vypořádat s otázkou, od kdy byla osobní svoboda obviněného fakticky omezena. Jiný postup by vedl k porušení práva obviněného na soudní ochranu podle čl. 36 odst. 1 Listiny. Dalším rozhodnutím v rámci této oblasti je i nálezu ze srpna 2008, kde ÚS připomněl, že vazba představuje enormní zásah do osobní svobody jednotlivce, a proto v rozhodnutí o vazbě je potřeba zhodnotit veškeré okolnosti svědčící pro i proti omezení osobní svobody jednotlivce. Rozhodnutí pak musí být náležitě a důsledně odůvodněno.¹⁶⁰ Pokud tak nepostupují a své rozhodnutí řádně neodůvodní, dopouštějí se libovůle v rozporu s čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod a porušují tak právo na osobní svobodu garantované čl. 8 odst. 1 Listiny.¹⁶¹

Konečně samostatnou oblastí jsou rozhodnutí Ústavního soudu týkající se náhrady škody (a nemateriální újmy) za nedůvodnou vazbu, resp. v případě, kdy si stěžovatel vazbu zavinil sám.¹⁶²

¹⁵⁴ § 398 odst. 6 věty první trestního řádu, a § 400 odst. 1 trestního řádu byly zrušeny s účinností k 31. prosinci 2008, aby tak měl zákonodárce možnost v mezidobí lépe upravit tuto problematiku. Dále viz sp. zn. Pl. ÚS 63/06.

¹⁵⁵ Nálezu ze dne 22. 5. 2008, sp. zn. II. ÚS 732/05.

¹⁵⁶ Nálezu ze dne 21. 5. 2008, sp. zn. IV. ÚS 2603/07.

¹⁵⁷ Nálezu ze dne 9. 12. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 26/07.

¹⁵⁸ Tato judikatura má svůj původ již v nálezu ze dne 23. 3. 2004 sp. zn. I. ÚS 573/02, v němž Ústavní soud označil jak usnesení o zamítnutí stížnosti obviněného proti rozhodnutí státního zástupce o jeho ponechání ve vazbě, tak usnesení o zamítnutí žádosti navrhovatele o propuštění na svobodu, obě vydaná bez ústního slyšení, za rozporná s čl. 5 odst. 4 a čl. 6 odst. 1 Úmluvy, a v nálezu ze dne 22. 3. 2005 sp. zn. Pl. ÚS 45/04, ve kterém Ústavní soud zrušil ustanovení § 242 odst. 2 trestního řádu.

¹⁵⁹ Nálezu ze dne 19. 2. 2008, sp. zn. I. ÚS 2244/07.

¹⁶⁰ Nálezu ze dne 12. 8. 2008, sp. zn. II. ÚS 897/08.

¹⁶¹ Mezi další důležitá rozhodnutí v této oblasti lze zařadit nálezu ze dne 22. 5. 2008, sp. zn. I. ÚS 734/08, dále i nálezu ze dne 1. 7. 2008, sp. zn. IV. ÚS 104/08.

¹⁶² Mezi důležitá rozhodnutí v této oblasti lze zařadit nálezu ze dne 17. 6. 2008, sp. zn. II. ÚS 590/08 o odškodnění za nedůvodnou vazbu. Dále nálezu ze dne 19. 3. 2008, sp. zn. II. ÚS 1856/07 o odškodnění za vazbu ve vztahu k právu nevypovídat a nálezu ze dne 6. února 2008, sp. zn. IV. ÚS 1181/07 #1 k uložení povinnosti platit výživné rodiči nezletilého dítěte, který je ve výkonu trestu odnětí svobody.

3.2.3. Nejvyšší správní soud

V rámci omezení osobní svobody se NSS vyjádřil k otázce ochrany práv cizinců v řízení o udělení mezinárodní ochrany.¹⁶³ Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že cizinec umístěný a držení v přijímacím středisku v tranzitním prostoru mezinárodního letiště, který má pochybnosti o zákonnosti tohoto stavu, nemá jinou zákonem upravenou možnost obrany než žalobu na ochranu před nezákonným zásahem správního orgánu podle soudního řádu správního.¹⁶⁴ Na tento případ nelze podle Nejvyššího správního soudu per analogiam aplikovat ustanovení § 200o občanského soudního řádu,¹⁶⁵ a to i přesto, že absence výslovného zajištění rychlosti řízení o ochraně před nezákonným zásahem správního orgánu nebyla v dané věci v souladu s čl. 5 odst. 4 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod. *NSS tak potvrdil svoji dřívější argumentaci,¹⁶⁶ kterou ostatně reflektoval i Evropský soud pro lidská práva ve výše zmíněném rozhodnutí Rashed proti ČR.¹⁶⁷*

3.3 Výkon vazby a trestu odnětí svobody

3.3.1 Trendy ve výkonu vazby a trestu odnětí svobody

V roce 2008 bylo v rámci ČR sankcionováno celkem 102 052 trestných činů, z toho odnětím svobody nepodmíněně 10 255 a podmíněně celkem 42 157. V roce 2008 opětovně narostl počet osob, které mají nařízen výkon trestu odnětí svobody a tento nenastoupily. K 31. prosinci 2008 bylo takových osob celkem 7 423 (v roce 2005 to bylo 5 285, v roce 2006 5 962 a v roce 2007 6 273 odsouzených). K nárůstu počtu odsouzených osob, které nenastoupily do výkonu trestu odnětí svobody je nutno dodat, že od 1. ledna 2009, kdy nabyla účinnosti novela trestního zákona¹⁶⁸ je takové jednání trestným činem.¹⁶⁹

V rámci vězeňství došlo k řadě zlepšení. Ve věznicích jsou například realizována další opatření k předcházení a včasnému odhalování násilí mezi vězni. Návštěvy odsouzených jsou prováděny v pracovních dnech i o víkendech. Zvyšuje se nabídka aktivit pro odsouzené k doživotním trestům.

Přes tato zlepšení (např. v rámci Valdické věznice) však nadále existuje řada důvodů pro kritiku podobnou té, kterou přednesly zprávy CPT po návštěvách v letech 2006 a 2008. Podle Poradny pro občanství/Občanská a lidská práva je problematická především přetrvávající izolace vězňů odsouzených na doživotí od ostatních vězňů, neefektivnost preventivních programů proti sexuálnímu i jinému násilí na věznicích, občasné problémy s návštěvami o víkendech, nedostatek vhodné práce a dlouhá doba (někdy až 22 hodin denně), kdy jsou vězni uzavřeni na celách. V některých případech však vězni nemají o aktivity mimo celu zájem. V této souvislosti je znovu nutné zmínit neexistenci nezávislého mimoresortního kontrolního orgánu, který by řešil stížnosti vězňů. Navrhovaný institut poradních komisí je sice krokem správným směrem, ovšem míra jejich nezávislosti a vliv na změnu v konkrétním případě je značně diskutabilní.

¹⁶³ Rozsudek č. j. Aps 1/2007-76 ze dne 23. 1. 2008.

¹⁶⁴ § 82 a násl. zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní.

¹⁶⁵ Zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád.

¹⁶⁶ Rozsudek č. j. 9 Aps 5/2007 – 63 ze dne 15.11.2007.

¹⁶⁷ Viz také obecná část Zprávy.

¹⁶⁸ Zákon č. 129/2008 Sb., o výkonu zabezpečovací detence a o změně některých souvisejících zákonů.

¹⁶⁹ Jedná se o trestný čin maření výkonu úředního rozhodnutí podle § 171 odst. 1 písm. g) trestního zákona.

3.3.2 Vývoj počtu vězňených osob a naplněnost kapacit věznic a vazebních věznic

Počet vězňených osob se v roce 2008 dramaticky zvýšil o 1 601 osob na 20 502. Tento nárůst odpovídá nárůstu ke kterému došlo za čtyři předcházející roky dohromady. V roce 2008 se navíc zastavil dlouholetý pokles počtu obviněných ve výkonu vazby, v porovnání se stavem k 31. 12. 2007 se počet obviněných na konci roku 2008 zvýšil o 148. Počet odsouzených stejně jako v předchozích letech rostl – o 1 453. Počet odsouzených je nejvyšší od roku 1990.

Vývoj počtu vězňených osob v posledních šesti letech

stav k 31.12.	2003	2004	2005	2006	2007	2008
obvinění	3 409	3 269	2 860	2 399	2 254	2 402
odsouzení	13 868	15 074	16 077	16 179	16 647	18 100
celkem	17 277	18 343	18 937	18 578	18 901	20 502

Ubytovací kapacita věznic a vazebních věznic (bez vězeňských nemocnic) činila k 31. prosinci 2008 celkem 19 165 míst. K výkonu vazby bylo vyčleněno 2 637 míst, které byly využity na 90,5 %. Zbývajících 16 528 míst k zabezpečení výkonu trestu odnětí svobody bylo využito 109,1 %. Ke konci roku 2008 chybělo Vězeňské službě celkem 1 497 ubytovacích míst pro odsouzené, tj. o 1 089 více než na konci roku 2007. Vězeňské službě se v roce 2008 podařilo navýšit ubytovací kapacitu o 221 míst, což je vzhledem ke stále narůstajícímu počtu odsouzených naprosto nedostatečné. Hlavní příčinou tohoto stavu jsou omezené finanční možnosti státu.

Znovu je tak potřeba zdůraznit problém přeplněnosti věznic, který by v případě nástupu tisíců odsouzených, kteří se vyhýbají výkonu trestu odnětí svobody, mohl dosáhnout nezvladatelných rozměrů. Znovu tedy bylo nutné uplatňovat výjimku z minimální ubytovací plochy na jednoho odsouzeného,¹⁷⁰ za což Českou republiku opakovaně, naposledy v roce 2006, kritizoval CPT.

Vývoj počtu vězňených osob a průměrná naplněnost ubytovacích kapacit v roce 2008

datum	obvinění				odsouzení				vězňené osoby celkem
	muži	ženy	celkem	naplněnost kapacit	muži	ženy	celkem	naplněnost kapacit	
1.1.2008	2 117	137	2 254	80,2	15 792	855	16 647	102,5	18 901
1.4.2008	2 199	141	2 340	83,3	16 567	895	17 462	106,6	19 802
1.7.2008	2 264	159	2 423	87,0	16 885	910	17 795	108,9	20 218
1.10.2008	2 203	164	2 367	88,5	17 191	913	18 104	110,0	20 471
31.12.2008	2 214	188	2 402	90,5	17 209	891	18 100	109,1	20 502

3.3.3 Nabídka programů zacházení a zaměstnanost vězňů

Vzhledem k vývoji počtu vězňených osob nebylo ani v roce 2008 možné vyčleňovat z ubytovacích kapacit chybějící prostory pro realizaci programů zacházení s obviněnými a odsouzenými. Ve výkonu trestu odnětí svobody došlo v roce 2008 v porovnání s rokem 2007 ke zvýšení počtu odsouzených vykonávajících trest odnětí svobody nejenom ve standardních

¹⁷⁰ §17 odst. 6 Vyhlášky ministerstva spravedlnosti č. 345/1999 Sb., kterou se vydává řád výkonu trestu odnětí svobody, ve znění pozdějších předpisů, stanoví, že minimální ubytovací plocha na jednoho odsouzeného je 4,0 m².

odděleních, ale i ve specializovaných odděleních, v bezdrogových zónách a ve výstupních odděleních. Postupně se zvyšují realizované programy přípravy odsouzených na propuštění z výkonu trestu odnětí svobody a počty aktivit realizovaných v rámci koncepce státní politiky ve vztahu k mladé generaci. S trvalým zvyšováním počtu odsouzených se dostává do popředí důraz na zajištění základních nároků odsouzených.

V závěru roku 2008 se podařilo zvýšit počet věznic, které realizují program „3Z“ ze tří na devět.¹⁷¹ Jedná se o program zaměřený na statisticky nejrozšířenější část vězeňské populace (dospělí muži od 25 do 40 let, 2 – 3 x ve standardním výkonu trestu odnětí svobody převážně za majetkovou trestnou činnost), mající základy v kognitivněbehaviorálním přístupu, jež klade důraz na uvědomění si vlastní viny a nácvik nekriminálního chování. Program GREPP pro práci s pachateli odsouzenými za trestné činy násilí na dětech¹⁷² koncipovaný jako tzv. „program narovnání“,¹⁷³ byl v roce 2008 realizován ve dvou věznicích.¹⁷⁴ Věznice v Pardubicích realizovala v pilotním režimu program zaměřený na pachatele dopravních nehod. Účast v tomto programu byla pro odsouzené příležitostí vyrovnat se se svým problémem (nikoli zapomenout) tak, aby byli schopni negativní životní zkušenost využít ve prospěch své další bezproblémové řidičské praxe.

Zaměstnávání osob ve vazbě se řídí zákonem o výkonu vazby.¹⁷⁵ V zákoně je stanoveno, že obviněný může být na vlastní žádost po dobu trvání vazby pracovní zařazen. V roce 2008 bylo průměrně zaměstnáno 26 obviněných, tj. o 5 méně než v roce 2007. Zaměstnávání odsouzených je upraveno zákonem o výkonu trestu odnětí svobody.¹⁷⁶ Jednou z povinností odsouzených je povinnost pracovat, pokud je odsouzenému přidělena práce a není uznán dočasně práce neschopným nebo není po dobu výkonu trestu odnětí svobody uznán zdravotně nezpůsobilým k výkonu práce. V roce 2008 bylo zaměstnáno průměrně 8 233 odsouzených z celkového počtu 13 701 odsouzených zařaditelných do práce. Ve srovnání s předchozím rokem se zvýšil počet zaměstnaných odsouzených o 496 osob. Roční průměrná reálná zaměstnanost vzrostla z 59,2 % v roce 2007 na 60,1 % v roce 2008. Průměrná měsíční pracovní odměna odsouzených za rok 2008 byla 3 902 Kč, tj. o 33 Kč méně než v roce 2007. Záměrem Vězeňské služby je i nadále udržet reálnou zaměstnanost odsouzených vyšší než 60,0 %.¹⁷⁷

Dlouhodobá přeplněnost věznic znamená nejen zhoršení bezpečnosti vězňů i personálu, ale v těchto podmínkách není Vězeňská služba schopna dostatečně efektivně naplňovat jeden z hlavních účelů trestu – tj. převýchovu vězňů. Programy zacházení s odsouzenými se dle Poradny pro občanství/Občanská a lidská práva z důvodu nedostatku personálu realizují ve velice omezené míře a není tak optimálně naplněn jejich účel.

¹⁷¹ Zkratka „3Z“ znamená „Zastav se, Zamysli se, Změň se“.

¹⁷² Týrání dětí, komerční sexuální zneužívání dětí i sexuální zneužívání dětí bez komerčního aspektu.

¹⁷³ Jde o vzdělávací program pro výše uvedenou cílovou skupinu odsouzených. Smysl a cíl programu koresponduje s předpokladem, že prvotním krokem pro jakékoliv zacházení s pachateli trestné činnosti je vedle motivovanosti vytvoření adekvátního náhledu na svou trestnou činnost a poznání, uvědomění si a přijetí konkrétních důsledků své trestné činnosti.

¹⁷⁴ Zkratka „GREPP“ znamená G = guilt (vina), RE = reedukační, P = psychologický, P = program.

¹⁷⁵ Zákon č. 293/1993 Sb., o výkonu vazby. Pracovní zařazení osob ve vazbě se pak řídí zákoníkem práce.

¹⁷⁶ Zákon č. 169/1999 Sb., o výkonu trestu odnětí svobody.

¹⁷⁷ Vězeňská služba ČR zaměstnává vězněné osoby v těchto formách zaměstnávání: vnitřní režie a vlastní výroba, středisko hospodářské činnosti, cizí subjekty, vzdělávání denním studiem, terapeutické programy, práce pro věznicí bez pracovní odměny. Úspěchem v oblasti rozšiřování výrobních ploch bylo v roce 2008 zprovoznění výrobní haly ve Věznicí Oráčov.

3.3.4 Poskytování zdravotní péče ve vězeňství

Vězeňská služba ČR poskytovala zdravotní péči osobám ve vazbě a výkonu trestu odnětí svobody i v roce 2008, neboť je též zdravotnickým zařízením. Poskytovaná zdravotní péče obviněným a odsouzeným pojištěncům je hrazena z veřejného zdravotního pojištění.¹⁷⁸ Zdravotní výkony, které jsou nad rámec péče hrazené z veřejného pojištění, si hradí tato osoba sama.

Nadále se Vězeňská služba ČR potýká při zajišťování zdravotní péče s nedostatkem lékařů, který je dán především neatraktivností práce ve vězeňství a nižším finančním ohodnocením oproti soukromému sektoru. Z uvedených důvodů je většina lékařů zajišťujících zdravotní péči o obviněné a odsouzené ve vyšší věkové kategorii a v důchodovém věku. Klíčovým momentem pro změnu tohoto stavu je zajištění finančních prostředků, případně jiných motivačních nástrojů, které by zvýšily zájem lékařů o práci ve věznicích.

Úroveň a kvalita poskytované zdravotní péče by měla být zcela srovnatelná s péčí v mimovězeňských zařízeních, neboť kvalifikační požadavky na lékaře pracující ve Vězeňské službě jsou stanoveny obecně závaznými zákony. Ovšem s ohledem na nedostatek lékařů ve vězeňství existuje obava o snižování standardu poskytované lékařské péče. Nedostatek financí pro vězeňství obecně a stárnutí lékařů, kteří ve vězeňství působí, může v blízké budoucnosti znamenat těžko řešitelný problém.

Zdravotní péče je dle nevládních organizací zabývajících se stavem vězeňství předmětem mnoha stížností ze strany vězňů (je popisována jako nehumánní, nezřídka se objevuje neprofesionální jednání zdravotnického personálu s vězni při jejich vyšetřování a léčení). Vězni si často stěžují na potíže s přístupem ke zdravotnické dokumentaci nebo s pořizováním jejich kopií. Dalším problémem je otázka platby zdravotních regulačních poplatků vězni, kteří jsou z důvodu své nezaviněné nezaměstnanosti bez příjmu. Regulační poplatky zde do značné míry ztrácí svůj regulační smysl. Zrušení regulačních poplatků pro tuto část vězňů proto v minulém roce doporučila i Rada vlády ČR pro lidská práva.¹⁷⁹

3.3.5 Odběr vzorků DNA osobám ve výkonu vazby nebo trestu

Odběr vzorků DNA osobám ve výkonu vazby nebo trestu zavedl zákon v roce 2006.¹⁸⁰ V § 42e rozšířil oprávnění příslušníků Policie ČR provádět identifikační úkony, tedy také odběry biologického materiálu za účelem analýzy DNA, i u osob pravomocně odsouzených za spáchání úmyslného trestného činu, které se v současné době nacházejí ve výkonu trestu, nebo kterým bylo pravomocným rozhodnutím uloženo ochranné léčení. Tato úprava zůstala zachována i v novém zákoně, tedy v § 65 zákona o Policii České republiky. Zachována zůstala i úprava týkající překonání odporu při odběru biologického vzorku, kdy policista může po předchozí marné výzvě překonat odpor osoby s ohledem na intenzitu odporu, nejde-li o

¹⁷⁸ Zákon č. 48/1997 Sb., o veřejném zdravotním pojištění, ve znění pozdějších předpisů. Zdravotní péče nesledující léčebný účel, např. závodní preventivní péče atd., je hrazena z rozpočtu Vězeňské služby ČR. Stejně tak je z rozpočtu Vězeňské služby ČR hrazena zdravotní péče obviněným a odsouzeným, kteří nemají statut pojištěnce podle zákona č. 48/1997 Sb., o veřejném zdravotním pojištění, nebo nejsou jinak pojištěni, a to v rozsahu mezinárodních dokumentů nebo mezinárodních smluv, vždy však nejméně v rozsahu nutné a neodkladné zdravotní péče.

¹⁷⁹ Dále viz webové stránky Rady pro lidská práva (<http://www.vlada.cz/cz/pracovni-a-poradni-organy-vlady/rp/cinnost-rady/zasedani-rady/zasedani-rady-dne-18-zari-2008-45288/>).

¹⁸⁰ Zákon č. 321/2006 Sb., kterým se mění zákon č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním (trestní řád), ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 283/1991 Sb., o Policii České republiky, ve znění pozdějších předpisů

odběr krve či obdobný úkon spojený se zásahem do tělesné integrity. Ministerstvo vnitra v současné době nepředpokládá právní ani koncepční změny v této oblasti. *Přesto, že v roce 2008 nebyly osobám ve výkonu vazby či trestu plošně odebírány biologické vzorky umožňující získání DNA, je nutné tuto praxi považovat za velmi spornou.*

Za pozitivní změnu je nutné považovat omezení možného rozsahu odběru vzorků v novém zákoně o policii ČR. Nově lze vzorky odebrat pouze u osob obviněných ze spáchání úmyslného trestného činu, ne již z neúmyslného.

Přesto, že v roce 2008 nebyly osobám ve výkonu vazby či trestu plošně odebírány biologické vzorky umožňující získání DNA, je nutné tuto praxi považovat za velmi problematickou. Celoplošný odběr vzorků DNA vězněným osobám je dle názoru veřejného ochránce práv a mnohých nevládních organizací v rozporu se stávající legislativou, zejména pro jeho neadekvátnost a nepřiměřenost u velké části vězněných osob. Bez individuálního legitimního odůvodnění odběru nebo souhlasu dotčené osoby jde o zásah do osobnostních práv jednotlivých osob a dle veřejného ochránce práv se jedná o porušení principů Ústavy a Listiny základních práv a svobod, podle nichž může stát konat pouze v mezích zákona. Závažné pochybnosti o zákonnosti vyvolává i samotný postup Policie ČR, která v některých případech při odebírání vzorků překonávala fyzický odpor odsouzených a obviněných.¹⁸¹

Riziko představuje také ochrana takto získaných vzorků DNA před zneužitím, resp. jejich skladování a zacházení. V České republice doposud neexistuje zákonná úprava, která by upravovala nakládání s těmito vzorky. Rada vězňů si na tento postup stěžovala u veřejného ochránce práv a Úřadu pro ochranu osobních údajů. Oba jim dali za pravdu.

3.3.6. Podnět Rady vlády ČR pro lidská práva k vězeňství

Na řadu problémů ve vězeňství upozorňuje podnět Výboru proti mučení a jinému nelidskému, krutému a ponižujícímu zacházení a trestání, který v září 2008 schválila Rada vlády ČR pro lidská práva. Rada tímto podnětem zamýšlela navrhnout takové změny, legislativní i jiné, které by Vězeňské službě ČR lépe umožňovaly naplňovat výchovný účel trestu odnětí svobody a které by vedly k posílení standardů lidské důstojnosti ve vězeňství.

Podnět se týká několika zásadních okruhů: otázky snižování počtu osob umístěných ve věznicích a vazebních věznicích, zacházení s odsouzenými a doživotně odsouzenými, zaměstnávání a vzdělávání obviněných a odsouzených, zdravotní péče o ně, uspokojování jejich duchovních potřeb a udržování jejich kontaktu s vnějším světem. Doporučení, která se týkají jak výkonu trestu odnětí svobody, tak výkonu vazby, vychází ze závěrů pracovní skupiny, jež vznikla na platformě Výboru proti mučení, a dále ze Zprávy pro vládu České republiky o návštěvě České republiky, kterou vykonal Evropský výbor pro zabránění mučení a nelidskému či ponižujícímu zacházení nebo trestání v roce 2006 a také doporučení Výboru ministrů Rady Evropy Rec (2006) 2 o evropských vězeňských pravidlech.

Připomínkové řízení k podnětu přineslo některé spory, které odkryly vážnou situaci v současném českém vězeňství, a to především v souladu s nedostatkem financí a v blízké době i v souvislosti s očekáváním následků finanční a hospodářské krize v USA a Evropě. Dlouhodobý nedostatek finančních prostředků ve vězeňství značně omezil možnosti realizace podnětu Rady. V situaci šetření a rozpočtových škrtů je apel Rady na lepší naplňování výchovného účelu trestu odnětí svobody a posílení standardů lidské důstojnosti ve vězeňství

¹⁸¹ Někteří z poškozených se obrátili na veřejného ochránce práv, který jim dal za pravdu. Dále viz vyjádření VOP (<http://www.ochrance.cz/dokumenty/dokument.php?doc=1142>).

považován za stěží realizovatelný. Mnozí odborníci v této souvislosti dokonce upozorňují na možnost nepokojů či vzpour ve věznicích. Je tedy otázkou, zda potenciální nárůst finančních prostředků pro vězeňství po odeznění hospodářských problémů nebude příliš pozdní.

3.4 Osoby omezené na svobodě orgány policie

V roce 2008 bylo pořádkovou policií předvedeno 28 148 osob, což představuje poměrně výrazný pokles oproti roku 2007. Naopak narostl počet osob umístěných v policejní cele (o více než 6000 osob), na celkových 29 403 osob. V roce 2008 byl vydán závazný pokyn policejního prezidenta o eskortách osob a jejich střežení.¹⁸² Ke sjednocení postupu příslušníků Policie ČR při eskortách osob byly nově zpracovány zásady pro provádění eskort osob omezených na osobní svobodě včetně jejich střežení. Cílem nového interního aktu řízení je rovněž minimalizovat možnosti útěků eskortovaných osob za respektování práv a svobod občanů a v případě, že dojde přesto k útěku osoby, jednoznačně určit, zda policista pochybil nebo zda nastaly okolnosti, které policista nemohl předvídat.

3.5 Ústavy pro výkon zabezpečovací detence

Od začátku roku 2009 platí nový zákon o výkonu zabezpečovací detence.¹⁸³ Ukládání zabezpečovací detence upravuje trestní zákon (viz část 3.1.4.). Začal také fungovat Ústav zabezpečovací detence se sídlem v Brně s kapacitou 48 lůžek. Vnitřní ostrahu zde vykonávají příslušníci Vězeňské služby ČR ve funkci dozorce pro detenci. V průběhu roku 2009 má být provedena rekonstrukce objektu v Opavě na Krnovské ulici, kde by měla vzniknout kapacita ústavu zabezpečovací detence ve výši 150 lůžek. Předpokládá se, že během první čtvrtiny roku 2009 by do brněnského ústavu mohli začít přicházet první chovanci.¹⁸⁴

Vyvažování mezi ochranou společnosti, tedy izolací chovanců a ochranou jejich lidských práv bude zásadním testem úspěšnosti zabezpečovací detence v ČR. Vhodnost aktuální podoby zákona a vnitřního řádu zabezpečovací detence ukáže teprve praxe po jisté době fungování detence. Obavy v současné době však vzbuzuje údajný střednědobý záměr Ministerstva spravedlnosti považovat ústavy zabezpečovací detence v Brně a Opavě za dočasné a v budoucnu vybudovat jeden velký ústav u městečka Vidnava na česko-polské hranici. Tento krok by v případě své realizace znamenal nejen velmi složitou motivaci lékařského a odborného personálu pro práci v takto vzdálené oblasti, ale v zásadě také izolaci mnohých chovanců ústavu od možnosti návštěv rodinných příslušníků. Důsledkem by mohla být nejen ztížení řádného fungování ústavu, ale i zpochybnění jednoho z jeho hlavních účelů, kterým je kromě ochrany společnosti také terapeutické a výchovné působení na osoby ve výkonu zabezpečovací detence.

3.6 Zařízení pro zajištění cizinců

V roce 2008 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 za účelem správního vyhoštění. Kapacita uvedených zařízení činila 484 lůžek. V obou zařízeních jsou poskytovány standardní

¹⁸² Č. 93/2008.

¹⁸³ Zákon č. 129/2008 Sb., o výkonu zabezpečovací detence a o změně některých souvisejících zákonů.

¹⁸⁴ Viz Lidové noviny 20. 2. 2009 (http://www.lidovky.cz/zmlatil-matku-jako-prvni-jde-do-detence-d9c-1n_noviny.asp?c=A090220_000018_1n_noviny_sko&klic=230148&mes=090220_0).

ubytovací, stravovací, hygienické, volnočasové a sociální služby.¹⁸⁵ V hodnoceném roce bylo do zařízení pro zajištění cizinců umístěno celkem 688 cizinců a propuštěno z nich bylo 698 cizinců.¹⁸⁶ V zařízení pro zajištění cizinců podalo žádost o udělení mezinárodní ochrany 225 cizinců, tj. 13,6 % z celkového počtu cizinců, kteří v roce 2008 požádali Českou republiku o mezinárodní ochranu.

Pro nezletilé cizince bez doprovodu jejich zákonných zástupců nebo jiných blízkých osob od roku 2004 existuje Zařízení pro děti – cizince, které spadá do běžné sítě školských zařízení pro výkon ústavní a ochranné výchovy. Jedná se o státní příspěvkovou organizaci, jejímž zřizovatelem je Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy.¹⁸⁷

3.7 Zařízení ústavní zdravotnické péče a sociálních služeb

Rezidenční zařízení poskytující sociální služby v současné době nemají povinnost, při podávání žádostí o registraci pro poskytování služeb, prokázat znalosti v oblasti ochrany lidských práv. Dle nevládních organizací působících v této oblasti by při podávání žádosti o licenci bylo velmi žádoucí tyto požadavky zahrnout do celkových nároků a prověřovat jejich znalost u pověřených osob, které budou v zařízení pracovat. Nemělo by docházet k situaci, kdy zařízení svému klientovi zakazuje nejen všechny návštěvy, ale i přijímání korespondence, veškerou telefonickou komunikaci a nakonec i vycházky.

Bylo by vhodné, aby inspektor sociálních služeb prováděl kontrolu zařízení v doprovodu lékaře tak, aby se mohl seznámit se zdravotnickou dokumentací uživatelů sociálních služeb. V této souvislosti je alarmující především situace, kdy inspekce Ministerstva práce a sociálních věcí nedokáže zajistit účinný dohled nad dodržováním lidských práv v těchto zařízeních. Na tento problém upozorňují nevládní organizace již řadu let. Poradna pro občanství/Občanská a lidská práva v této souvislosti upozorňuje na to, že již současná právní úprava umožňuje ministerstvu zdravotnictví vytvoření kontrolních mechanismů využitím nástrojů ve stávajících zákonech a za podmínky správné tvorby podzákonné legislativy (tj. bodových a rámcových vyhlášek).¹⁸⁸ Dle této nevládní organizace také existuje možnost využití existujících akreditačních standardů, podle nichž je možné nastavit „bodník“ a současně systematicky kontrolovat rozsah a kvalitu péče v každém ústavním zařízení v České republice.

¹⁸⁵ Zdravotní služby jsou poskytovány v souladu se zákonem č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území ČR, ve znění pozdějších předpisů, tzn. v rozsahu vstupních prohlídek a neodkladné zdravotní péče. Klientům je umožněno přijímat návštěvy. V zařízení pro zajištění cizinců jsou rovněž uzpůsobeny podmínky pro poskytování právního poradenství. Cizincům je zajištěno poskytování psychologické péče.

¹⁸⁶ Z hlediska státních příslušností bylo v uvedeném roce umístěno do zařízení pro zajištění cizinců nejvíce občanů Ukrajiny 217 osob (tj. 31 % z celkového počtu umístěných cizinců v roce 2008), Vietnamu 137 osob (tj. 20 %), Ruska 63 osob (tj. 9 %), Mongolska 51 osob (tj. 7 %) a Moldavska 26 osob (tj. 4 %).

¹⁸⁷ Dále viz http://www.ddcpraha.cz/index.php?menu=homepage_cz.

¹⁸⁸ Zákon č. 48/1997 Sb., o veřejném zdravotním pojištění, ve znění pozdějších předpisů, resp. vyhláška MZ č. 618/2006 Sb., kterou se vydávají rámcové smlouvy.

4. OBCHOD S LIDMI, NUCENÁ PRÁCE, DOMÁCÍ NÁSILÍ

4.1 Obchod s lidmi a nucená práce

Vláda¹⁸⁹ schválila Národní strategii boje proti obchodování s lidmi pro období let 2008 - 2011, která navazuje na řadu jiných koncepčních dokumentů, mimo jiné na dvě předchozí strategie.¹⁹⁰ V roce 2008 pokračovalo úspěšné fungování a rozvíjení Programu podpory a ochrany obětí obchodování s lidmi, do něhož jsou zapojeny zatím dvě nevládní organizace (La Strada ČR, o.p.s., a Arcidiecézní charita Praha) a Mezinárodní organizace pro migraci. Od roku 2003 do konce roku 2008 bylo do Programu zařazeno celkem 89 obětí, v roce 2008 se jednalo o celkem 24 mužů a žen; byl zaznamenán nárůst počtu obětí obchodování s lidmi za účelem nucené práce. Ministerstvo vnitra připravilo dvojjazyčnou brožuru o Programu podpory a ochrany obětí obchodování s lidmi, která je určena odborné i široké veřejnosti.

Ministerstvo vnitra každoročně vyhlašuje dotační program pro nestátní neziskové organizace se zaměřením na problematiku obchodování s lidmi, pod názvem „Prevence obchodování s lidmi a pomoc obětem obchodování s lidmi“. V roce 2008 byly uděleny finanční prostředky v rámci tohoto dotačního programu nevládním organizacím La Strada ČR, Arcidiecézní charita Praha a Organizace pro pomoc uprchlíkům. Ministerstvo vnitra dále koordinuje a hradí dobrovolné a bezpečné návraty obětem obchodování s lidmi, které jim umožňují navrátit se bezpečně a bezplatně do země původu. Do 31. prosince 2008 bylo realizováno 10 návratů (3 do Brazílie, 1 na Ukrajinu, 1 na Slovensko, 4 do Rumunska, 1 z Dánska do Čech).

V roce 2008 pokračovala informační kampaň proti obchodu s lidmi, zaměřená na zákazníky prostitute. Partnerské organizace vytvořily pro kampaň platformu Spolu proti obchodu s lidmi, slogan kampaně zní „Neboj se to říct za ni“. Během kampaně jsou využívány webové stránky ve třech jazykových mutacích - českém, anglickém a německém jazyce.¹⁹¹ U partnerských organizací byly zřízeny také telefonní linky.

Velkými tématy bylo v roce 2008 posilování sběru dat o obchodování s lidmi a zlepšení systému pomoci obětem obchodu s lidmi. Ministerstvo vnitra se zapojilo do dvou mezinárodních projektů („Sběr dat a harmonizace informačních systémů“ a „Mezinárodní referenční mechanismus pro oběti obchodování s lidmi v zemích zdrojových a cílových“). V roce 2008 Ministerstvo vnitra zahájilo také realizaci tzv. Informačního systému: Obchodovaná osoba. Tato databáze bude obsahovat položky pro evidenci obětí obchodování s lidmi v rámci Programu podpory a ochrany obětí obchodování s lidmi.

V roce 2008 bylo organizací La Strada identifikováno 14 obchodovaných osob, které začaly využívat komplexu sociálních služeb. *Je zarážející, že žádná z těchto osob nebyla do služeb neziskové organizace La Strada v roce 2008 ani v letech předcházejících referována cizineckou policií či inspektorátem práce.* Telefonní linky (INFO a SOS linky) provozované nevládní organizací La Strada využilo v uplynulém roce 315 osob, v jejichž prospěch bylo realizováno 705 úkonů. Při kontaktu organizace poskytla služby celkem 65 obchodovaným a vykořisťovaným osobám.

¹⁸⁹ Usnesení č. 67 ze dne 23. ledna 2008.

¹⁹⁰ „Národní strategie boje proti obchodování s lidmi za účelem sexuálního vykořisťování v České republice (2003-2005)“ a „Národní strategie boje proti obchodování s lidmi (2005-2007)“

¹⁹¹ www.rekni-to.cz; www.sage-es.cz; www.say-it.cz

Možnost využití pomoci a ochrany pro osoby, které byly obchodovány, je neopominutelnou součástí lidsko-právních rámců politik prevence a boje proti obchodu s lidmi. *Aby však konkrétní obchodovaná osoba dosáhla na systém pomoci, musí dojít k její identifikaci jako té, která byla obchodována. Poměrně často se vyskytují nesrovnalosti v tom, koho za obchodovanou osobu považuje zejména služba kriminální policie a její specializovaná složka pro odhalování organizovaného zločinu a koho za obchodovanou osobu považuje nevládní organizace.*¹⁹² *Identifikaci obchodovaných osob vykořisťovaných mimo oblast sexuálního průmyslu a postih pachatelů komplikuje fakt, že ve vnitrostátní legislativě nejsou vymezeny některé termíny, které jsou součástí národní definice obchodování s lidmi*¹⁹³, *jedná se zejména o pojem „jiné formy vykořisťování“.* *Vzhledem k tomu, že se v posledních letech dostává do popředí také téma obchodování s lidmi za účelem nucené práce vykonávané mimo sektor sexbyznysu, bylo by vhodné, aby se do identifikace obchodovaných osob zapojily také další subjekty, které se s potenciálně obchodovanými osobami mohou při své práci setkat (inspektoráty práce, úřady práce).*

Organizace La Strada dále upozorňuje na dlouhodobý problém, se kterým se setkávají její pracovníce při poskytování sociálních služeb klientele. Jde zejména o praktické uplatnění možnosti vystupovat v trestním řízení jako utajený svědek a to i přesto, že trestní řád utajení svědků umožňuje. Kromě prevence sekundární viktimizace může takové opatření podpořit či umožnit rozhodnutí obchodované osoby vypovídat proti pachatelům.

V praxi činí, dle organizace La Strada, mnohé problémy a to jak v trestním řízení, tak v řízení před civilním soudem, aby obchodované osoby měly praktickou možnost získat odškodnění za utrpěnou materiální i nemateriální újmu. Problémy také činí nemožnost vyčíslit ušlý zisk, pokud docházelo k vykořisťování v prostituci. V procesu obchodování či v přímé souvislosti s ním často vznikají obětem dluhy, zejména na zdravotním pojištění. Dále se jedná o pokuty za jízdu bez platné jízdenky, porušení vyhlášek o místním omezení provozování prostituce. Výše dluhů se pohybuje od několika set korun do několika desítek tisíc korun. *V některých případech není vzhledem k příjmům, které mohou získat jako zaměstnankyně v nízko-kvalifikovaných profesích reálné, že tyto dluhy splatí.*

Neziskové organizace upozorňují na problémy transpozice směrnice¹⁹⁴ EU, která umožňuje obchodovaným osobám získat povolení k pobytu za předpokladu, že spolupracují s orgány činnými v trestním řízení. Do českého právního řádu byla směrnice transponována ustanovením cizineckého zákona¹⁹⁵, o dlouhodobém pobytu za účelem ochrany. Problematický je zejména fakt, že uvedené ustanovení je oproti samotné směrnici v mnoha ohledech zužující. Zejména markantní je zúžení vymezeného okruhu osob, na které se má úprava zaměřovat a to v neprospěch cílové skupiny, tedy obchodovaných osob.¹⁹⁶

Významným krokem na cestě k prohlubování lidsko-právního přístupu k osobám, které byly obchodovány, by byl podpis a ratifikace Úmluvy Rady Evropy o opatřeních proti obchodování s lidmi z roku 2005.

¹⁹² Zpracováno s využitím příspěvku nevládní organizace La Strada

¹⁹³ § 232a zákona č. 140/1961 Sb., trestní zákon, ve znění pozdějších předpisů

¹⁹⁴ Směrnice Rady 2004/81 ES ze dne 29.4. 2004 o povolení k pobytu pro státní příslušníky třetích zemí, kteří jsou oběťmi obchodování s lidmi nebo obdrželi pomoc k nedovolenému přistěhovalectví a kteří spolupracují s orgány činnými v trestním řízení

¹⁹⁵ §42e zákona č.326/1999 Sb. o pobytu cizinců na území České republiky, ve znění pozdějších předpisů

¹⁹⁶ Zpracováno s využitím příspěvku nevládní organizace La Strada.

V oblasti obchodu s lidmi za účelem sexuálního vykořisťování se v průběhu roku 2008 oproti tradiční struktuře obchodovaných osob v jednotlivých případech objevily i ženy z relativně exotických zemí, např. Nigérie a Brazílie. Hlavními pachateli této trestné činnosti jsou většinou cizinci, kteří provádějí v domovských zemích nábor dívek pod příslibem zabezpečení práce v ČR a následně dívky umísťují do nočních erotických podniků, kde si musí odpracovat prostituci fiktivní dluhy, které jim měly vzniknout v souvislosti se zajištěním dopravy, splněním vízových povinností.

Další skupinou osob, na které je páchána výše uvedená trestná činnost, jsou čeští občané, kteří jsou vyváženi do starých členských států EU. Již se však nejedná pouze o oblast sexuálního vykořisťování, jak tomu bylo v uplynulých letech. Aktuálně Ministerstvo vnitra prověřuje poznatky o vývozu bezdomovců a osob ze sociálně slabších skupin, které nikdo nebude pohřešovat, na různé manuální práce do Velké Británie.

V oblasti otroctví, nevolnictví, nucené práce a jiných forem vykořisťování byla ČR v roce 2008 cílovou zemí pro osoby z bývalého SSSR (Rusko, Ukrajina, Kyrgyzstán, Uzbekistán) a Rumunska, objevily se též indicie o osobách z Vietnamu, Mongolska a Běloruska. ČR je rovněž tranzitní zemí, osoby jsou po zfalšování cestovních dokladů dopravovány do dalších zemí EU, kde jsou dále vykořisťovány jako levná pracovní síla. V posledním období je rovněž dokumentována doprava občanů ČR do Anglie a dalších zemí EU.

Vzrůstající problémy lze očekávat v souvislosti s celosvětovou ekonomickou krizí, díky které továrny propouštějí hlavně manuálně pracující dělníky ze zahraničí. Ti se ocitají bez jakýchkoliv prostředků přímo na ulici a stávají se tak náchylnější vůči praktikám skupin organizovaného zločinu. Za období prvního pololetí roku 2008 byli dle zjištění úřadů pracenejpočetnější skupinou nelegálně a neohlášeně zaměstnávaných osob občané Ukrajiny (829 osob) a občané Slovenska (705 osob). Na dalších místech se lze uvést státní příslušníky Polska, Vietnamu, Bulharska, Rumunska, Mongolska, Moldavska, Číny a Ruska. Tyto výsledky představují neměnnou skutečnost v porovnání s údaji z předcházejících let.

4.2 Domácí násilí a stalking

V roce 2008 bylo příslušníky služby pořádkové policie sepsáno celkem 6 091 (v minulém roce jich bylo o 21 méně) úředních záznamů o výjezdu k incidentu se znaky domácího násilí. Bylo vykázáno celkem 693 (o 97 méně než v minulém roce) osob, z toho bylo 678 mužů a 15 žen.

Ministerstvo vnitra navázalo v roce 2008 spolupráci s intervenčními centry v ČR, která v rámci své činnosti poskytují pomoc osobám ohroženým domácím násilím. K postupu při realizaci výjezdů k incidentům se znaky domácího násilí byl vydán nový závazný pokyn policejního prezidenta,¹⁹⁷ kde je institut vykázání formulován již jako faktický (nikoli pouze správní) úkon a nově je zde koncipováno právo vykázání osoby na tzv. „námitky“, jejichž podání řeší nadřízený služební funkcionář vykazujícího policisty.

Ministerstvo spravedlnosti připravilo novelu občanského soudního řádu,¹⁹⁸ jejímž smyslem je blíže specifikovat jednotlivé instituty domácího násilí a odstranit interpretační potíže jednotlivých ustanovení. Nově bude soud oprávněn kdykoliv a bezodkladně na návrh

¹⁹⁷ Pokyn policejního prezidenta č. 200/2008.

¹⁹⁸ Zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů.

oprávněného provést opětovný výkon rozhodnutí vykázaním povinného ze společného obydlí, pokud povinný poruší povinnost nevstupovat do společného obydlí a nezdržovat se v něm poté, co byl již jednou vykázan. V případě porušení jiných povinností uloží soud povinnému na návrh oprávněného pokutu až do výše 100.000 Kč, a to i opakovaně.¹⁹⁹ K této problematice se vztahuje i návrh nového občanského zákoníku,²⁰⁰ který vymezuje podmínky, za kterých lze omezit či vyloučit právo druhého manžela v domě nebo bytě bydlet. Takto lze postupovat případech, kdy se další společné bydlení manželů v domě nebo bytě stane nesnesitelným z důvodu tělesného nebo duševního násilí.

Nový trestní zákoník²⁰¹ upravuje týrání osoby žijící ve společném obydlí. Trestá toho, kdo týrá osobu žijící s ním ve společném obydlí. Přísněji bude postižen pak ten, kdo spáchá tento trestný čin zvláště surovým nebo trýznivým způsobem, způsobí-li jím těžkou újmu na zdraví, spáchali jej nejméně na dvou osobách či páchá-li jej po delší dobu. *Od stávající právní úpravy se liší zejména přísnějším postihem, kdy je možno uložit trest odnětí svobody v rozsahu šest měsíců až čtyři léta.* Podle stávající úpravy je možno uložit trest odnětí svobody až na tři léta. Specifickým znakem tohoto trestného činu je forma vzájemné závislosti mezi osobou týrající a týranou, která vyplývá ze skutečnosti, že obě osoby obývají společné obydlí.

Nový trestní zákoník taktéž trestá závažnější případy pronásledování nebo slídění (*stalking*), které jsou podle stávající úpravy trestněprávně nepostižitelné, platná právní úprava postihuje pouze nebezpečnější formu jednání – nebezpečné vyhrožování. Nová právní úprava tak reaguje na situaci, kdy osoby již nežijí ve společném obydlí, tzn. kdy např. oběť uprchne a je nadále násilníkem pronásledována.

¹⁹⁹ Novela je k datu zpracování této Zprávy projednávána poslaneckou sněmovnou Parlamentu ČR, sněmovní tisk č. 559/0.

²⁰⁰ Návrh nového Občanského zákoníku byl vládou schválen v dubnu 2009 a nyní je projednáván v Poslanecké sněmovně (sněmovní tisk č. 835).

²⁰¹ Zákon č. 40/2009 Sb.

5. HOSPODÁŘSKÁ, SOCIÁLNÍ A KULTURNÍ PRÁVA

5.1 Pracovně-právní vztahy a zaměstnanost

5.1.1 Zákoník práce a nálezy Ústavního soudu

Významné změny přinesl nálezy Ústavního soudu, který se přiklonil k principu subsidiarity občanského zákoníku a omezil některé pravomoci odborových organizací.²⁰² V kolektivním vyjednávání platí opět zásada, že působí-li u zaměstnavatele více odborových organizací, jedná zaměstnavatel o uzavření kolektivní smlouvy se všemi odborovými organizacemi. Není tedy již možné uzavřít v případě neshody odborových organizací kolektivní smlouvu jen s odborovou organizací nebo více odborovými organizacemi, které mají největší počet členů u zaměstnavatele. Ústavní soud shledal, že jde o protiústavní zvýhodnění určité odborové organizace oproti jiné. Změněna byla také oprávnění odborových orgánů v oblasti kontroly dodržování pracovněprávních předpisů; zejména bylo zrušeno jejich oprávnění zakázat práci přesčas a práci v noci, která by ohrožovala bezpečnost a ochranu zdraví zaměstnanců. Ústavní soud shledal, že tato oprávnění jdou vysoko nad standardy přijaté mezinárodněprávními dokumenty, jsou neproporcionální a nadbytečná.

V úpravě práva zaměstnance na mzdu, plat a odměnu z dohod o pracích konaných mimo pracovní poměr je významný krok k zajištění práva na mzdu možnost stanovit toto právo vnitřním předpisem u všech zaměstnavatelů bez ohledu na skutečnost, zda u nich působí nebo nepůsobí odborová organizace. Před tímto nálezem mohl mzdová nebo platová práva a ostatní práva zaměstnanců upravit vnitřním předpisem jen zaměstnavatel, u kterého nepůsobila odborová organizace, anebo pokud to výslovně stanovila kolektivní smlouva. Mzdová a platová práva je i nadále možné sjednat v kolektivní nebo pracovní smlouvě nebo stanovit mzdovým výměrem, přičemž možnosti sjednávání některých operativních součástí mzdy jsou obtížné a naopak určení těchto práv ve mzdovém výměru může být poplatné slabšímu postavení zaměstnance u zaměstnavatele. Stanovení mzdových práv ve vnitřním předpisu je dostatečně operativní a zároveň se v takovéto kolektivní úpravě směřované na širší okruh zaměstnanců omezují případné neodůvodněné individuální přístupy k odměňování zaměstnanců. *Uvedené působení vnitřního mzdového předpisu lze pozitivně hodnotit zejména v případě zaměstnavatelů, kde sice působí odborová organizace, ale kolektivní smlouva není uzavřena.*

V souvislosti se složitou hospodářskou situací se koncem roku 2008 zvýšila míra neposkytování mzdy zaměstnancům u zaměstnavatelů v úpadku. *Lze proto očekávat, že se zhoršujícím hospodářským stavem bude těchto situací přibývat.*

Vláda schválila v březnu 2009 novelu insolvenčního zákona,²⁰³ jako jedno z opatření proti dopadům hospodářské krize. Insolvenční zákon, který umožňuje od loňského roku řešit problémy podniků, výrazně posílil postavení zajištěných věřitelů, jimiž jsou většinou banky. Jejich nároky jsou uspokojovány přednostně a na financování provozu a mzdy zaměstnanců pak nezbývají peníze. Cílem novely je proto nastavit taková pravidla, aby insolvenční zákon ještě více než dosud umožňoval přežití podniku i jeho reorganizaci, jeho případné oddlužení a nikoliv zánik a prodej. Stát bude vyplácet podporu zaměstnancům dlužníka dle zákona 118/2000 Sb., o ochraně zaměstnanců při platební neschopnosti zaměstnavatele, již v době

²⁰² Nález sp. zn. Pl. ÚS 83/06 (č. 116/2008 Sb.)

²⁰³ Zákon č. 182/2006 Sb., o úpadku a způsobech jeho řešení (insolvenční zákon), ve znění pozdějších předpisů.

trvání předběžného moratoria a moratoria. Tím se mimo jiné zvýší míra ochrany zaměstnanců před sociálními dopady krizového stavu jejich zaměstnavatele.

5.1.2 Zákon o zaměstnanosti a uchazeči o zaměstnání

Zákon o zaměstnanosti²⁰⁴ byl v roce 2008 novelizován zákonem o stabilizaci veřejných rozpočtů.²⁰⁵ Tento zákon zejména zpřísnil podmínky pro poskytování podpory v nezaměstnanosti – nárok na podporu nemá uchazeč o zaměstnání, se kterým byl v době posledních 6 měsíců před zařazením do evidence uchazečů o zaměstnání skončen pracovní vztah z důvodu porušení právních povinností vztahujících se k jím vykonávané práci zvláště hrubým způsobem; to platí i v případě skončení jiného pracovního vztahu z obdobného důvodu. Zákon stanovil novou maximální výši příspěvku na podporu zaměstnávání osob se zdravotním postižením.²⁰⁶ S okruhem vztahů v oblasti trhu práce, které upravuje zákon o zaměstnanosti, bezprostředně souvisela též realizace projektu zelených karet, který je popsán dále.²⁰⁷

5.1.3 Zaměstnávání žen po mateřské/ rodičovské dovolené

Ženy po mateřské/rodičovské dovolené patří ke skupinám na trhu práce, které vykazují vyšší míru ohrožení nezaměstnaností. *Velkým problémem při návratu žen z rodičovské dovolené je, že zaměstnavatelé často nechtějí takovou ženu dále zaměstnávat (i když na to má zákonný nárok)*²⁰⁸. Je to způsobeno jednak stále přetrvávajícími genderovými stereotypy a také nedostatečným rozšířením flexibilních forem práce (částečné úvazky, teleworking, sdílené úvazky, časová konta apod.). Flexibilní pracovní uspořádání jsou v ČR využívána mnohem méně než v tzv. starých zemích EU a koncentrují se do tří forem: zkrácená pracovní doba²⁰⁹, zkrácený pracovní úvazek a pohyblivá (posunutá) pracovní doba. Podle studie Výzkumného ústavu práce a sociálních věcí (VÚPSV) a Gender Studies, o.p.s. ženy identifikují jako hlavní problém při návratu z rodičovské dovolené na prvním místě nemožnost nastoupit na zkrácenou/ flexibilní pracovní dobu, na dalším místě nedostatečnost služeb jeslí/ mateřských škol apod. Zaměstnávání žen po mateřské komplikuje stále nízký podíl částečných úvazků v ČR. V roce 2007 činil podíl žen na částečných úvazcích 8,6 procent (mužů 2,3 procent).

Z provedených analýz vyplývá, že pro specifickou skupinu žen za daných podmínek vývoje trhu práce je setrvání mimo pracovní aktivitu výhodnější než částečná zaměstnanost. Příčiny tohoto nedostačujícího vývoje v oblasti částečné zaměstnanosti tkví převážně v nízkých reálných výdělcích z částečných úvazků a v nemotivujícím nastavení systému sociálních dávek. Naopak v některých zemích EU se podařilo nastartovat růst ekonomické aktivity žen

²⁰⁴ Zákon č.435/2004 Sb., o zaměstnanosti, ve znění pozdějších předpisů.

²⁰⁵ Zákon č. 261/2007 Sb. nabyt účinnosti 1.1.2008.

²⁰⁶ 9 000 Kč za každou zaměstnanou osobu s těžším zdravotním postižením a 6 500 Kč za každou jinou zaměstnanou osobu se zdravotním postižením.

²⁰⁷ Viz kapitola 9.

²⁰⁸ Informace z právní poradny Gender Studies, o.p.s. (www.rovneprilezitosti.cz).

²⁰⁹ Podle publikace Employment in Europe vydávané Evropskou komisí činil podíl částečných úvazků v roce 2007 v celé EU 18,2 % (ženy 31,2 %, muži 7,7 %), v ČR 5,0 % (ženy 8,5 %, muži 2,3 %). Údaje za rok 2008 ještě nejsou k dispozici, podle ČSÚ, jež za ČR údaje Eurostatu poskytuje, jsou hodnoty za rok 2008 následující: celkem 4,9 % (ženy 8,5 %, muži 2,2 %).

zvyšováním jejich zaměstnanosti, a to zejména pomocí atypických forem zaměstnávání, obzvláště částečných pracovních úvazků.²¹⁰

Pro zlepšení situace žen na a po mateřské/ rodičovské dovolené je důležité rozvíjet opatření pro sladování osobního a pracovního života na straně zaměstnanců, zaměstnavatelů i ze strany státu. Vhodným krokem je zvyšování informovanosti a právního povědomí o rovných příležitostech žen a mužů a také o jejich pozitivních ekonomických a společenských dopadech. Velkým handicapem pro ženy navracející se na trh práce je také dlouhodobý pobyt mimo trh práce (často až 6 let). Jedním ze způsobů, jak zmírnit dopady, je vedle rozvoje flexibilních forem práce a podpory různých typů služeb péče o děti také celoživotní vzdělávání.²¹¹

5.1.4 Koncept rodičovské dovolené

Slabým místem koncepce rodinné politiky v ČR je fakt, že ač rodiče mají možnost vrátit se do práce již po dvou letech, není děti kam umístit. Jeslí ubylo od roku 1990 z 1043²¹² na 48²¹³ v roce 2006 a jejich počet stále klesá. Mateřské školy sice mohou přijmát děti již od dvou let, jejich kapacita však není dostatečná, a to mnohdy i co se týká tříletých dětí. Ve školním roce 2005/2006 bylo přihlášeno do školek 23.849 dvouletých, tedy 25,5 % z celkového počtu dětí dvouletých, to znamená, že poptávka po službách péče o děti mladší tří let neustále stoupá (z 12,2 % v roce 1996/97).²¹⁴ Nutno ovšem dodat, že charakteristika péče o děti v mateřských školách je zcela odlišná od péče v jeslích. Mateřské školy nejsou především personálně uzpůsobené k tomu, aby mohly přijímat děti, které nejsou vzhledem k jejich individuální vyspělosti schopny zapojit se do kolektivu. Ministerstvo práce a sociálních věcí vnímá pokles počtu dětí navštěvujících jesle jako výraz hodnotové orientace rodičů, jejichž preference směřují spíše do oblasti alternativních forem péče. Přitom mateřské školy navštěvovalo v roce 2005/06 25 % dvouletých dětí, 75 % tříletých dětí, 90 % čtyřletých dětí a 96 % pětiletých dětí.²¹⁵ Z toho se dá usuzovat, že je v ČR zájem o využívání mateřských škol. Navíc se zavedením vícerychlostní rodičovské dovolené (v délce 2, 3, 4 roky) se dá očekávat vyšší poptávka pro péči o 2leté děti. Hlídací služby jsou však velmi drahé.

5.1.5 Pro-rodinný balíček – sladování rodinného a profesního života

Prorodinný balíček²¹⁶ schválený vládou v listopadu 2008 obsahuje opatření na podporu rodin s dětmi, zejména v oblasti sladování profesního a rodinného života. Tato opatření se snaží řešit výše naznačený nedostatek míst pro děti ve školkách a jeslích. Prorodinný balíček je koncepční materiál, který bude následován realizací jednotlivých opatření v podobě zákonů. Konkrétně se jedná o evidovaného poskytovatele vzájemné rodičovské výpomoci, opatření na podporu služeb péče o děti v režimu živnostenského podnikání, „miniškoly“, daňové výhody pro zaměstnavatele zajišťující služby péče o děti pro své zaměstnance, podporu využívání zkrácených pracovních úvazků a tzv. otcovské.

²¹⁰ Moderní společnost a její proměny: Gender v managementu. Analýza trhu práce České republiky z pohledu problematiky tenderu se zaměřením na popis stavu a struktury zaměstnanosti žen v managementu, dílčí studie, Danica Krause, VÚPSV.

²¹¹ Převzato z materiálů: Gender Studies, o.p.s., www.rovneprilezitosti.cz

²¹² Síť zařízení denní péče o děti předškolního věku v ČR, V. Kuchařová, K. Svobodová, VÚPSV, Praha 2006.

²¹³ Aktuální informace. Zdravotnická zařízení v ČR v roce 2006, Ústav zdravotnických informací a statistiky ČR.

²¹⁴ Síť zařízení denní péče o děti předškolního věku v ČR, V. Kuchařová, K. Svobodová, VÚPSV, Praha 2006.

²¹⁵ Převzato z materiálů Otevřené společnosti, o.p.s., www.otevrenaspolecnost.cz a z Síť zařízení denní péče o děti předškolního věku v ČR, V. Kuchařová, K. Svobodová, VÚPSV, Praha 2006, str. 17

²¹⁶ Viz usnesení vlády ČR ze dne 19.11.2008, č. 1451

Novinkou je zavedení dávky nemocenského pojištění – otcovského, vypláceného po dobu 7 dnů. Otec může dočasně přerušit výkon své výdělečné činnosti, aby mohl společně s matkou dítěte pečovat o novorozené dítě. Po dobu této péče mu bude poskytována výše uvedená nová dávka nemocenského pojištění.

Rozšířením nabídky péče o děti pro zaměstnané rodiče, kteří preferují individuální péči, jsou „miniškolky“. Tato služba bude poskytována nejčastěji zaměstnavatelem na pracovišti rodiče nebo neziskovými subjekty, obcemi, kraji a církevními právníckými osobami.

Dalším připravovaným opatřením je zákon o vzájemné rodičovské výpomoci, který má umožnit flexibilnější návrat do zaměstnání, při zachování individuální péče o dítě. Návrh zákona o vzájemné rodičovské výpomoci je koncipován tak, že má minimalizovat veškerou administrativní zátěž, která je s nově zaváděným systémem spojena. *Poněkud problematická je absence standardů kvality poskytované péče.*

5.2. Sociální zabezpečení

5.2.1. Státní sociální podpora

Prostřednictvím dávek státní sociální podpory jsou podporovány příjmy rodin s dětmi. Změny, ke kterým došlo od 1. ledna 2008 v systému státní sociální podpory, souvisely s reformou veřejných financí. Hlavním společným rysem těchto změn bylo odstranění vazby výše dávky na životní minimum a stanovení dávky absolutní částkou. Úpravy dávek, především přídatku na dítě, porodného a sociálního příplatku, souvisely s příklonem k adresnějšímu systému vyplácení dávek a s posílením finanční podpory rodin s dětmi v daňové oblasti. Nižší výplaty dávek byly kompenzovány vyššími čistými příjmy rodiny v důsledku snížení celkového daňového zatížení (nižší sazba daně, zvýšené daňové slevy) a celou řadou dalších opatření moderní flexibilní rodinné politiky.

V roce 2008 se nejvýznamnější legislativní změna v oblasti rodinných dávek týkala rodičovského příspěvku, kde byly rozšířením variant péče o děti vytvořeny lepší podmínky pro sladění pracovního a rodinného života. Rodičovský příspěvek je od 1. ledna 2008 nově koncipován ve třech výších stanovených pevnými částkami, kterým také odpovídá doba čerpání dávky. Rodič má možnost si zvolit rychlejší čerpání rodičovského příspěvku ve zvýšené výměře 11 400 Kč do 24 měsíců věku dítěte nebo klasické čerpání rodičovského příspěvku v základní výměře 7 600 Kč do 36 měsíců věku dítěte anebo pomalejší čerpání rodičovského příspěvku v základní výměře 7600 Kč do 21 měsíců věku dítěte a dále ve snížené výměře 3 800 Kč do 48 měsíců věku dítěte. U zdravotně postižených dětí je zachován nárok na rodičovský příspěvek do 7 let věku dítěte v základní výměře.

Z ostatních dávek příspěvek na školní pomůcky se ukázal jako dávka ne příliš efektivně vynaložená a vyplácená zbytečně širokému okruhu osob, a proto byla tato dávka zrušena. Porodné se poskytuje v pevné výši, a to tak, že náleží na každé narozené dítě v částce 13 000 Kč. Pohřebné se omezilo pouze na případy, kdy je vypraven pohřeb rodiči nezaopatřeného dítěte nebo nezaopatřenému dítěti, tj. v případech, kdy náklady na tuto neočekávanou událost významně jednorázově zatíží rozpočty rodin pečujících o nezaopatřené děti.

5.2.2 Nemocenské pojištění

Od 1. ledna 2008 došlo k novelizaci zákonů v oblasti nemocenského pojištění.²¹⁷ U nemocenského došlo k zavedení tzv. karenční doby (nemocenské náleželo až od 4. kalendářního dne dočasné pracovní neschopnosti), ochranná lhůta byla zkrácena na 7 kalendářních dnů po skončení zaměstnání. Ústavní soud rozhodl dne 23. dubna 2008 o návrhu skupiny poslanců a senátorů na zrušení některých částí zákona vztahujících se ke shora uvedené problematice.²¹⁸ Svým nálezem²¹⁹ s účinností od 30. června 2008 třídní karenční dobu zrušil. Zároveň tím nepřímou stanovil, že nemocenské výši nemocenského na 60 % denního vyměřovacího základu i za první 3 kalendářní dny pracovní neschopnosti (nařízené karantény).

Ve svém odůvodnění Ústavní soud mimo jiné uvedl: „*Jedná se o poněkud pohodlný až svévolný postup ze strany státu, který kvůli neurčitému počtu zneužívatelů nemocenských dávek plošně postihuje všechny kategorie zaměstnanců. Výsledkem je stav, kdy převážná většina zaměstnanců zůstává po dobu prvních tří dnů pracovní neschopnosti bez jakýchkoliv prostředků, zatímco jejich povinnost platit pojistné zůstala nedotčena.... Je nepřijatelné, aby stát pouze vyžadoval splnění povinností ze strany zaměstnanců (v daném případě plnění pojistného), a nedbal přitom ochrany jejich zájmů, postihne-li je zmíněná událost v podobě pracovní neschopnosti. Došlo tak k porušení práv zaměstnanců, které dosahuje ústavněprávní dimenze. Systém nemocenského pojištění by neměl sloužit ke krytí deficitu státního rozpočtu.*“²²⁰ V ostatních napadaných oblastech (např. změny kritérií pro nárok na dávky státní sociální podpory, dávek pomoci v hmotné nouzi, poskytování sociálních služeb) Ústavní soud stížnost skupiny poslanců zamítl. „*...práva z této (čtvrté) hlavy jsou převážně relativní, a to v tom smyslu, že jejich rozvoj...je závislý na stavu národního hospodářství a především na jeho hmotných výsledcích...Vlastní úprava normou nižšího stupně nemůže nepodléhat změnám podle vývoje ekonomické a životní úrovně, takže svazovat obyčejného zákonodárce ústavními bariérami by nebylo namístě....Je nepochybné, že Listina zavazuje v oblasti sociálních práv stát k pozitivnímu jednání a k zajištění ochrany těchto práv. Obsahem této povinnosti státu je zajistit subjektům těchto práv jistý minimální sociální standard, a nikoliv adekvátní životní standard v souladu s jejich požadavky, jak je těmito subjekty někdy mylně vnímáno a požadováno.*“²²¹

V návaznosti na nález Ústavního soudu Ministerstvo práce a sociálních věcí změnilo právní úpravu v souladu s ústavně-právními mantinely stanovenými Ústavním soudem.²²² Od 1.1.2009 náleží zaměstnanci po dobu prvních 14 dnů pracovní neschopnosti náhrada mzdy, platu nebo odměny nebo snížený plat.²²³ Tato náhrada náleží při dočasné pracovní

²¹⁷ Zákon č. 261/2007 Sb., o stabilizaci veřejných rozpočtů.

²¹⁸ Zákon č. 261/2007 Sb., o stabilizaci veřejných rozpočtů. Konkrétně se jednalo o novelizaci zákona č. 54/1956 Sb., o nemocenském pojištění zaměstnanců, ve znění pozdějších předpisů.

²¹⁹ Sp. zn. Pl. ÚS 2/08 (č. 166/2008Sb.).

²²⁰ Viz nález pléna Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 2/08 (č. 166/2008Sb.).

²²¹ Tamtéž.

²²² Zákonem č. 305/2008 Sb., kterým se mění zákon č. 187/2006 Sb., o nemocenském pojištění a některé další zákony, došlo s účinností od 1. září 2008 k úpravě výše nemocenského náležejícího za první 3 dny trvání pracovní neschopnosti či karantény na 25 % denního vyměřovacího základu a přiznání nároku na nemocenské i v případě karantény nařízené na dobu kratší 4 kalendářních dnů.

²²³ § 18 odst. 8 písm. b) zákona č. 187/2006 Sb., o nemocenském pojištění.

neschopnosti od 4. dne jejího trvání ve výši 60% průměrného výdělku a při karanténě od 1. dne pracovní neschopnosti ve výši 25% průměrného výdělku.²²⁴

5.2.3 Důchodové pojištění - první etapa důchodové reformy

Opatření²²⁵ přijatá v rámci tzv. první etapy důchodové reformy mají přispět k dlouhodobé lepší finanční udržitelnosti základního důchodového pojištění. Mezi nejvýznamnější změny patří postupné prodloužení doby pojištění potřebné pro vznik nároku na starobní důchod z 25 roků na 35 roků, plynulé pokračování v postupném zvyšování důchodového věku na 65 let u mužů a žen, které nevychovaly žádné dítě nebo jedno dítě, a 62 až 64 let u žen, pokud vychovaly aspoň dvě děti, změna invalidního důchodu na důchod starobní ve stejné výši při dosažení věku 65 let a zrušení doby studia získané v období po účinnosti návrhu zákona jako náhradní doby pojištění s výjimkou posuzování nároku na invalidní důchody.

Zlepšila se i možnost důchodců pracovat a souběžně pobírat starobní důchod. Nemusí již nutně uzavírat pracovní smlouvu na dobu určitou v maximální délce 1 roku, aby neztratili nárok na starobní důchod. Rovněž pokud důchodce při pobírání starobního důchodu nadále pracuje, zvyšuje se mu přitom procentní výměra důchodu.

5.2.4 Pomoc v hmotné nouzi

V roce 2008 byly jako součást sociálních reforem realizovány dílčí legislativní změny důležité pro zajištění finanční udržitelnosti systému pomoci v hmotné nouzi, které vedly ke zpřísnění podmínek nároku na dávky a posílení jejich motivační a aktivizační funkce. Další opatření byla zaměřena na organizační zvládnutí nepříznivé sociální a ekonomické situace skupin osob nově ohrožených chudobou a sociálním vyloučením v důsledku krize a spočívala v důrazu na sociální práci, sociální poradenství a včasnou a koordinovanou intervenci všech aktérů (obecních úřadů, úřadů práce, sociálních partnerů).

5.3. Sociální služby

Hlavním principem nové právní úpravy sociálních služeb²²⁶ je přesnější vymezení práv a povinností okruhu oprávněných osob při využívání příspěvku na péči a efektivnější pojetí financování sociálních služeb prostřednictvím dotací z veřejných rozpočtů. Byly upraveny především ty situace, kdy je objektivně dáno, že příspěvek na péči nemůže plnit svůj účel, tj. především v těch případech, kdy je komplexní péče zajištěna z jiného titulu (např. doba hospitalizace). Byly zohledněny ty situace, kdy existuje vážná pochybnost o správném využití příspěvku na péči, tj. v případě, že oprávněná osoba ani po opakované výzvě neuvede, jakým způsobem příspěvek využívá, je jeho výplata zastavena. Nárok na příspěvek na péči zůstává nedotčen. Došlo také k přenesení odpovědnosti za zajištění potřebné sítě sociálních služeb v souladu s místními potřebami poskytování sociálních služeb osobám nebo skupinám osob na úroveň krajů.

²²⁴ § 192 odst. 2 zákoníku práce.

²²⁵ Parlament ČR schválil dne 17. července 2008, zákon č. 306/2008 Sb., kterým se mění zákon č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 582/1991 Sb., o organizaci a provádění sociálního zabezpečení, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony. Zákon nabude účinnosti v zásadě od 1. ledna 2010.

²²⁶ Zákon č. 261/2007 Sb., o stabilizaci veřejných rozpočtů.

Jak uvedla i minulá Zpráva, úprava oblasti opatření omezujících pohyb osob v zákoně o sociálních službách nepostihuje dostatečně všechny aspekty, které se problematiky rizik, zajištění ochrany práv uživatelů zaměřeného na volný pohyb, úzce dotýkají. Vláda proto v roce 2008 vypracovala novelu zákona o sociálních službách.²²⁷ Novela je zaměřena zejména na povinnosti poskytovatele zajistit podrobnou analýzu situace a souvisejících okolností, rozšíření oblasti vedení evidence, rozšíření okruhu osob, které mohou nahlížet do evidence na samotnou omezenou osobu a osobu jí určenou k dohledu, oznamovací povinnost nadřízenému orgánu, vedení dokumentace a mechanismus účasti a přivolání lékaře, který musí být konzultován pouze při podání léku. V ostatních případech platí obecné pravidlo užití omezujících opatření pouze v nejnutnějších případech.²²⁸ *Tato novelizace mj. zohlednila podnět Rady vlády pro lidská práva k právní úpravě používání opatření omezujících pohyb pacientů při poskytování zdravotní péče.*²²⁹

5.4 Bydlení

5.4.1 Nájem bytu

*Změnu právní úpravy v oblasti nájemního práva lze stále považovat za potřebnou, když stávající nepostihuje plně současné potřeby, zejména s ohledem na nově pojímaný princip rovnosti, neboť zákon poskytuje ochranu nájemců bez ohledu na dobu, ve které získali svá užívací práva.*²³⁰ V nájemních vztazích se ovšem může vyskytnout na straně nájemce osoba, která by vůči pronajímateli větší ochrany požívat měla, neboť je nějakým způsobem znevýhodněna z důvodu určitého sociálního postavení (věk, zdravotní postižení, apod.), což znamená, že nemá rovné postavení ve smluvním vztahu s pronajímatelem. V konečném důsledku může v případě neposkytnutí zvýšené ochrany těmto osobám dojít až k jejich sociálnímu vyloučení, příp. ke „spadnutí“ do systému sociálních dávek, apod. Nutno ovšem připomenout, že sociální ochrana nájemce, stejně jako jiné osoby v sociálně tíživé situaci, plně spadá do odpovědnosti státu dle čl. 30 odst. 2 Listiny základních práv a svobod. Nelze proto tuto odpovědnost přenášet na pronajímatele nebo jiné soukromé osoby.

Podle návrhu nového občanského zákoníku by nájemci bylo zaručeno právo přijmout do své domácnosti jakéhokoli spolubydlícího a pronajímatel by ani nájemní smlouvou nebyl oprávněn zakázat mu přistěhování nejbližších členů rodiny jako dětí nebo manžela. Pronajímatel by však měl právo požadovat, aby v bytě žil pouze takový počet osob, který umožní jejich ubytování v důstojných a hygienicky vyhovujících podmínkách.²³¹ *Současná právní úprava sice možnost omezení spolubydlení v bytě pronajímatelem neobsahuje, avšak ustanovení toto právo nájemce limitující je často obsaženo v nájemní smlouvě, anebo je (a to jak nad rámec zákona, tak nájemní smlouvy) vyžadováno pronajímatelem. Nový občanský zákoník by tak měl v tomto ohledu posílit právní jistotu nájemce.*²³²

Návrh nového občanského zákoníku přesunuje hlavní aktivní úlohu u výpovědi z nájmu bytu z pronajímatele na nájemce. Upouští se od automatického soudního přezkumu výpovědi

²²⁷ Zákon č. 108/2006 Sb., o sociálních službách, ve znění pozdějších předpisů.

²²⁸ Viz sněmovní tisk 659/0, nyní v 2. čtení.

²²⁹ Viz usnesení Vlády ČR ze dne 26. března 2008 č. 290.

²³⁰ Jde především o nájemce, kteří obývají byty s tzv. regulovaným nájemným, aniž by jejich sociální situace tuto regulační ochranu vždy vyžadovala.

²³¹ Viz § 2112 návrhu nového Občanského zákoníku ve znění schváleném vládou a předloženém Parlamentu ČR.

²³² Návrh novely občanského zákoníku popsany v kapitole 2 obsahuje úpravu sice podobnou, ale pro nájemce více omezující, neboť pronajímateli musí oznámit konkrétní identitu spolužijících osob včetně jména a data narození. Tím se návrh výrazně odlišuje i od současného znění občanského zákoníku (§ 689).

z nájmu v určitých případech.²³³ Nájemce má jednak tříměsíční lhůtu k vyklizení bytu anebo možnost podat žalobu na neplatnost výpovědi ve lhůtě 2 měsíců od doručení výpovědi. Určitou ochranu nájemce představuje jeho právo na odškodnění v případě, že pronajímatel byt, který požadoval pro svou osobní potřebu či pro potřebu osoby blízké následně takto nevyužil. *Sporné je i ustanovení návrhu nového Občanského zákoníku upravující možnost výpovědi bez výpovědní doby, tedy jakéhosi „okamžitého zrušení nájmu“, které vychází z předpokladu, že nájemce zvláště hrubě porušil své povinnosti.*²³⁴ Občanský zákoník v těchto případech opět nepočítá s povinným soudním přezkumem a nájemci je tak pouze dána k dispozici dvouměsíční lhůta k podání žaloby na přezkum výpovědi soudem. *Existuje však vzhledem k určitým zkušenostem s praktikami pronajímatelů důvodná obava, že ustanovení by mohlo být zneužíváno pronajímateli k výpovědím z fiktivních důvodů porušení povinností nájemce. Nová úprava sice ponechává oběma stranám možnost napadnout výpověď před soudem, ale některé skupiny nájemců mohou díky své celkové sociální situaci mít ztížený přístup k soudní ochraně svých práv. Bude proto nutno poskytnout těmto skupinám adekvátní právní pomoc, nejlépe bezplatně či za snížené náklady.*

Na straně druhé návrh nového občanského zákoníku ku prospěchu nájemců zavádí např. „vydržení práva nájmu“, tedy automatický vznik nájemního vztahu v případech, kdy nájemce, byť i bez platné nájemní smlouvy, byt užívá nejméně po tři roky v dobré víře, že je jeho oprávněným uživatelem.²³⁵ Tímto ustanovením je posílena právní jistota nájemců, kteří z jakéhokoli důvodu nemají k dispozici písemnou nájemní smlouvu nebo jiný právní titul zaručující jim legitimní užívání bytu.

5.4.2 Bydlení sociálně slabších a znevýhodněných skupin obyvatelstva

V ČR chybí legislativa upravující sociální bydlení pro nízkopříjmové domácnosti. Sociální bydlení má reagovat na tíživou bytovou situaci, jež se týká důchodců, sociálně vyloučených, mladých rodin s dětmi, zdravotně postižených a dalších skupin občanů.²³⁶

V rámci systému státní sociální podpory je ochrana v oblasti bydlení zabezpečena příspěvkem na bydlení.²³⁷ Osobám v hmotné nouzi pomáhá překonat nedostatečný příjem k uhrazení odůvodněných nákladů na bydlení doplatek na bydlení.²³⁸ *Naopak z praktických poznatků vyplývá, že samotná konstrukce příspěvků na bydlení, doplateků na bydlení nejsou řešením systémovým, který by předcházel sociálnímu vyloučení. V souladu s názory veřejného*

²³³ § 2127 návrhu nového Občanského zákoníku ve znění schváleném vládou a předloženém Parlamentu ČR

²³⁴ § 2130 návrhu nového Občanského zákoníku ve znění schváleném vládou a předloženém Parlamentu ČR.

²³⁵ § 2077 návrhu nového Občanského zákoníku ve znění schváleném vládou a předloženém Parlamentu ČR.

²³⁶ V programovém prohlášení vlády ČR je uvedeno, že „vláda zpřesní definici a vymezení podpory v oblasti sociálního bydlení a prosadí rozšíření finanční podpory obcí v oblasti sociálního bydlení s důrazem na odpovědnost obcí.“. Věcný záměr nového zákona, kterým se upravuje poskytování sociálního bydlení jako služby obecného hospodářského zájmu, měl být vládě předložen do 30. 4. 2008, návrh zákona do 28.2.2009. Nicméně vláda na svém jednání 28.5.2008 odsouhlasila změnu formy plnění programového cíle tak, že zrušila legislativní úkol připravit návrh zákona o sociálním bydlení (usnesení vlády ČR ze dne 28.5.2008, č. 643). Mají být připravena dvě nařízení vlády na podporu výstavby sociálních bytů a o provozní podpoře pronajímatelů bytů.

²³⁷ Nárok na příspěvek na bydlení má vlastník nebo nájemce bytu, který je v bytě přihlášen k trvalému pobytu, jestliže 30 % (v Praze 35 %) příjmu rodiny nestačí k pokrytí nákladů na bydlení a zároveň těchto 30 % (35 %) příjmů rodiny je nižší než příslušné normativní náklady na bydlení stanovené zákonem a propočítány v závislosti na typu bydlení, velikosti obce a počtu členů domácnosti.

²³⁸ Nárok na doplatek na bydlení má vlastník nebo nájemce bytu, jehož příjem je po úhradě odůvodněných nákladů na bydlení nižší než částka živobytí. Do odůvodněných nákladů na bydlení se započítává nájemné až do výše cílového nájemného (stanovené sdělením MMR), úhrady za služby a nezbytné energie.

ochránce lidských práv je nezbytností přijetí zákona o sociálním bydlení, který by konkretizoval roli státu, krajů i obcí, případně jednotlivých institucí v této oblasti.

Problematika sociálního bydlení v ČR se týká všech nízko-příjmových skupin obyvatelstva, včetně důchodců, zdravotně postižených a mladých rodin s dětmi. Nízký počet sociálních bytů spolu s nedostatečným budováním bytů pro sociální účely ze strany obcí vede např. k tomu, že se celé skupiny občanů, kteří nikdy žádnou sociální asistenci nepotřebovali, se po odchodu do důchodu dostávají do situace, kdy nejsou schopni ze svého důchodu zaplatit nájemné v bytech s postupně deregulovaným nájemným ani řešit svoji situaci přestěhováním do menších bytů (jsou k dispozici pouze byty s neregulovaným nájemným, které je ještě vyšší). Příspěvek na bydlení je pro řadu osamělých důchodců nedostupný pro překročení normativních nákladů na bydlení a poskytování doplatku na bydlení (dávky hmotné nouze) je vyloučeno, neboť nájemce není shledán nemajetným.²³⁹ *Lze se plně ztotožnit s doporučením Veřejného ochránce práv z roku 2005 Poslanecké sněmovně, aby uložila vládě zpracovat koncepci „bydlení pro sociálně slabé,“ tedy bydlení v nízkonákladových bytech zajišťujících obyvatelům alespoň základní životní podmínky.*

Výstavba objektů pro osoby ohrožené sociálním vyloučením je minimální. Není také vymezena otázka přiměřenosti ve vztahu k výši nákladů ani ve vztahu k velikosti bytu nebo obytné místnosti pro účely dávek pomoci v hmotné nouzi.²⁴⁰ Je tedy třeba sjednotit podmínky pro možnost bydlení osob ohrožených příjmovou nedostatečností a vymežit tak přiměřenost bydlení ve vztahu jak k velikosti (dle počtu osob nebo u jednotlivce), tak k výši nákladů na bydlení. S tím souvisí i motivace k využívání způsobů bydlení u těchto osob. Je nutné hledat vztah mezi určením přiměřenosti bydlení (prostoru a úhrady) a zajištěním základních lidských práv ve vztahu k soukromí osoby, kvality života apod.

5.5 Práva osob se zdravotním postižením

5.5.1 Zákonná úprava komunikačních prostředků

V roce 2008 byl novelizován zákon o znakové řeči.²⁴¹ Novela zajišťuje komunikační potřeby a prostředky občanů postižených hluchoslepotou na stejné úrovni jako u osob neslyšících. Nově je v zákoně definováno 7 dalších v praxi nejvíce používaných komunikačních systémů neslyšících a hluchoslepých osob, kterými jsou: vizualizace mluvené češtiny, písemný záznam mluvené řeči, Lormova abeceda, daktylografika, Braillovo písmo s využitím taktilní formy, taktilní odezírání a vibrační metoda Tadoma. Doposud užívaný termín „znaková řeč“ byl nahrazen novým, modernějším a výstižnějším pojmem „komunikační systémy neslyšících a hluchoslepých osob“. Schválený zákon nově obsahuje ustanovení, které výslovně zakládá právo každé neslyšící nebo hluchoslepe osobě svobodně si zvolit takový komunikační systém, který odpovídá jejím potřebám.

²³⁹ Zpracováno s využitím materiálů Otevřené společnosti, o.p.s. www.otevrete.cz

²⁴⁰ Viz § 4 odst. 2 zákona č. 110/2006 Sb. o životním a existenčním minimu, ve znění pozdějších předpisů.

²⁴¹ Zákon č. 155/1998 Sb., o znakové řeči a o změně dalších zákonů. Novelizace proběhla zákonem č. 423/2008 Sb.

5.5.2 Zbavování a omezování způsobilosti k právním úkonům²⁴²

5.5.2.1. Aktuální situace

Již Zpráva o stavu lidských práv v ČR v roce 2007 upozornila na nadužívání institutu zbavování a omezování způsobilosti k právním úkonům, rozhodování soudů pouze na základě mnohdy nekvalitních znaleckých posudků z oboru psychiatrie a na nedostatečnou kontrolu opatrovníků soudy. Negativní trend růstu počtu osob zbavených a omezených ve způsobilosti k právním úkonům se v minulých letech, včetně roku 2008, navzdory kritice Ústavního soudu i nevládních organizací výrazně prohluboval. Celkem 24 182 osob bylo k tomuto datu zbaveno způsobilosti k právním úkonům a 4 058 lidem byla způsobilost k právním úkonům omezena. Tato čísla v kontextu údajů z minulých let svědčí o skutečnosti, že poměr mezi počtem lidí zbavených způsobilosti k právním úkonům a počtem lidí, kteří jsou ve své způsobilosti omezeni, se zvětšuje. Počet osob, které jsou způsobilosti k právním úkonům zbaveny úplně, byl v roce 2008 téměř šestkrát větší než počet osob ve způsobilosti omezených.

5.5.2.2 Nová úprava v navrhovaném občanském zákoníku

Nový občanský zákoník zavádí zásadu subsidiarity, podle které lze omezit svéprávnost člověka jen tehdy, nepostačí-li vzhledem k jeho zájmům mírnější a méně omezující opatření.²⁴³ Zákon tak obecně vytváří základ pro existenci alternativ k opatrovnictví a náhradnímu rozhodování. Jedná se o institut předběžných prohlášení, nápomoci při rozhodování, zastoupení členem domácnosti a opatrovnictví bez omezení způsobilosti k právním úkonům.²⁴⁴ Návrh již nadále nepočítá s existencí úplného zbavování způsobilosti k právním úkonům (svéprávnosti). Zbavení způsobilosti k právním úkonům je totiž institutem, od kterého se v reformovaných právních rádech upouští, a to z toho důvodu, že zasahuje do základních práv a svobod člověka nepřipustným způsobem. Evropský soud pro lidská práva posuzoval již několik případů, ve kterých rozhodl, že zbavením způsobilosti k právním úkonům došlo k zásahu do stěžovatelova práva na respektování soukromého a rodinného života z důvodu nepřiměřenosti tohoto opatření vzhledem ke sledovanému cíli.²⁴⁵ Jestliže soud přistoupí k omezení svéprávnosti, bude muset v rozhodnutí o omezení výslovně uvést, v jakém rozsahu je způsobilost člověka právně jednat dotčena.²⁴⁶ Rozhodnutí o omezení svéprávnosti se však nikdy nesmí dotýkat možnosti samostatně jednat v běžných věcech každodenního života.²⁴⁷ Omezení svéprávnosti je nově pojato jako dočasné. Je-li svéprávnost omezena v souvislosti s určitou záležitostí, pak může být omezena jen na dobu nutnou pro její vyřízení.²⁴⁸

Na rozdíl od platné právní úpravy obsahuje návrh některá nová ustanovení o opatrovnících a jejich povinnostech vůči opatrovanci. Kromě toho nyní návrh zákona stanoví i základní

²⁴² Zpracováno s využitím materiálů Ligy lidských práv, www.llp.cz.

²⁴³ Viz § 56nn návrhu nového Občanského zákoníku ve znění schváleném vládou a předloženém Parlamentu ČR.

²⁴⁴ Viz § 46nn návrhu nového Občanského zákoníku ve znění schváleném vládou a předloženém Parlamentu ČR.

²⁴⁵ Rozhodnutí Evropského soudu pro lidská práva ve věci *Shtukaturov v. Ruská federace* ze dne 27. března 2008 (stížnost č. 44009/05) a ve věci *X. v Chorvatsko* ze dne 17. července 2008 (stížnost č. 11223/04).

²⁴⁶ Viz § 58 odst. 1 návrhu nového Občanského zákoníku ve znění schváleném vládou a předloženém Parlamentu ČR..

²⁴⁷ Viz § 64 návrhu nového Občanského zákoníku ve znění schváleném vládou a předloženém Parlamentu ČR.

²⁴⁸ Viz § 60 návrhu nového Občanského zákoníku ve znění schváleném vládou a předloženém Parlamentu ČR.

předpoklady pro výkon funkce opatrovníka.²⁴⁹ Podle nové právní úpravy by také mělo být možné jmenovat jedné osobě více opatrovníků, kteří mohou být specializováni na určité oblasti a vykonávat tak svou funkci kvalitněji. Návrh občanského zákoníku přichází také s novým orgánem, který má sloužit ke kontrole opatrovníků – opatrovnickou radou. Funkcí rady je projednávat zprávy o činnosti opatrovníka a dávat svolení k určitým závažným, v zákoně taxativně vyjmenovaným úkonům.²⁵⁰ Návrh počítá i s tím, že do mechanismu kontroly opatrovníka bude zapojen i sám opatrovanec a při splnění určitých podmínek i právnické osoby (např. nevládní organizace), jejichž hlavní činnost spočívá v péči o osoby se zdravotním postižením a v ochraně jejich zájmů.

Návrh nového občanského zákoníku též podrobněji upravuje otázky zásahu do tělesné a duševní integrity člověka.²⁵¹ Vytyčuje tři hlavní pravidla spojená s ústavním principem nedotknutelnosti člověka: za prvé, zásadně nelze zasáhnout do integrity jiného bez jeho souhlasu mimo zákonem přesně vymezené případy²⁵²; za druhé, lidské tělo ani jeho části nesmí být jako takové zdrojem majetkového prospěchu²⁵³; za třetí, i po smrti člověka je jeho tělo pod právní ochranou.²⁵⁴ Současně platí, že nikdo nesmí být usmrčen ani na vlastní žádost. Nově se v občanském zákoníku navrhuje upravit i otázky týkající se ochrany lidského těla po smrti. Každý má podle něj právo na rozhodnutí o způsobu svého pohřbení.²⁵⁵ Konkrétní podrobnosti se však řídí veřejným právem, zejména zákonem o pohřebnictví.²⁵⁶ Nový občanský zákoník též počítá se zřízením zvláštního rejstříku, kam by se zapisovaly osoby, které si nepřejí, aby jejich tělo bylo po smrti pitváno.²⁵⁷ Občanský zákoník též v základu řeší otázky spjaté s nakládáním s částmi lidského těla. Zakládá zejména právo dozvědět se, jak bylo naloženo s částí těla člověku odňatou.²⁵⁸

Zcela nově upravuje nový občanský zákoník i práva člověka umístěného ve zdravotnickém zařízení. Člověk může být zadržen ve zdravotnickém zařízení pouze ze zákonem stanovených důvodů, a pokud by péče o něj nemohla být zajištěna jinak. O zadržení musí být neprodleně informován zákonný zástupce nebo osoba blízká, pokud to není proti přání zadrženého. Zadržený má právo být seznámen s důvody zadržení a stýkat se se zákonným zástupcem či zvoleným důvěrníkem. Rovněž si může vyžádat nezávislé přezkoumání svého stavu jiným zdravotnickým zařízením.²⁵⁹

²⁴⁹ Viz § 438nn návrhu nového Občanského zákoníku ve znění schváleném vládou a předloženém Parlamentu ČR.

²⁵⁰ Viz § 444nn návrhu nového Občanského zákoníku ve znění schváleném vládou a předloženém Parlamentu ČR.

²⁵¹ Viz § 91nn návrhu nového Občanského zákoníku ve znění schváleném vládou a předloženém Parlamentu ČR..

²⁵² Viz § 93 odst. 1 návrhu nového Občanského zákoníku ve znění schváleném vládou a předloženém Parlamentu ČR.

²⁵³ Viz § 110nn návrhu nového Občanského zákoníku ve znění schváleném vládou a předloženém Parlamentu ČR.

²⁵⁴ Viz § 92 odst.1 a § 112nn návrhu nového Občanského zákoníku ve znění schváleném vládou a předloženém Parlamentu ČR.

²⁵⁵ Viz § 113 návrhu nového Občanského zákoníku ve znění schváleném vládou a předloženém Parlamentu ČR..

²⁵⁶ Zákon č. 256/2001 Sb., o pohřebnictví, ve znění pozdějších předpisů.

²⁵⁷ Viz § 114 a 115 návrhu nového Občanského zákoníku ve znění schváleném vládou a předloženém Parlamentu ČR.

²⁵⁸ Viz § 110nn návrhu nového Občanského zákoníku ve znění schváleném vládou a předloženém Parlamentu ČR.

²⁵⁹ Viz § 104nn návrhu nového Občanského zákoníku ve znění schváleném vládou a předloženém Parlamentu ČR.

5.6 Postavení a práva seniorů

Vláda přijala Národní program přípravy na stárnutí na období let 2008 až 2012,²⁶⁰ strategický dokument, který stanovuje cíle a opatření, jež je třeba přijmout v konkrétních oblastech v kontextu demografického stárnutí a sociálních změn. Program vychází z předpokladu, že ke zvýšení kvality života ve stáří a k úspěšnému řešení výzev spojených s demografickým stárnutím je nezbytné zaměřit se na následující prioritní témata: aktivní stárnutí, prostředí a společnost vstřícná ke stáří, zlepšení zdraví a zdravotní péče ve stáří, podpora rodiny a pečovatелů, podpora participace na životě společnosti a ochrana lidských práv. Program navazuje na doporučení OSN v dané oblasti, zejména na Mezinárodní akční plán pro problematiku stárnutí (OSN, Madrid 2002) a Zásady OSN pro starší osoby (1991) a klade zvláštní důraz na ochranu důstojnosti, lidských práv, prevenci věkové diskriminace a všech forem zneužívání a násilí a sociální začlenění seniorů v nejméně rizikových a znevýhodněných situacích.

Seniori jsou jednou ze skupin, která může být reálně ohrožena sociálními problémy v souvislosti s deregulací nájemného, jak vyplývá z poznatků neziskových organizací. Občanské sdružení Iuridicum remedium v průběhu roku 2008 realizovalo projekt Právní pomoc seniorům při deregulaci nájemného, v rámci něhož zpětnou vazbou zjišťovalo, že nájemci, a to zejména nájemci rekrutující se z ohrožených sociálních skupin, kteří se pro nedostupnost prostředků elektronické komunikace často ocitají v sociální izolaci, nebyli o svých povinnostech, resp. právech vůbec informováni.

Probíhající proces tzv. deregulace nájemného²⁶¹ přináší právě seniorům nemnohé sociální problémy. *Jako řešení k zamezení negativním sociálním důsledkům deregulace se nabízí: opatření na úrovni domovských obcí (vybudování speciálního bydlení pro seniory nebo sociálních bytů obecně, vytvoření databáze nabídek k výměně bytů), či řešení finanční situace prostřednictvím státem garantovaného systému sociálních dávek, když řada nájemců – seniorů v současné době nedosáhne na dávky státní sociální podpory, zejm. na příspěvek na bydlení, pro překročení tzv. normativních nákladů na bydlení.*

*Je třeba brát v úvahu, že nájemníci-seniori nejsou o průběhu deregulace řádně informováni a tím je velmi ztížena jejich možnost orientace v jejich právech a povinnostech, včetně vymahatelnosti práv. Velkým problémem je absence komunikačních kanálů mimo masmédiu (z nich pouze televize + rozhlas) a osobní kontakty dotčených nájemců. Při řešení situace je především nutno zvýšit informovanost a právní povědomí všech účastníků nájemních vztahů (nájemců i pronajímatelů) a vytvořit fungující systém sociálně dostupného bydlení pro osoby s nižšími příjmy.*²⁶²

5.7 Právo na přístup ke vzdělání

Většina cizinců ze třetích zemí, kteří oprávněně pobývají na území České republiky má od 1. ledna 2008 přístup k předškolnímu, základnímu uměleckému, jazykovému a zájmovému vzdělávání a školským službám za stejných podmínek jako státní občané České republiky.²⁶³ Nedochází však k úplnému otevření vzdělávací soustavy za týchž podmínek kterémukoliv

²⁶⁰ Viz usnesení Vlády ČR ze dne 9. 1. 2008 č. 8

²⁶¹ 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.

²⁶² Zpracováno s využitím příspěvku Iuridicum Remedium, www.iure.org

²⁶³ Zákon č. 343/2007 Sb.

cizinci. Přísnější podmínky přístupu k předškolnímu, základnímu uměleckému, jazykovému a zájmovému vzdělávání zůstaly zachovány například pro cizince, kteří nejsou občany Evropské unie. Základní vzdělávání se navíc v souladu s Úmluvou o právech dítěte stalo přístupným i pro ilegální přistěhovalce.

Školská reforma základního, středního a vysokého školství má velký vliv na vzdělávání a výchovu dětí a žáků i v oblasti multikulturní (interkulturní výchovy), neboť mění celkový přístup ke vzdělávání: zaměřuje jej na získávání klíčových kompetencí a dává školám větší autonomii. Multikulturní výchova tak např. poskytuje žákům základní znalosti o různých etnických a kulturních skupinách žijících v české a evropské společnosti, rozvíjí schopnost poznávat a tolerovat odlišnosti jiných národnostních, etnických, náboženských, sociálních skupin a spolupracovat s příslušníky odlišných sociokulturních skupin, rozvíjí dovednost rozpoznat projevy rasové nesnášenlivosti a napomáhá prevenci vzniku xenofobie. Výsledky vzdělávání jsou koncipovány tak, aby žáci dovedli rozpoznat, kdy jsou lidská práva ohrožována, a uměli hledat cesty, jak tomu zabránit, nebo věděli, kde je možné najít při ochraně lidských práv a jejich prosazování pomoc.

5.7.1 Rozsudek ESLP ve věci D.H. proti České republice a reakce ČR

Rozsudek Evropského soudu pro lidská práva týkající se diskriminace romských dětí ve vzdělání popsala již minulá Zpráva. Jak vyplývá i z analýz zadaných Ministerstvem školství, mládeže a tělovýchovy, školní úspěšnost romských dětí je často nízká. To se týká především těch romských dětí, které žijí v prostředí sociálně vyloučených lokalit či v prostředí sociálním vyloučením ohroženém. Vláda vnímá problematiku vzdělávání romských dětí jeden z klíčových bodů při řešení sociálního začleňování Romů.

Jednou z priorit ministerstva školství je zvyšování inkluzivity vzdělávacího systému, tedy i ve vztahu k dětem ze sociálně a kulturně odlišného prostředí. Nejdůležitější aktivity zaměřené na podporu inkluzivního vzdělávání a zlepšení situace romských dětí, žáků a studentů, zahrnují vypracování Národního akčního plánu inkluzivního vzdělávání, ve kterém bude věnována zvýšená pozornost výchově a vzdělávání romských dětí ze sociálně vyloučených lokalit a vytvoření inkluzivních mechanismů směrem k dětem se speciálními vzdělávacími potřebami. Dalším opatřením je transformace poradenského systému – nastavení procesu sociokulturně citlivého poradenství, diagnostikování a intervenční péče zaměřené zejména na identifikaci speciálních vzdělávacích potřeb a podporu pedagogických pracovníků a pracovníků při využívání vhodných vyrovnávacích opatření. Velmi důležité je informování zákonných zástupců dítěte o všech aspektech vyplývajících z dílčích závěrů šetření poradenských pracovišť, které bude zajišťovat skutečně informovaný souhlas se závěry poradenského šetření a jasně definovat důsledky vyplývající z realizace doporučených opatření.

V předškolním období je potřeba zajistit včasnou komplexní péči směřující k podpoře plného rozvoje potenciálu dětí, a to na úrovni rozvoje jejich osobnosti a společenského chování. Nutné je zejména vytvoření podmínek pro kvalitní předškolní přípravu dětí ohrožených sociálním vyloučením a to směrem k vyrovnávání jejich případného znevýhodnění ještě před zahájením povinné školní docházky. Opatření směřují také ke zvýšení počtu romských dětí v hlavním vzdělávacím proudu a k podpoře jejich školní úspěšnosti na všech úrovních vzdělávání. V jednotlivých krocích je velká pozornost věnována práci s rodinou těchto žáků tak, aby rodiče dokázali vytvářet podporu pro vzdělávání svých dětí – zařazení kvalifikovaných asistentek a asistentů pedagoga do vzdělávacího procesu na všech úrovních a typech škol, rozvíjení specifických programů zaměřených na přímou podporu dětí, programy

zaměřené na podporu pedagogických pracovníků a pracovníků, vytvoření standardů práce asistenta pedagoga a systému jejich metodické podpory.

5.7.2 Právo na vzdělávání u zdravotně postižených dětí

Národní rada osob se zdravotním postižením upozorňuje na situaci s poskytováním tzv. asistentů pedagoga ve vzdělávání dětí, žáků a studentů.²⁶⁴ Školský zákon stanoví zejména právo žáků se speciálními vzdělávacími potřebami na obsah, formy a metody odpovídající jejich vzdělávacím potřebám a možnostem, na vytvoření nezbytných podmínek, které toto vzdělávání umožní, na poradenskou pomoc školy a školského poradenského zařízení. Zákon zavádí pojem speciálních vzdělávacích potřeb, kterými rozumí potřeby žáků se zdravotním postižením, zdravotním znevýhodněním a sociálním znevýhodněním. Dále stanoví možnost zřízení funkce asistenta pedagoga na základě nezbytného doporučení školského poradenského zařízení. Míru speciálních vzdělávacích potřeb a rozsah podpůrných opatření při vzdělávání včetně podpůrných služeb asistenta pedagoga určují školská poradenská zařízení. *Ukazuje se ovšem, že by pro účinné fungování systému byla vhodná podrobnější klasifikace těchto potřeb přímo v právním řádu.*

Vyhláška Ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy²⁶⁵ reguluje možnosti žáků se speciálními potřebami vzdělávat se na spádově škole v místě trvalého pobytu vedle jeho osobní situace i možnostmi a podmínkami dané školy.²⁶⁶ Pokud následně ředitel žáka se speciálními potřebami do vyučování nezařadí, oznámí to jeho zákonnému zástupci, obci, kde má žák trvalý pobyt a krajskému úřadu, pod který spadá.²⁶⁷ Ten uděluje souhlas se zřízením funkce asistenta pedagoga.²⁶⁸ *Právní úprava už ovšem nestanovuje jakýkoliv další postup ve věci dalšího zajištění vzdělávacích potřeb žáka či realizace jeho práva na vzdělání. Vše tak závisí na jednotlivých ředitelích škol. Existují příklady, kdy žák se zdravotním postižením je „zapsán“ do příslušné školy se vzdělávacím programem pro tuto skupinu žáků, ale poté co je zjištěna finanční náročnost jeho podpory je „odmítán“, snižován počet hodin, po němž je škola „ochotna“ jej vzdělávat apod.*

Dalším problémem je samotné zřizování místa asistenta pedagoga pro práci se žáky se speciálními vzdělávacími potřebami. Upraveny jsou pouze náležitosti žádosti o souhlas s jeho zřízením, kterou podává ředitel příslušné školy.²⁶⁹ Sám školský zákon pouze stanoví možnost zřízení funkce asistenta pedagoga, přitom je nutné pouze vyjádření školského poradenského zařízení.²⁷⁰ Zákon již nehovoří o situacích, kdy by měl asistent být povinně přidělován. nestanoví jasnou zodpovědnost za jeho financování, a za rozhodnutí o přidělení Právě nedostatečné vymezení hmotněprávních a procesněprávních podmínek ustavení pozice asistenta pedagoga je příčinou výše popsaného stavu, kdy se přidělování asistentů odvíjí takřka pouze dostupnosti jeho financování. Důsledkem této situace je stav, kdy se sice celkově

²⁶⁴ Uvedenou možnost zajišťuje školská legislativa, především zákon č. 561/2004 Sb., o předškolním, základním, středním, vyšším odborném a jiném vzdělávání (školský zákon), ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 563/2004 Sb., o pedagogických pracovnících a o změně dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů, včetně prováděcích vyhlášek.

²⁶⁵ 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.

²⁶⁶ § 3 odst. 4 vyhlášky č. 73/2005 Sb.

²⁶⁷ § 9 odst. 4 vyhlášky č. 73/2005 Sb.

²⁶⁸ § 16 odst. 10 školského zákona.

²⁶⁹ § 7 odst. 2 vyhlášky č. 73/2005 Sb.

²⁷⁰ Viz § 16 odst. 9 zákona č. 561/2004 Sb., školský zákon.

zvyšuje počet asistentů pedagoga²⁷¹, ale v jednotlivých krajích jsou počty dost nerovnoměrné.²⁷² Někteří rodiče jsou nuceni řešit situaci najmutím „osobního asistenta“ zabezpečujícího podpůrné služby při vzdělávání jejich dítěte hrazením nákladů na mzdu z příspěvků na péči podle zákona o sociálních službách²⁷³, což je pro ně nezřídka ekonomicky dosti náročné. Tento stav lze považovat za neuspokojivý

Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy v reakci na problém připravuje novelu předmětné vyhlášky²⁷⁴, která již předpokládá zabezpečení veškerých podpůrných služeb při vzdělávání žáků se zdravotním postižením v režimu asistentů pedagoga, a to včetně zlepšení platových podmínek.²⁷⁵ S úpravou je počítáno od 1.1.2010. Ministerstvo se tímto snaží přispět k realizaci modelu vzdělávání v běžných školách při zajišťování nezbytných podpůrných služeb.

²⁷¹ V současné době působí v České republice celkem 3 450 asistentů pedagoga a jejich počet neustále stoupá (zdroj Ústav pro informace ve vzdělávání podle stavu k 30.9.2008).

²⁷² Dle NRZP je v některých krajích až 250 asistentů, jinde jich naopak je nedostatek.

²⁷³ Zákon č. 108/2006 Sb., o sociálních službách, ve znění pozdějších předpisů.

²⁷⁴ 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.

²⁷⁵ V tomto smyslu je upravováno, resp. rozšiřováno, i nařízení vlády č. 469/2002 Sb., Katalog prací. Současné zařazení asistentů pedagogů od 4. do 8. platové třídy bude rozšířeno o 9. platovou třídu pro asistenty pedagoga s vysokoškolským vzděláním.

6. LIDSKÁ PRÁVA A BIOMEDICÍNA

6.1 Reformní zdravotnická legislativa

Reformní legislativní opatření měla v mnoha oblastech proměnit zdravotnictví v ČR.

6.1.1. Návrh zákona o zdravotních službách

Zákon o zdravotních službách měl nahradit stávající úpravu v zákoně o péči o zdraví lidu, ovšem vláda jej z projednávání v Poslanecké sněmovně stáhla.²⁷⁶ Zásadní rozdíl mezi zákonem o zdravotních službách a zákonem o péči o zdraví lidu měl dle Ministerstva zdravotnictví spočívat v úpravě postavení pacienta. Pacient se má stát centrem poskytování zdravotních služeb a důraz má být kladen na jeho práva a individuální potřeby. Právo lidu má být nahrazeno právem pacienta. Právní úprava má lépe reagovat na závazky ČR plynoucí z Úmluvy o lidských právech a biomedicíně. Nicméně, po stažení vládních návrhů zákonů o zdravotních službách a o specifických zdravotních službách z Poslanecké sněmovny ještě nebyl určen legislativní plán ani záměr pro přípravu obdobné právní úpravy. Nadále tak zůstává v platnosti zákon o péči o zdraví lidu.

Přestože návrh zákona o zdravotních službách směřoval správným směrem, je možné uvažovat o některých námitkách a doplněních ve smyslu podrobnější a širší ochrany práv pacientů.²⁷⁷ Z hlediska mezinárodně právní ochrany lidských práv je nejvýznamnějším pramenem zdravotnického práva je v ČR od r. 2001 Úmluva o lidských právech a biomedicíně, která v čl. 9 obsahuje institut dříve vyslovených přání. Tento institut byl nově upraven i v návrhu zákona o zdravotnických službách, nicméně je otázkou, nakolik může takto stručná úprava (jeden paragraf) plnit svůj účel. Liga lidských práv v této souvislosti navrhuje doplnit „možnost určit osobu, která v případě pacientovy nezpůsobilosti rozhoduje o jeho léčbě ... a zřízení jednotného elektronického registru dříve vyslovených přání, neboť pacient může své pokyny udělit v jedné nemocnici, z různých důvodů pak ale může být hospitalizován v nemocnici jiné.“

Problémem je zajištění účinnosti institutu informovaného souhlasu v situaci jednání s pacientem cizincem. Zákon by měl jasně vymezit, že poskytovatel zdravotních služeb odpovídá za naplnění institutu informovaného souhlasu i v takovém případě.

Další otázkou je řešení sporů mezi pacientem a poskytovatelem zdravotních služeb. Věcný záměr zákona o zdravotních službách v bodu 18 uváděl podporu smířčího jednání, ovšem paragrafové znění zákona již počítalo pouze s vyřizováním stížností skrze zvláštní komise, kde pacient jen podá vysvětlení a není do řešení sporu aktivněji zapojen. Institut mimosoudního

²⁷⁶ Mělo se jednat o zákon kodexového typu obsahující obecnou právní úpravu (vymezuje novou terminologii, základní podmínky poskytování zdravotních služeb, postavení státu, poskytovatele zdravotních služeb a pacienta a jejich vzájemné vztahy). Návrh zákona také upravoval podmínky pro poskytování zdravotních služeb, práva a povinnosti subjektů poskytujících zdravotní služby, práva a povinnosti pacientů, práva a povinnosti zdravotnických pracovníků. Vláda však na svém jednání dne 20. 4. 2009 vyslovila souhlas se zpětvzetím z dalšího projednávání v Poslanecké sněmovně PČR (mimo jiné) vládního návrhu zákona o zdravotních službách a podmínkách jejich poskytování (vládní návrh zákona o zdravotních službách) - tisk PSP 688 - a vládního návrhu zákona o specifických zdravotních službách - tisk PSP 689.

²⁷⁷ Některé návrhy obsahuje analýza Legislativní ochrana práv pacientů zpracovaná kolektivem právníků Ligy lidských práv. Přístupná on-line (http://www.llp.cz/files/file/analiza_zdravotnicke_zakony_fin.pdf).

řešení sporů (mediace) by mohl být mnohem vstřícnější k ochraně práv pacienta a mohl by zabránit řadě konfliktů řešených před soudem.²⁷⁸

6.1.2. Návrh zákona o specifických zdravotních službách

Cílem navrhovaného zákona mělo být jednotně upravit postupy při poskytování specifických zdravotních služeb (sterilizace, kastrace, psychochirurgické výkony, umělé ukončení těhotenství, změna pohlaví u transsexuálů apod.) s důrazem na svobodnou volbu pacienta, nároku na podrobnou informaci o prováděném výkonu, jeho důsledcích a následcích se speciální ochranou osob nezletilých a zbavených způsobilosti k právním úkonům. U těchto osob přistupuje k souhlasu jejich zákonného zástupce též souhlas odborné komise a soudu. Zákon měl také upravit problematiku ochranného léčení a stanovit, kde může být ochranné léčení prováděno, kterými poskytovateli, jaká jsou práva a povinnosti těchto poskytovatelů a pacientů nad rámec běžné právní úpravy v zákoně o zdravotních službách. Návrh zákona rovněž stanovil systém poskytování ochranného léčení ve věznicích a zdravotnických zařízeních ambulantních a lůžkových zdravotních služeb. Vláda návrh zákona o specifických zdravotních službách stáhla z dalšího projednávání v Poslanecké sněmovně PČR. Zatím nebyl určen legislativní plán ani záměr pro přípravu obdobné právní úpravy.

Absence komplexní úpravy ochranného léčení je problematická z hlediska nejednotnosti vybavení a možnosti zajistit ochranné léčení v jednotlivých psychiatrických léčebnách a právní nejistota je v tomto směru velmi nežádoucí. V případě invazivních zákroků (např. sterilizace) je třeba dále zvážit otázku lhůt mezi poučením pacienta a provedením zákroku. Z hlediska ochrany práv pacienta je zásadní, aby měl „dostatek času seznámit se s riziky, které pro něj plynou z daného zákroku, vše si promyslet a případně se zdravotnických pracovníků zeptat na doplňující otázky. S výjimkou neodkladných situací by měla být respektována minimálně doba 48-24 hodin.“²⁷⁹ S ohledem na historii protiprávních sterilizací v bývalém Československu a ČR je tato otázka velmi důležitá.

6.2 Judikatura

V roce 2008 vydal Ústavní soud několik důležitých rozhodnutí týkajících se lékařské péče nebo zdravotnictví obecně. Jednalo se například o otázku přístupu příbuzných zemřelého či soudního znalce ke zdravotnické dokumentaci pacienta,²⁸⁰ otázku rozhodování soudů o odpovědnosti lékaře v případě jeho pochybení²⁸¹ či otázku povinného členství lékařů v České lékařské komoře.²⁸² Mezi zvláště diskutované však bezpochyby patřil nález v otázce poplatků ve zdravotnictví podle zákona o stabilizaci veřejných rozpočtů, kterým plénum Ústavního soudu zamítlo návrh poslanců a senátorů kritizující tzv. reformu veřejných financí.²⁸³

²⁷⁸ K dalším otázkám viz analýza Ligy lidských práv

(http://www.llp.cz/files/file/analyza_zdravotnicke_zakony_fin.pdf).

²⁷⁹ Dále viz analýza Ligy lidských práv (http://www.llp.cz/files/file/analyza_zdravotnicke_zakony_fin.pdf).

²⁸⁰ Usnesení III. ÚS 245/06 ze dne 3. 4. 2008 a náleží I. ÚS 1589/07 ze dne 9. 4. 2008.

²⁸¹ Usnesení I. ÚS 1919/08 ze dne 12. 8. 2008 (rozhodování soudů o náhradě škody způsobené pochybením lékaře; požadavek prokázání příčinné souvislosti) a usnesení I. ÚS 519/04 ze dne 8. 1. 2008 (trestněprávní postih lékaře v případě chybného zápisu do zdravotnické dokumentace, v jehož důsledku byl pacient poškozen na zdraví).

²⁸² Nález Pl. ÚS 40/06 ze dne 14. 10. 2008. Mezi důležitá rozhodnutí ÚS lze zařadit i náleží Pl. ÚS 11/08 ze dne 23. 9. 2008 o soudním přezkumu pracovně-lékařských posudků.

²⁸³ Nález Pl. ÚS 1/08 ze dne 20. 5. 2008. Zákon č. 261/2007 Sb., o stabilizaci veřejných rozpočtů. Ve vztahu k otázce ústavnosti legislativního procesu při přijímání zákona o stabilizaci veřejných rozpočtů odkázal Ústavní soud na své závěry uvedené v náleží ze dne 31. ledna 2008 sp. zn. Pl. ÚS 24/07. Ve vztahu k těmto námitkám tedy neshledal důvod pro vyhovění návrhu.

V otázce posouzení obsahového souladu napadených součástí zdravotnické reformy s ústavním pořádkem se ÚS vyjádřil k charakteru sociálních práv. ÚS uvedl, že zákonodárce sice nesmí popřít jejich existenci a realizaci, ovšem má široký prostor k vlastnímu uvážení při jejich provedení. Zákon upravující sociální práva musí především sledovat legitimní cíl, a to způsobem, jež si lze představit jako rozumný prostředek k jeho dosažení (byť nemusí jít o prostředek nejlepší či nejúčinnější).²⁸⁴ Ústavní soud se v nálezu dále vyjádřil k otázce, zda zavedení regulačních poplatků neučinilo z bezplatné zdravotní péče ve smyslu čl. 31 Listiny placenou zdravotní péči. ÚS neměl za prokázané, že by zaplacením regulačního poplatku pacient platil přímo a výlučně zdravotní péči nebo zdravotní pomůcky. Regulační poplatek označil Ústavní soud za platbu pacienta zdravotnickému zařízení *sui generis*, přičemž v samotné této skutečnosti neshledal protiústavnost.²⁸⁵

6.3. Realizace zásady informovaného souhlasu

6.3.1 Povinné očkování

Podle zákona o ochraně veřejného zdraví²⁸⁶ je očkování proti vybraným infekčním nemocem v ČR povinné. Očkovací kalendář pak stanoví prováděcí předpis k tomuto zákonu.²⁸⁷ Očkování proti infekčním nemocem patří podle odborníků mezi nejefektivnější preventivní opatření ze zdravotního i ekonomického hlediska.

Stávající systém však neumožňuje dostatečně individuální přístup ke každému případu. I rodiče, kteří pouze požadují odklad povinného očkování z důvodu špatné zkušenosti s očkováním (reakce dítěte, dřívější reakce staršího dítěte apod.) jsou sankcionováni.²⁸⁸ *Na problematiku povinného očkování a přiměřenosti zásahu do práv rodičů upozorňoval ve svých zprávách opakovaně i veřejný ochránce práv a nevládní organizace. Otázkou je i soulad praxe povinného očkování s Úmluvou o lidských právech a biomedicíně, která rodičům dává právo svobodně a informovaně rozhodovat o zdravotní péči pro své děti.*²⁸⁹

K jednotlivým případům odmítání očkování je vhodné přistupovat individuálně, informovat rodiče kvalifikovaně o dané problematice, zabývat se důvody, které je k jejich rozhodnutí vedou a zvážit v odůvodněných případech možnost udělení výjimky. Pouze zjevně neodůvodněné nerespektování povinnosti ze strany rodičů by v případě selhání možnosti dohodnout se s nimi mělo být sankcionováno přiměřenou pokutou jakožto jedinou možnou sankcí.

²⁸⁴ Zákonná úprava sociálních práv (čl. 41 Listiny) tedy nemusí být přísně proporcionální k cíli, který je regulací sledován.

²⁸⁵ V případě regulačního poplatku za dny, během kterých je pojištěncovi poskytována ústavní péče nebo jiná specifikovaná péče ve zdravotnickém zařízení, se s odkazem na argumentaci obsaženou v odlišném stanovisku soudců v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 14/02 nejednalo o zdravotní péči. Protiústavnost neshledal ani v případě doplatku na léky a stanovení sankce zdravotnickému zařízení za nevybírání poplatků.

²⁸⁶ § 46 zákona č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví a o změně některých souvisejících zákonů.

²⁸⁷ Vyhláška č. 537/2006 Sb., o očkování proti infekčním nemocem.

²⁸⁸ Informace poskytl Liga lidských práv.

²⁸⁹ Dále viz např. Candigliota, Z.: Povinné očkování v ČR – nesoulad s Úmluvou. Via Iuris, dostupné on-line: <http://www.viaiuris.cz/index.php?p=msg&id=236>.

6.3.2 Porodnictví²⁹⁰

I v roce 2008 se některé nevládní organizace setkaly se stížnostmi na nerespektování informovaného souhlasu v porodnictví. I nadále bývá rodičům, kteří si přejí opustit porodnici jen pár hodin po porodu, vyhrožováno odebráním dítěte. Je nutné podotknout, že v případě, že je dítě zdravé a bez komplikací, nemělo by nic bránit tomu, aby bylo vyhověno přání rodičů porodnici opustit. Stále však platí metodické opatření,²⁹¹ na jehož základě některá zdravotnická zařízení nechtějí propustit rodičku s dítětem dříve než 72 hodin po porodu. *Tento metodický pokyn ale nemůže ukládat povinnosti rodičům a jakékoli kroky směřující k tomu, aby bylo zabráněno rodičům s dítětem porodnici opustit dříve, je možné použít pouze v případě závažného ohrožení života či zdraví dítěte. Liga lidských práv se v této souvislosti domnívá, že dané metodické opatření by mělo být zrušeno, neboť vede pouze k právní nejistotě zdravotnických zařízení i rodičů.*

V souvislosti s porodnictvím existuje také problém získání oprávnění k samostatnému výkonu činnosti porodní asistentky jako nestátního zdravotnického zařízení. Dle informací nevládních organizací české úřady ve snaze zabránit tomu, aby ženy rodily doma, staví porodním asistentkám administrativní překážky.²⁹² K této otázce by nadále měla probíhat odborná diskuse.

6.4. Omezovací prostředky při poskytování zdravotní péče

V roce 2007 přijala Rada vlády ČR pro lidská práva podnět k právní úpravě používání omezujících prostředků při poskytování zdravotní péče, který navrhoval zohlednění některých doporučení CPT v připravovaném zákonu o zdravotnických službách a podmínkách jejich poskytování.²⁹³ Vláda však návrh zákona stáhla z projednávání v Poslanecké sněmovně a další vývoj v rámci zdravotnické legislativy je tak nejistý.²⁹⁴

Návrh zákona o zdravotních službách měl upravit použití omezovacích prostředků bez souhlasu pacienta, pokud to bude jeho zdravotní stav vyžadovat. Návrh stanovil podmínky použití omezovacích prostředků, o jejich použití rozhoduje lékař, který tuto skutečnost neprodleně zaznamená do zdravotnické dokumentace a uvede důvod, pro který bylo k použití tohoto prostředku přistoupeno. Po dobu použití omezovacího prostředku měl být poskytovatel zdravotních služeb povinen zajistit dohled zdravotnickými pracovníky odpovídající závažnosti zdravotního stavu pacienta a měla být přijata taková opatření, která zabrání poškození jeho zdraví. Při použití omezovacích prostředků mělo být dbáno důstojnosti člověka a jeho soukromí. O použití omezovacích prostředků při poskytování zdravotních služeb měl poskytovatel vést evidenci.

Návrh zákona však stále nepovažoval za omezovací prostředek podání psychofarmak, přestože se jedná o nejčastěji používaný prostředek k omezení aktivity pacienta. Pozitivně je

²⁹⁰ Kapitola byla zpracována dle příspěvku Ligy lidských práv.

²⁹¹ Metodické opatření „Postup zdravotnického zařízení při propouštění novorozenců do domácí péče“, publikovaného v části 7/2005 Věstníku MZČR.

²⁹² Konkrétně se jedná o to, že orgány rozhodující o registraci porodní asistentky jako nestátního zdravotnického zařízení požadují splnění podmínek stanovených ve věstníku MZČR č. 2/2007 (specifikace základního porodnického pracoviště). Fakticky je tedy požadováno, aby porodní asistentka měla k dispozici vybavení odpovídající vybavení porodnice a aby byl k dispozici také lékař. Tyto požadavky není možné v případě porodů mimo porodnici splnit.

²⁹³ Dále viz Zpráva 2007, přístupná on-line (<http://www.vlada.cz/scripts/detail.php?pgid=302>).

²⁹⁴ Dále viz pozn. výše.

třeba hodnotit některé úpravy návrhu zákona, které se během připomínkového řízení uskutečnily (upřesnění definice zdravotní služby, ochrana práv cizinců, ochrana práv osob zbavených svéprávnosti, reflexe doporučení CPT či upřesnění některých ustanovení s ohledem na znění Úmluvy o ochraně lidských práv a biomedicíně).²⁹⁵ Stažení návrhu zákona z projednávání v Poslanecké sněmovně je tak nutné vnímat jako promarnění možnosti zlepšit právní jistotou pacientů a posílit ochranu jejich práv.²⁹⁶

6.5 Sterilizace prováděné v rozporu s právem

*Otázka sterilizací prováděných v minulosti v rozporu s právem, na kterou poprvé v roce 2005 poukázal veřejný ochránce práv, nebyla doposud uspokojivě vyřešena a v této souvislosti je tedy alarmující další odklad reformy zdravotnické legislativy.*²⁹⁷

Problematika sterilizací měla být podrobně upravena v návrhu zákona o specifických zdravotních službách,²⁹⁸ kde byl důraz kladen zejména na ochranu práv pacientů zbavených způsobilosti k právním úkonům a pacientů s omezenou způsobilostí k právním úkonům.²⁹⁹

V roce 2006 Vrchní soud v Olomouci potvrdil rozsudek Krajského soudu v Ostravě, podle něhož byla sterilizace provedena sice protiprávně, ale nárok na peněžité zadostiučinění je promlčen. V roce 2007 došlo k tomu, že Krajský soud v Ostravě přiznal za protiprávní provedení sterilizace odškodnění ve výši 500 000 Kč. Na základě rozhodnutí Kolegia Nejvyššího soudu však bylo v roce 2008 publikováno v tzv. zelené sbírce nejvýznamnějších rozhodnutí, které mají sjednocovat judikaturu českých soudů, rozhodnutí Vrchního soudu v Olomouci, podle kterého se na nárok na peněžité zadostiučinění při zásahu do práva na ochranu osobnosti vztahuje obecná tříletá promlčecí lhůta. Že soudy budou toto stanovisko následovat, se pak v listopadu ukázalo, když olomoucký vrchní soud ve výše zmíněném případě, který projednával Krajský soud v Ostravě v roce 2007, potvrdil protiprávnost sterilizace a nárok na omluvu, nárok na peněžité zadostiučinění, kde soud prvního stupně přiznal půl milionu korun, prohlásil za promlčený.

*Veřejný ochránce práv doporučil, mimo jiné, odškodnit oběti této praxe (s důrazem na roky 1973-1991), kdy svým šetřením potvrdil eugenický kontext sterilizací. Dle VOP a dalších organizací docházelo k protiprávním sterilizacím také po roce 1991 a nebezpečí diskriminačního přístupu hrozí i dnes.*³⁰⁰

Na konci roku 2007 Rada vlády pro lidská práva schválila podnět ve věci protiprávních sterilizací. Česká republika by dle Rady měla vyslyšet doporučení ze Závěrečného stanoviska veřejného ochránce práv, Závěrečná doporučení Výboru OSN pro odstranění diskriminace

²⁹⁵ Sdělení MZV č. 96/2001 Sb.m.s., o přijetí Úmluvy na ochranu lidských práv a důstojnosti lidské bytosti v souvislosti s aplikací biologie a medicíny (Úmluva o lidských právech a biomedicíně).

²⁹⁶ Psychiatrická společnost Česká lékařská společnost Jana Evangelisty Purkyně (ČLS JEP) vypracovala vodítka (guidelines) pro užívání omezovacích prostředků. Vodítka mají být diskutována na nejbližší psychiatrické konferenci (listopad 2009 v Karlových Varech) a případně zařazena do postupů "lege artis".

²⁹⁷ Dále viz poznámka výše.

²⁹⁸ V době vypracování této Zprávy předložen vládě ke schválení.

²⁹⁹ Návrh zákona v § 6 až 9 obsahuje definici sterilizace a pravidla pro její provedení. „Sterilizaci ze zdravotních důvodů lze provést pacientovi pouze s jeho písemným souhlasem. ... Pacientovi, který je osobou zbavenou způsobilosti k právním úkonům nebo osobou s omezenou způsobilostí k právním úkonům tak, že není způsobilá udělit souhlas s lékařským zákrokem (dále jen „pacient zbavený způsobilostí k právním úkonům“) nebo nezletilému pacientovi, lze provést pouze sterilizaci ze zdravotních důvodů, a to na základě a) písemného souhlasu jeho zákonného zástupce, b) kladného stanoviska odborné komise, a c) souhlasu soudu.“

³⁰⁰ Zpráva VOP viz <http://www.ochrance.cz/dokumenty/dokument.php?doc=329>.

žen ze srpna 2006 a Závěrečná doporučení Výboru OSN pro lidská práva z července 2007 a na jejich základě přijmout opatření zavádějící tato doporučení do praxe. *Přes zmíněný podnět Rady vlády pro lidská práva, doporučení mezinárodních orgánů i výzvy občanské společnosti se v roce 2008 vláda problémem protiprávních sterilizací nezabývala.*

6.6 Chirurgické kastrace

V ČR se provádějí terapeutická testikulární pulpektomie - odstranění pouze hormonálně aktivní tkáně, kdy zbytek varlat zůstává (tzv. chirurgická kastrace), kterou lze provést pouze na základě písemné žádosti zletilého muže. Tyto výkony jsou prováděny v souladu se zákonem o péči o zdraví lidu.³⁰¹ Provádějí se po schválení odbornou komisí, kterou tvoří právník, nejméně dva lékaři se specializací v příslušném oboru a dva další lékaři nezúčastnění na provádění lékařského zásahu. Před podáním žádosti musí být pacient náležitě informován o povaze lékařského zásahu s upozorněním na rizika a případné nepříznivé důsledky s ním spojené. Provedení chirurgické kastrace připadá v úvahu u mužů, kteří nedokáží ovládat své sexuální pudy, jsou sexuálně agresivní a jiné možnosti léčby byly vyčerpány.

V ČR se provádí i chemická kastrace, ale její následky jsou vratné, tři měsíce po vysazení léku se vrací sexuální funkce do normálu. Naopak po chirurgické kastraci je trvale snížena hladina testosteronu. Apetence klesá na minimální úroveň, což je dle Ministerstva zdravotnictví nejučinnější forma prevence recidivy pacientů. Dle Ministerstva zdravotnictví jsou asi do půl roku po chirurgickém zákroku pacienti propouštěni a velmi úspěšně a rychle se zařazují do společnosti.³⁰²

Z Poslanecké sněmovny stažený návrh zákona o specifických zdravotních službách měl provádění kastrací komplexně upravit.³⁰³ Kastraci mělo být možné provést pouze pacientovi staršímu 18 let, který je z důvodu lékařsky ověřeného sklonu páchat násilné sexuálně motivované trestné činy nebezpečný jiným osobám nebo který trpí sexuálně deviantními sklony a u něhož byly vyčerpány jiné možnosti léčby, pokud je na základě dvou nezávislých lékařských posudků prokázána vysoká míra pravděpodobnosti, že v budoucnosti spáchá násilný sexuálně motivovaný trestný čin.

*Otázka chirurgických kastrací se stala předmětem kritiky ze strany CPT při jeho poslední návštěvě v ČR v roce 2008.*³⁰⁴ Delegace CPT při této návštěvě provedla pohovory s 18ti odsouzenými sexuálními delikventy³⁰⁵ a prozkoumala 41 záznamů osob, které se podrobily chirurgické kastraci v uplynulých jedenácti letech. CPT uvedl, že dle českých úřadů představuje chirurgická kastrace výjimečné opatření a že zákonný postup se přísně dodržuje.³⁰⁶ CPT bylo řečeno, že chirurgická kastrace se nenabízí prvopachatelům, ledaže spáchali ty nejzávažnější trestné činy a jiné formy léčby selhaly a že chirurgická kastrace se neprovádí ani ve věznicích nebo osobám nezpůsobilým k právním úkonům. Dále bylo delegaci CPT řečeno, že účinnost chirurgické kastrace je silně potvrzována vědeckým

³⁰¹ Zákon č. 20/1966 Sb., o péči o zdraví lidu.

³⁰² Dle Ministerstva zdravotnictví za posledních třicet let v ČR ani jeden z těch, kdo zažádali o kastraci, nezrecidivoval.

³⁰³ Dále viz pozn. výše.

³⁰⁴ Viz také obecná část Zprávy k návštěvě CPT.

³⁰⁵ Z těchto 18ti vězňů bylo devět chirurgicky kastrováno. Ze zbývajících devíti osob byly tři v přípravné fázi pro provedení kastrace, z toho jednomu doporučil kastraci ošetřující sexuolog a dvěma byly žádosti již schváleny. Osmi vězňům byly podávány léky na potlačení libida.

³⁰⁶ Zvláště bylo prý zdůrazněno, že pacient musí dát s provedením chirurgické kastrace svobodný a informovaný souhlas a že žádost musí schválit expertní komise.

výzkumem.³⁰⁷ *Ve své zprávě však CPT většinu z těchto závěrů zpochybnil, a to až se jedná o otázku dodržování zákonného postupu, složení odborných komisí, informovaného a svobodného souhlasu osob omezených na svobodě či hodnocení efektivity kastrací.*³⁰⁸

Odpověď vlády ČR na Zprávu obsahovala i odmítnutí některých výtek CPT k praxi chirurgických kastrací. Ministerstvo zdravotnictví zde nesouhlasilo především s paušálním tvrzením, že zdravotničtí pracovníci vnucují pacientům v psychiatrické léčebně varianty léčby. Naopak, dle ministerstva je podstatou české právní úpravy svobodný informovaný souhlas pacienta se zdravotnickými výkony, jež mu mají být provedeny. Dle zákona kastraci nelze provést bez základního předpokladu, a to žádosti pacienta a po schválení odbornou a nezávislou komisí. Ministerstvo zdravotnictví trvá na tom, že v případě zákazu operace mnoho z těchto pacientů skončí v detenčních ústavech, protože nebude možno je vyléčit. Zákon k tomu, aby soudem nařízená léčba mohla být přeměněna na ambulantní, vyžaduje, aby byla minimalizována společenská nebezpečnost dotyčného jedince.

Odpověď Vlády ČR reflektovala návrh zákona o specifických zdravotních službách. Zákon má každému pacientovi se sklony k nežádoucímu sexuálními chování zajistit vysokou míru ochrany před nevhodným zásahem (informovanost, písemná žádost, stanovisko odborníků a soudu).

Mezi důvody dlouhodobé praxe aplikace „zraňujících“ metod na pacienty v českých léčebnách a věznicích může být nejen tradice české psychiatrie, ale také finanční nákladnost léčby chemickými přípravky, tzv. androgeny. Z hlediska lidských práv je však takový „ekonomický“ přístup nepřijatelný. Při posuzování otázky kastrací musíme zohlednit zejména práva obětí. Je prokázáno, že chirurgická kastrace není vždy definitivním řešením sexuálně násilného jednání. Pokud chirurgický zákrok způsobí pacientovi trauma, které může vyústit v další násilí, je nutné uvažovat i o jiném způsobu léčby. Při prokazatelně srovnatelné účinnosti obou metod je bezpochyby humánnější aplikace chemické léčby, která nevede k nevratnému zmrzačení pacientů. Naproti tomu by nebylo správné zakazovat provedení chirurgické kastrace, pokud o tento zákrok pacient sám dobrovolně požádá a pokud může zlepšit kvalitu jeho života, aniž by ohrožoval jiné.

³⁰⁷ CPT byla informován, že je zaznamenána velmi nízká nebo i nulová míra recidivity u sexuálních delikventů, kteří byli podrobeni chirurgické kastraci.

³⁰⁸ Dále viz Zpráva pro vládu České republiky o návštěvě České republiky, kterou vykonal Evropský výbor pro zabránění mučení a nelidskému či ponižujícímu zacházení nebo trestání (CPT) ve dnech 25. března až 2. dubna 2008 - <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/>.

7. ROVNÉ ZACHÁZENÍ A DISKRIMINACE

7.1. Antidiskriminační legislativa

Parlament České republiky schválil návrh zákona o rovném zacházení a ochraně před diskriminací (antidiskriminační zákon).³⁰⁹ Při hlasování o návrhu zákona přijal Senát doprovodné usnesení,³¹⁰ kde vyjádřil, že se neztotožňuje „.....s charakterem normy, která umělým způsobem zasahuje do přirozeného vývoje společnosti, nerespektuje kulturní odlišnosti členských států a požadavek rovnosti ve výsledku povyšuje nad princip svobody volby.“ Senát v tomto usnesení také vyzval vládu, aby nedávala souhlas s přijetím dalších antidiskriminačních předpisů na úrovni EU.³¹¹ *Pro srovnání se senátním nesouhlasem s povýšením rovnosti nad „princip svobody volby“ ve shodě s filozofem I. Berlinem uvádíme, že rovnost a svoboda jsou skutečně dvě nejdůležitější, i když často protichůdné hodnoty. „Svoboda i rovnost patří mezi primární cíle, o které lidstvo usiluje již po řadu století. Ale naprostá svoboda pro vlky znamená smrt jehňátek, naprostá svoboda pro mocné a nadané není slučitelná s právem na slušnou existenci pro slabé a méně nadané.“*³¹²

Usnesení Senátu lze tedy označit za velmi problematické. Antidiskriminační zákon má zajistit adekvátní ochranu obzvláště slabým a zranitelným skupinám osob. Princip svobody volby je jistě stejně důležitou hodnotou, jako zásada rovného zacházení. Domníváme se, že antidiskriminační zákon tyto dvě hodnoty, z nich žádná není absolutní, vhodně vyvažuje.

Schválený návrh dne 16. května 2008 vetoval prezident České republiky. Poslanecká sněmovna o vetu prezidenta do konce roku 2008 nerozhodla, neboť v průběhu podzimu nebyl návrh opakovaně zařazován na jednání schůze Poslanecké sněmovny. *Oběti diskriminace tak doposud, až na výjimky plynoucí zejména z ustanovení procesního ustanovení § 133a zákona č. 99/1963 Sb., nemají zajištěnou dostatečnou ochranu před diskriminací.*³¹³

Navíc Česká republika neimplementovala řadu směrnic EU týkajících se rovného zacházení a ochrany před diskriminací. Evropský soudní dvůr již vynesl první rozsudek,³¹⁴ kde konstatuje, že Česká republika nesplnila všechny povinnosti plynoucí z jejího členství v EU. Konkrétně se jedná o neprovedení směrnice, která se týká rovného zacházení mezi ženami a muži v systémech sociálního zabezpečení pracovníků.³¹⁵ České republice byla uložena „pouze“ náhrada nákladů řízení. V lednu 2009 byla České republice doručena další žaloba Evropské komise.³¹⁶

³⁰⁹ Sněmovní tisk č. 253.

³¹⁰ Usnesení Senátu ze 13. schůze dne 23. dubna 2008.

³¹¹ O nové iniciativě EU je pojednáno v obecné části.

³¹² Isaiah Berlin: „Four essays on liberty“, citováno z: Fredman, S.: „Antidiskriminační právo“, česky vydalo Multikulturní centrum Praha, 2007. I. Berlin je považován za jednoho z nejvýznamnějších filozofů liberálního směru ve 20. století. Ve svém díle se mj. věnuje vztahu svobody a jiných hodnot.

³¹³ Ibid.

³¹⁴ Rozsudek Soudního dvora (Páté sekce) ze dne 4. prosince 2008 (věc C-41/08) – Komise Evropských společenství v. Česká republika

³¹⁵ Směrnice Rady 86/378/EHS ze dne 24. července 1986 o zavedení zásady rovného zacházení pro muže a ženy v systémech sociálního zabezpečení pracovníků a se směrnicí Rady 96/97/ES ze dne 20. prosince 1996, kterou se mění směrnice 86/378.

³¹⁶ Tato žaloba se týká směrnice Rady 2004/113/ES, kterou se zavádí zásada rovného zacházení s muži a ženami v přístupu ke zboží a službám a jejich poskytování. Evropská komise v žalobě navrhuje, aby Evropský soudní dvůr České republice uložila náhradu nákladů řízení.

Kromě toho přetrvává právní vakuum v pracovně právních vztazích, neboť zákoník práce na neexistující antidiskriminační zákon odkazuje.³¹⁷

7.2 Zaměstnání a živnostenské podnikání

Ze zjištění nevládních organizací vyplývá, že v praxi jsou v přístupu k zaměstnání často znevýhodňovány osoby, které nemají čistý trestní rejstřík. Zaměstnavatelé čistý trestní rejstřík nezřídka vyžadují i od uchazečů o zaměstnání, kde požadavek na výpis z rejstříku trestů není opodstatněný. Čistý trestní rejstřík zaměstnavatelé vyžadují například i u pracovníků, kteří mají vykonávat nekvalifikované manuální (např. kopáčské) práce. Takovýto přístup velmi ztěžuje, ne-li zcela brání, osobám vracejícím se z výkonu trestu odnětí svobody najít si práci a vrátit se zpět do normálního života, a případně začít splácet náklady na výkon trestu. Tyto osoby ani nemohou získat živnostenské oprávnění, pokud byly odsouzeny za úmyslný trestný čin, za který jim byl uložen nepodmíněný trest odnětí svobody v trvání nejméně jednoho roku, nebo za úmyslný trestný čin v souvislosti s podnikáním.³¹⁸

V současné době byl Krajským soudem v Plzni předložen návrh na zrušení ustanovení § 6 odst. 2 písm. a) živnostenského zákona³¹⁹ (vymezení bezúhonnosti jako jedné ze všeobecných podmínek provozování živnosti) pro možný rozpor s Ústavním pořádkem ČR, resp. čl. 26 odst. 1 ve spojení s čl. 4 odst. 4 Listiny základních práv a svobod. V tomto případě byl žalobce odsouzen za úmyslný trestný čin k trestu odnětí svobody v délce trvání převyšujícím jeden rok. Po propuštění z výkonu trestu odnětí svobody si usilovně sháněl zaměstnání, nicméně byl všemi zaměstnavateli odmítnut s poukazem na záznam v rejstříku trestů. Následně požádal živnostenský úřad o rozšíření živnostenského oprávnění (měl příslibenu práci, jejíž podmínkou byl živnostenský list). Živnostenský úřad na základě předložené výpisu z rejstříku trestů žalobci žádost zamítl a dále zahájil řízení o odnětí před žadatelovým odsouzením uděleného živnostenského oprávnění s poukazem na porušení všeobecné podmínky provozování živnosti – bezúhonnosti. Žalobce se následně proti tomuto rozhodnutí odvolal ke krajskému úřadu, odvolací orgán rozhodnutí potvrdil. Žalobce za právní pomoci nevládní organizace Poradna pro občanství/Občanská a lidská práva napadl výše uváděná rozhodnutí ve správním soudnictví, byla podána žaloba, kterou se žalobce domáhá zrušení uváděných rozhodnutí správních orgánů. Krajský soud v Plzni řízení o žalobě přerušil s tím, že: „Krajský soud v Plzni dospěl k závěru, že ust. § 6 odst. 2 písm. a) živnostenského zákona, které má být při řešení věci souzené krajským soudem v Plzni použito, je v rozporu s ústavním pořádkem, resp. čl. 26 odst. 1 ve spojení s čl. 4 odst. 4 Listiny základních práv a svobod, a proto věc předložil podle čl. 95 odst.2 Ústavy České republiky Ústavnímu soudu.“ Ústavní soud tedy bude posuzovat možnou diskriminaci žadatelů o živnostenské oprávnění ve vztahu k podmínce bezúhonnosti stanovené v ustanovení § 6 odst. 2 živnostenského zákona.³²⁰

³¹⁷ Viz § 17 zákona č. 262/2006 Sb., zákoník práce, ve znění pozdějších předpisů: „Právní prostředky ochrany před diskriminací upravuje zvláštní zákon.“

³¹⁸ Zákon č. 455/1991 Sb., o živnostenském podnikání (živnostenský zákon), ve znění pozdějších předpisů. Dle příslušného paragrafu se za bezúhonného nepovažuje ten, do byl pravomocně odsouzen pro trestný čin spáchaný úmyslně, za nějž mu byl uložen trest odnětí svobody v délce trvání nejméně jednoho roku.

³¹⁹ Příspěvek nevládní organizace Poradna pro občanství, občanská a lidská práva

³²⁰ Příspěvek nevládní organizace Poradna pro občanství, občanská a lidská práva

Neziskové organizace upozorňují zejména na systémové porušování zaměstnaneckých práv a diskriminaci v obchodních řetězcích, dále na problémy v souvislosti s agenturním zaměstnáváním a v činnosti Inspekce práce a Úřadů práce.

Kontrola dodržování pracovněprávních předpisů a porušení zjištěná úřady práce (zdroj: Ministerstvo práce a sociálních věcí)

Zákon č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti	Diskriminační znak	Počet případů celkem	Přímá ženy	Nepřímá ženy	Přímá muži	Nepřímá muži
§4 odst. 1	Nerovné zacházení	14	6		6	2
§4 odst. 2	Pohlaví	24	5	3	15	1
	Sexuální orientace					
	Rasový či etnický původ	4	1		3	
	Národnost					
	Státní občanství					
	Sociální původ					
	Rod					
	Jazyk					
	Zdravotní stav	2				2
	Věk	20	7	2	6	5
	Náboženství či víra					
	Majetek					
	Manželský a rodinný stav nebo povinnosti k rodině	2		2		
	Politické či jiné smýšlení					
	Členství a činnost v politických stranách či politických hnutích					
Členství a činnost v odborových organizacích či organizacích zaměstnavatelů	2	1		1		
Celkem §4 odst. 2		54	14	7	25	8
§4 odst. 9 (obtěžování)	z důvodu pohlaví					
	z důvodu sexuální orientace					
	z důvodu rasového nebo etnického původu					
	z důvodu zdravotního postižení					
	z důvodu věku					

	z důvodu náboženství či víry					
	Sexuální obtěžování					
	Celkem §4 odst. 9	0	0	0	0	0
§12 odst. 1 písm. a)	Pohlaví	3	1	1	1	
	Sexuální orientace					
	Rasový či etnický původ					
	Národnost					
	Státní občanství					
	Sociální původ					
	Rod					
	Jazyk					
	Zdravotní stav					
	Věk	5		3	1	1
	Náboženství či víra					
	Majetek					
	Manželský a rodinný stav nebo povinnosti k rodině					
	Politické či jiné smýšlení					
	Členství a činnost v politických stranách či politických hnutích					
	Členství a činnost v politických stranách či politických hnutích					
Členství a činnost v odborových organizacích či organizacích zaměstnavatelů						
Celkem §12	8	1	4	2	1	
Zákon o zaměstnanosti celkem	138	36	22	60	20	

Diskriminace	1. pololetí 2005	2. pololetí 2005	1. pololetí 2006	2. pololetí 2006	1. pololetí 2007	1. pololetí 2008	2. pololetí 2008
Přímá	29	68	143	40	40	27	29
Nepřímá	7	2	3	21	92	18	4
Celkem	36	70	146	61	132	45	33

Diskriminace	1. pololetí 2005	2. pololetí 2005	1. pololetí 2006	2. pololetí 2006	1. pololetí 2007	1. pololetí 2008	2. pololetí 2008

Muži	17	48	65	28	59	22	24
Ženy	19	22	81	33	73	23	9
Celkem	36	70	146	61	132	45	33

7.3 Diskriminace na základě pohlaví

V českém kontextu se nerovnost pohlaví na pracovním trhu projevuje zejména v oblasti odměňování. Dle údajů Českého statistického úřadu činil v roce 2008 podíl průměrné mzdy žen na průměrné mzdě mužů 75,2 procent a medián mzdy ženy na mediánu mzdy muže činil 80,2 procent. Ženy tedy v současnosti vydělávají v průměru o 24,8 % méně než muži.³²¹

*Neziskové organizace upozorňují na fakt, že přes vysokou míru ekonomické aktivity žen čelí české ženy dlouhodobému znevýhodnění na trhu práce. Postoje zaměstnavatelů k rodičovské dovolené jsou spíše rigidní a ženy s dětmi v předškolnímu věku, ženy staršího věku a ženy po mateřské dovolené jsou tři z pěti nejčastěji znevýhodněných skupin na trhu práce. Řešení této situace má napomoci tzv. prorodinný balíček, o kterém je pojednáno výše.*³²²

V říjnu 2008 se konaly volby do krajských zastupitelstev, počet žen se zvýšil oproti minulém období z 15 na 17,6%. V zastupitelstvech obcí je po volbách z roku 2006 celých 25% žen. *Zastoupení žen v politice tak zůstává nízké.*

7.4 Diskriminace na základě sexuální orientace

7.4.1 Stanoviska mezinárodních orgánů ve vztahu k ČR

Evropský soudní dvůr (ESD) vydal v dubnu 2008 významný rozsudek týkající se nároku registrovaného partnera na vdovecký důchod po jeho zemřelém partnerovi. ESD zde rozhodl o předběžné otázce podané bavorským správním soudem (Bayerisches Verwaltungsgericht). Bavorský soud rozhodoval o sporu mezi T. Marukem (žalobce) a Zapořovací ústavem německých divadelních scén (Versorgungsanstalt der Deutschen Bühnen, dále jen „Vddb“) o výplatu vdoveckého důchodu po zemřelém (registrovaném) partneru žalobce.

Tadao Maruko uzavřel v roce 2001 registrované partnerství s jedním z tvůrců divadelních kostýmů. Ten byl od roku 1959 pojištěný u Vddb a tomuto ústavu platil pojistné. Registrovaný partner T. Maruka zemřel v roce 2005. T. Maruko následně požádal u Vddb o vdovecký důchod. Ten mu byl ale odmítnut s tím, že stanoví Vddb neumožňují přiznat tuto dávku pozůstalým registrovaným partnerům. T. Maruko se tedy obrátil na bavorský správní soud s tvrzením, že byl diskriminován na základě své sexuální orientace (pozůstalým manželům se dávka přiznává), což je v rozporu se směrnicí 2000/78/ES zakazující diskriminaci v zaměstnání a povolání.³²³

ESD nejprve konstatoval, že pozůstalostní dávka přiznávaná podle zaměstnaneckého důchodového systému (který je spravován Vddb), spadá do působnosti směrnice 2000/78. Nárok na tuto dávku vyplývá z pracovního poměru zemřelého registrovaného partnera a proto ji lze kvalifikovat jako „odměnu“ podle čl. 141 ES. *Tato právní kvalifikace byla pro posuzování případu klíčová. Pokud by totiž dávkový systém spravovaný Vddb byl považován*

³²¹ Zdroj: Český statistický úřad.

³²² Viz kapitola 5.

³²³ Směrnice Rady 2000/78/ES ze dne 27. listopadu 2000, kterou se stanoví obecný rámec pro rovné zacházení v zaměstnání a povolání.

za státní systém sociálního zabezpečení, pak by se na něj směrnice (a tím pádem ani zákaz diskriminace v ní uvedený) nevztahovala. Rodinný stav a dávky na něm závislé jsou totiž v pravomoci členských států EU.

Podle německého práva se registrované partnerství považuje pro účely vdovského (vdoveckého) důchodu za manželství. Registrovaní partneři se tedy nacházejí v situaci srovnatelné s manžely. Za tohoto předpokladu ESD konstatoval, že směrnice 2000/78 brání takové úpravě, podle které pozůstalému registrovanému partnerovi není po smrti jeho partnera vyplácena pozůstalostní dávka odpovídající pozůstalostní dávce poskytované pozůstalému manželovi, ačkoli ve vnitrostátním právu registrované partnerství staví osoby téhož pohlaví, pokud jde o pozůstalostní dávku, která je předmětem původního řízení, do situace srovnatelné se situací manželů.

Rozsudek Tadao Maruko by tedy i v podmínkách České republiky byl aplikovatelný pouze za předpokladu, že by české právo znalo obdobnou paralelu mezi registrovaným partnerstvím a manželstvím v souvislosti s pozůstalostními dávkami. Prozatím tomu tak není.

Evropský parlament ve své rezoluci o stavu základních práv v EU³²⁴ poukázal na několik mezer v právní ochraně LGBT osob. V souvislosti s novou směrnicí o rovném zacházení apeluje na Evropskou komisi, že tato směrnice musí být v souladu s existující judikaturou týkající se LGBT osob, zejména s rozsudkem Maruko. Parlament přivítal rámcové rozhodnutí Rady o boji proti některým formám a projevům rasismu a xenofobie prostřednictvím trestního práva³²⁵ a zároveň Komisi vyzval, aby navrhla obdobnou legislativu pro boj s homofobií. Evropský parlament dále vyzval členské státy EU, které přijaly zákony o registrovaném partnerství osob stejného pohlaví, aby uznávaly obdobnou úpravu přijatou jinými členskými státy. Státy by dále měly vytvořit pravidla pro vzájemné uznávání těchto zákonů tak, aby právo na svobodu pohybu partnerů stejného pohlaví v rámci Evropské unie bylo zaručeno na rovnoprávném základě s heterosexuálními partnery. Parlament dále vyzval Evropskou komisi, aby navrhla způsob vzájemného uznávání svazků osob stejného pohlaví (manželů nebo registrovaných partnerů), a to zvláště při výkonu jejich práva na svobodu pohybu dle práva ES. Parlament také Komisi vyzval k tomu, aby zajistila udělování azylu osobám prchajícím před persekcí z důvodu jejich sexuální orientace ve členských státech EU.

Agentura Evropské unie pro základní práva vydala v červnu zprávu s názvem „Homofobie a diskriminace na základě sexuální orientace v členských státech EU, první část – právní analýza“. Zpráva se zabývá tématem homofobie ve státech Evropské unie. Jak již název naznačuje, jedná se o první část dvoudílné studie (druhá – sociologická – část bude publikována na začátku roku 2009), provedené na žádost Evropského parlamentu.³²⁶ Zpráva identifikuje rozdíly v zacházení a ochraně LGBT³²⁷ osob ve státech EU (v oblastech působnosti práva ES), zvláště u partnerství osob stejného pohlaví. Jedná se zejména o práva manželů/partnerů v oblasti volného pohybu osob a slučování rodin. Jako jednu z překážek volného pohybu osob zpráva také identifikuje tzv. homofobní hate crime (veřejné projevy nenávisti vůči LGBT osobám) a hate speech (trestná činnost páchaná z důvodu sexuální orientace oběti). Jedním ze závěrů zprávy je, že účinný boj s homofobií si vyžaduje sblížení norem trestního práva na úrovni EU. Zpráva zdůrazňuje potřebu komplexnějšího právního rámce boje proti diskriminaci a nutnost širších pravomocí u orgánů zajišťujících rovné

³²⁴ Viz obecná část.

³²⁵ Viz obecná část.

³²⁶ Viz Zpráva 2007, kapitola II.7.4.1.2.

³²⁷ Zkratkou LGBT se v celém textu Zprávy míní lesby, gayové, bisexuální a transgender osoby.

zacházení (equality bodies), podporuje tedy přijetí nové evropské směrnice sjednocující ochranu před diskriminací.

Registrovaní partneři jsou dle evropského komisaře pro spravedlnost Jacquese Barrota nejproblematičtější skupinou z hlediska volného pohybu osob. Důvodem je nestejná ochrana poskytovaná členskými státy EU. Česká republika jako jeden ze států, který uzákonil registrované partnerství, by měla uznávat partnerství uzavřená v zahraničí, co do rozsahu dle zákona platného v ČR. Pravidla, jak požaduje Evropský parlament, však v tomto směru prozatím vytvořena nebyla.

7.4.2 Vznik Výboru pro sexuální menšiny Rady pro lidská práva

Rada vlády ČR pro lidská práva schválila svým usnesením ze dne 21. února 2008 vznik Výboru pro sexuální menšiny. Výbor navazuje na činnost Pracovní skupiny pro otázky sexuálních menšin, která působí při úřadu ministra pro lidská práva a menšiny od roku 2007.³²⁸

Osoby s menšinovou sexuální orientací, včetně translidí (neboli LGBT osoby) jsou jednou z menšin, které jsou chráněny zákazem diskriminace vyjádřeným v čl. 13 Smlouvy o založení ES. Zákaz diskriminace na základě sexuální orientace je vyjádřen také v připravovaném antidiskriminačním zákoně, k jehož prosazení se vláda zavázala. Zřízení výboru jako diskusní platformy pro dialog mezi státem a občanskou společností je tedy krokem vpřed a signálem, že vláda věnuje pozornost všem skupinám svých občanů.

7.4.3 Registrované partnerství a návrh nového občanského zákoníku

Zákon o registrovaném partnerství³²⁹ byl v roce 2008 novelizován zákonem č. 239/2008 Sb., kterým se mění některé zákony související s registrovaným partnerstvím.³³⁰ Touto novelou se upravují věcné a legislativně technické nedostatky zákona o registrovaném partnerství. Pro provedení zápisu do knihy registrovaného partnerství byl taxativně stanoven rozsah údajů čerpaný matričními úřady z informačního systému evidence obyvatel u osob, které hodlají vstoupit do partnerství.

V souvislosti s právní úpravou registrovaného partnerství nelze pominout ani návrh nového občanského zákoníku, o kterém je pojednáno již na několika místech této Zprávy. Institut „zapsaného partnerství“ byl před rozesláním návrhu občanského zákoníku do připomínkového řízení totiž součástí tohoto kodexu. Později byl ale Ministerstvem spravedlnosti z návrhu vypuštěn. *S tímto krokem nelze souhlasit, a to nejen z důvodů lidskoprávních, ale i z pohledu systematiky právního řádu. Je-li účelem rekonstrukce občanského práva vytvoření „obecného kodexu soukromého práva“,³³¹ je nesystémové ponechat mimo kodex institut zapsaného partnerství, o jehož soukromoprávní povaze není sporu.*

Samotná důvodová zpráva k návrhu rekonstrukce uvádí, že „Účelem adekvátní statusové úpravy společenství dvou osob stejného pohlaví je splnit úkol státu přistupovat stejně ke všem svým státním občanům a dát každému svému státnímu občanovi možnost prožít život v právem

³²⁸ Viz Zpráva 2007, kapitola II.4.2.1.

³²⁹ Zákon č. 115/2006 Sb., o registrovaném partnerství, ve znění pozdějších předpisů.

³³⁰ Tento zákon nabyl účinnosti dnem 1. 7. 2008.

³³¹ Srov. Důvodovou zprávu k návrhu občanského zákoníku z června 2008, <http://portal.justice.cz/ms/soubor.aspx?id=66428>, str. 19.

chráněném svazku statusově relevantním s jiným státním občanem, resp. s jiným člověkem, úkol nabídnout homosexuálně orientovaným osobám adekvátní právní prostředí, adekvátní právní institut vyrovnávající jejich statusové postavení s člověkem orientovaným heterosexuálně. Nejde tudíž o nadlepení postavení, o přiznání zvláštních výhod, ale o přiznání stejných výhod – totiž sdílet s jinou osobou společenství státem uznané se statusovými důsledky – jaké mají všichni ostatní. Nelze nevidět, že odpíráním institucionalizace vztahům dvou osob stejného pohlaví, de facto i de iure sankcionuje stát osoby s vrozenou variantou tzv. běžné sexuální orientace.“³³²

Vyčlenění zapsaného (registrovaného) partnerství do zvláštního zákona mimo občanský zákoník tak odporuje textu i záměru nového občanského zákoníku. Institut zapsaného partnerství je pevně svázán s celou řadou dalších institutů občanského práva, jako je ochrana osobnosti, nájemní bydlení, dědění nebo pojem osoby blízké. Vyčlenění zapsaného (registrovaného) partnerství do zvláštního zákona jde proti smyslu jednotného kodexu občanského práva a bude působit zbytečné legislativně technické problémy, jako je odkazování těchto dvou zákonů na sebe navzájem. Praktickým důsledkem provedené změny je pokračování nedostupnosti velmi potřebného institutu společného jmění pro zapsané (registrované) partnery. A konečně je třeba si uvědomit, že občanský zákoník má přetrvat desítky let, měl by být tedy kodexem moderním, odrážejícím trendy dnešní doby, a nikoli návratem do minulosti, nerespektujícím ani platný právní stav.³³³

7.4.4 Pochod za práva LGBT lidí

V roce 2008 proběhl první ročník akce s názvem Duhová vlna. Průvod koncipovaný jako tradiční přehlídka gay hrdosti (gay pride) je znám také pod názvem queer parade. Akce, která vyvrcholila shromážděním a průvodem v sobotu 28. června 2008, se konala pod záštitou ministryně pro lidská práva a menšiny. Shromáždění na brněnském Náměstí Svobody se zúčastnilo přes 500 lidí a další tisícovka přihlížejících.

Proti akci protestovalo přes 160 neonacistů a ultranacionalistů, kteří se připravovali již dlouho předem, přičemž díky „společnému nepříteli“ navázali netradičně úzkou spolupráci. V rámci protestů došlo k několika menším fyzickým útokům na účastníky vedeným ve stylu black bloc, při nichž nikdo nebyl vážně zraněn.³³⁴

Mezi obecné cíle queer průvodů patří hrdé přiznání sexuální orientace, podpora tolerance a různorodosti a zmírňování homofobních postojů. Jsou tedy manifestacemi za podporu tolerance a barevnosti společnosti a za její multikulturní charakter. Brněnský pochod s názvem Duhová vlna se připojil k těmto cílům a navíc poukázal na některé specifické právní a společenské nerovnosti, jakými jsou v České republice například otázky gay a lesbického rodičovství a právní nejistota stejnopohlavních párů vzhledem k výchově dětí, absence společného jmění partnerů, neviditelnost LGBT seniorů, šikana LGBT mládeže či dětí stejnopohlavních párů ve školách nebo porušování práv transsexuálních lidí.³³⁵

³³² Srov. Návrh nového občanského zákoníku, konsolidovaná verze celého návrhu (paragrafové znění + důvodová zpráva), důvodová zpráva k § 836, http://zcu.juristic.cz/download/obcan/OZ_konsolidovana_verze_duben_05.zip.

³³³ Stanovisko Pracovní skupiny pro otázky sexuálních menšin k vypuštění institutu zapsaného partnerství z připravovaného návrhu občanského zákoníku, dostupné na: <http://www.vlada.cz/cz/pracovni-a-poradni-organy-vlady/rfp/sexualni-mensiny/pracovni-skupina-pro-otazky-sexualnich-mensin-24225/>.

³³⁴ Čerpáno ze Strategie boje proti extremismu.

³³⁵ Čerpáno z webových stránek pořadatelů akce – www.queerparade.cz.

7.5 Diskriminace na základe rasy

Rasová diskriminace se v podmínkách České republiky týká hlavně Romů. Zprávy nevládních organizací i krajů dokladují,³³⁶ že k případům diskriminace skutečně dochází. Nejvíce je to patrné v přístupu k zaměstnání a bydlení.

Okresní soud v Ostravě v květnu 2008 rozhodl o žalobě,³³⁷ jíž se žalobce domáhal proti Statutárnímu městu Ostrava nároku na bolestné a ztížení společenského uplatnění související s diagnózami astma bronchiale a alergická rinokonjunktivitida. Z rozsudku vyplývá, že město v přidělování bytových náhrad po povodních v roce 1997 diskriminovalo romské rodiny. Byt, ve kterém bydlel žalobce spolu s matkou, se od povodní v roce 1997 nacházel ve velmi špatném technickém stavu. Matka žalobce opakovaně žádala město jako pronajímatele o byt zdravotně nezávadný. Podle rozsudku však „Žalovaný neřešil bytový problém žalobce dostatečně, neprovedl potřebnou technickou údržbu bytu, ani nezajistil nezávadnou bytovou náhradu, byt obdržel státní dotace na výstavbu bytů pro občany postižené povodněmi, přičemž do bytů z těchto prostředků postavených stěhoval i občany, kteří z bytů postižených povodněmi nepocházeli při přidělování bytů diskriminoval nájemce dle etnického klíče:“ Statutární město Ostrava se proti rozsudku Okresního soudu neodvolalo, rozsudek tak již nabyl právní moci. Tento soudní rozsudek je prvním v polistopadovém období, kdy byla justičně prokázána příčinná souvislost mezi škodou na zdraví žalobce a „etnickými pravidly“ pro přidělování bytů přijatými konkrétní obcí.³³⁸

Česká obchodní inspekce šetřila v roce 2008 6 podnětů na rasovou diskriminaci. Z toho ve dvou případech bylo zjištěno diskriminační jednání (inzerát realitní kanceláře „...cizí národnost ne“ a odmítnutí prodeje mobilního telefonu Romce bez potvrzení příjmu). V obou případech byla uložena sankce ve správním řízení.

7.5.1 Extremismus a neonacistické koncerty

Počátkem roku 2008 nastal masivní příliv nových členů do Dělnické strany³³⁹ z řad ultrapravicových a neonacistických organizací, zejména z Národního odporu – Autonomních nacionalistů a to z důvodu legálního působení DS (řádně registrovaný politický subjekt) a další politické práce proti stávajícímu systému – neonacisté jako kandidáti DS v krajských volbách. Všeobecně lze označit Dělnickou stranu jako ultrapravicovou, antidemokratickou a antisemitskou politickou stranu s výrazně xenofobními názory. Tato strana ve svých propagačních materiálech užívá motivy, které byly využívány nacistickou propagandou III. Říše v období 2. světové války. Veškeré aktivity strany jsou prezentovány na internetových stránkách a uveřejňovány také na stránkách neonacistické organizace Národní odpor, což poukazuje na jejich provázanost.

Do povědomí veřejnosti se zapsalo shromáždění a pochod Dělnické strany v Litvínově a Janově (17. listopadu 2008), při kterém se extremisté při pokusu proniknout k sídlišti obývanému především Romy násilně střetli s policií. *Část obyvatel sídliště při potyčkách podporovala Dělnickou stranu; pravděpodobně v přesvědčení, že radikální postup napomůže vyřešit problémy, se kterými se při soužití s Romy setkávají.* Podle politologů je vlna násilí na

³³⁶ Např. příspěvky moravskoslezského a olomouckého kraje.

³³⁷ Č.j. 62 C 291/2002 – 240 zde dne 27.5.2008.

³³⁸ Příspěvek nevládní organizace Poradna pro občanství, občanská a lidská práva.

³³⁹ K tomu také viz kapitola 2.

demonstracích nejsilnější v celé polistopadové historii krajní pravice.³⁴⁰ Jako příčinu radikalizace označují neřešení soužití Romů s Čechy.³⁴¹

Ve vývoji na extremistické scéně, respektive na jejím krajně pravicovém spektru, byly v roce 2007 zaznamenány negativní tendence, které v sobě nesly bezpečnostní rizika. Ta se ještě více počala umocňovat od počátku roku 2008, který rizikové trendy plně potvrdil. Ministerstvo vnitra na to reagovalo přípravou Strategie boje proti extremismu,³⁴² jejímž hlavním záměrem je redefinovat protiextremistickou politiku tak, aby dokázala efektivně a pružně čelit nově vyvstávajícím problémům. Cílem je doplnit opatření trvalého charakteru o opatření nová, zaměřená především do oblasti prevence, která představuje nejdůležitější a nejúčinnější nástroj pro boj s extremismem. Strategii vláda schválila v květnu 2009.³⁴³

Neonacistické koncerty se konají na různých místech České republiky, povětšinou se konají pod záminkou oslav narozenin či obdobnou záminkou v uzavřeném prostoru. Dalším znakem těchto koncertů je, že pod tlakem Policie ČR, který byl vyvinut v minulých letech, došlo k rozdrobení těchto akcí, účast na takovýchto akcích se pohybuje v průměru od 50 do 150 osob. Jistou výjimkou byl koncert dne 2. srpna 2008 v obci Ochoz, kterého se zúčastnilo 300 osob a podobným dalším koncertem se zvýšenou účastí a zájmem z celé republiky se stal Memoriál Iana Stuarta Donaldsona dne 27. září 2008 v Šardicích (okres Hodonín) s účastí, která převyšovala 200 osob.

Za uspořádáním neonacistických koncertů stály vždy osoby napojené na Národní odpor nebo Autonomní nacionalisty. S organizováním neonacistických hudebních koncertů souvisí další nový trend, který je uplatňován stále v širším měřítku, a to pomoc právního zástupce na místě konání koncertu. Tento právní zástupce působí již při přípravě takovéto akce, kdy profesionálním způsobem zpracovává různé smlouvy, které se týkají přípravy samotné akce tak, aby nebylo možné tuto akci vypovědět, popřípadě za značně nevýhodných finančních podmínek. Organizátorovi takovéto akce slouží právní poradce i jako ochrana před údajnou policejní persekucí a rovněž jako ochrana před vstupem Policie ČR do místa, kde samotná akce probíhá. Za pomoci právního zástupce tak organizátor nabývá pocitu „legální distribuce neonacismu“.

7.5.2 Trestná činnost s extremistickým podtextem³⁴⁴

Z celkového počtu 343 779 zjištěných trestných činů na území České republiky bylo zaevidováno 217 trestných činů s extremistickým podtextem, tj. 0,06% z celkového objemu zjištěné kriminality. Podíl tohoto typu trestné činnosti vzrostl oproti minulému roku o cca 10% (21 trestných činů). Nejmarkantnější nárůst tohoto druhu trestné činnosti byl zaevidován

³⁴⁰ ČTK dne 18. 11. 2008

³⁴¹ Na druhou stranu lze říci, že na podporu integrace Romů a řešení problému sociálního vyloučení se každoročně vydávají vysoké částky ze státního rozpočtu. Kromě samostatného poradního orgánu vlády – Rady vlády pro záležitosti romské komunity – se tzv. romské otázce věnuje i řada resortních ministerstev. Řešení některých problémových oblastí – například otázky bydlení – ale spadá do kompetencí měst a obcí. Doposud nedostatečnou spolupráci zainteresovaných subjektů má nastartovat nově zřízená Agentura pro sociální začleňování v romských lokalitách. Viz také obecná část.

³⁴² Na základě usnesení vlády ze dne 24. listopadu 2009 č. 1506, o návrhu vlády Nejvyššímu správnímu soudu na rozpuštění Dělnické strany. Ministru vnitra jím bylo uloženo vytvořit pracovní skupinu k problematice extremismu za participace zástupců resortů školství, mládeže a tělovýchovy, práce a sociálních věcí, pro místní rozvoj a ministryně pro lidská práva a menšiny a předložit základní materiál s analýzou příčin narůstajícího extremismu a s návrhy řešení.

³⁴³ Usnesení vlády ze dne 4. května 2009 č. 572.

³⁴⁴ Viz také výše text o Strategii boje proti extremismu.

v krajích Severočeském (+52,2%) , Jihomoravském (+48,3%) a Středočeském (+45%). Nejvíce trestných činů bylo zaznamenáno v Jihomoravském kraji (cca 20%).

Trestná činnost s extremistickým podtextem zaevidovaná v roce 2008 nikterak nevybočila z trendu předchozích let. Zaevidovanou trestnou činnost s extremistickým podtextem ale nelze vnímat jako indikátor vypovídající o míře projevů extremismu, rasismu, antisemitismu či obecně xenofobie ve společnosti. Dlouhodobý trend nízkého podílu trestné činnosti s extremistickým podtextem na celkovém objemu kriminality zaevidované na území ČR, nelze přeceňovat, neboť tato trestná činnost s sebou přináší značnou latenci. Právě nenávislně motivované trestné činy mohou splývat v „šedé zóně“ násilné kriminality, aniž by byla identifikována jejich podstata. Došlo již k případům, kdy oběť byla přepadena a napadena beze slov. Podle informací policejních specialistů a nevládních organizací je i nadále v ČR nejzranitelnější komunitou, komunita romská. V budoucnu se však mohou cílem fyzických útoků stávat ve větší míře jak cizinci a migranti, tak např. bezdomovci či příslušníci homosexuální komunity.

7.6. Diskriminace na základě věku

V roce 2008 byl proveden výzkum provedený nevládní organizací Život 90, který se týkal věkové diskriminace a ageismu.³⁴⁵ Autorky výzkumu uvádějí, že pojem diskriminace nepoužívají v úzkém smyslu jeho obecné definice (tedy nerovné zacházení s osobami, které je opodstatněno některým z tzv. diskriminačních důvodů), ale mnohem širěji, tak, jak jej vnímají samotní senioři, tj. spíše jako tzv. ageismus.

„Leitmotivem hledání definice diskriminace/ageismu je prezentovaná představa, že to je něco, co se vám stane, když už se nemůžete bránit, protože jste sám, a/nebo nemocen, a/nebo závislý na nízkém důchodu, a/nebo jste jiným způsobem ohrožen sociální exkluzí. Tyto faktory spolu samozřejmě mohou vzájemně souviset a mohou být častěji asociovány s vyšším věkem. Ale z výsledků našeho výzkumu vyplývá, že „věková diskriminace“ je spíše než problém věku, problémem právě těchto „souvislostí“.“³⁴⁶

Výzkum identifikoval několik příčin diskriminace a ageismu. Za všechny jmenujme problém s hodnotami ve společnosti (nedostatečnou výchovu k úctě ke stáří, z toho plynoucí neúctu společnosti k seniorům, fyzickou vzdálenost rodin, individualismus jako zdroj nezájmu o druhé, nedostatek solidarity). Kromě toho řada seniorů, kteří se výzkumu účastnili, uvedla, že příčiny vidí také sami v sobě („můžeme si za to sami...“, „...nemohli jsme se dětem věnovat...“³⁴⁷).

Zpráva uvádí příklady věkové diskriminace a ageismu. Velmi významná je oblast zaměstnání a sociální péče –případy seniorů, kteří ztratili zaměstnání několik let před odchodem do důchodu, hovoří o předsudcích zakořeněných ve společnosti. Zpráva problematizuje i některé věkové hranice, které jsou dány legislativou jako limity pro určité právní nároky či povinnosti (např. nárok na mamografické vyšetření zdarma je omezen hranicí 70ti let, povinná lékařská vyšetření řidičů starších 60ti let). Velkou bariérou pro plnohodnotný život v moderní společnosti jsou pro seniory IT technologie a jejich stále rozšířenější používání ve všech oblastech života. Potřeba vyhledávat informace na internetu je vnímána jako překážka

³⁴⁵ Vidovičová, Gregorová: „My jsme si stáří nezavinili, čeká to každého.“ – výzkumná zpráva z projektu s názvem „Povaha a prevence diskriminace seniorů v ČR“. Brno 2008.

³⁴⁶ Výzkum, str. 50.

³⁴⁷ Výzkum, str. 18.

zejména při jednání s úřady. Senioři ve výzkumu uvádějí, že jsou vystaveni diskriminaci, neboť k internetu nemají přístup. *Jakkoli může být v těchto případech diskutabilní hovořit o diskriminaci, jisté je, že senioři jsou skupinou osob (a ne jedinou), které moderní technologie komplikují přístup k informacím, namísto, aby jej usnadňovaly. Toto by mělo být zohledněno minimálně v přístupu úředníků k seniorům.*

Věková diskriminace však není vnímána pouze jako problém seniorů. Některé názory hovoří také o platové diskriminaci mladých lidí ve státní správě, kde se odměna počítá mj. podle odpracovaných let.

Zpráva ústí v řadu doporučení systémového charakteru, s nimiž se lze ztotožnit: péče o stáří v nejširším slova smyslu by se mělo stát společenskou prioritou, seniorům by mělo být zajištěno právo na bezbariérové, srozumitelné a adekvátní informace, potřeba začít více využívat kratší pracovní úvazky, atd.

7.7 Diskriminace na základě zdravotního postižení

V oblasti zdravotního postižení je stále ne zcela dořešena otázka přepravy osob se zdravotním postižením veřejným dopravcem. V roce 2008 se opakovaně vyskytly případy,³⁴⁸ kdy veřejný dopravce osobám upoutaným na invalidní vozík účtoval poplatek za zdržení vlakové soupravy.³⁴⁹ Tento poplatek navíc dopravce požadoval před vlastním prodejem jízdenky.

Poplatek za povolené zastavení nebo zdržení rychlíku je upraven v interních normách přepravce.³⁵⁰ Tyto normy výslovně neuvádějí, kdo a v jakých situacích je povinen poplatek uhradit. Jedná se o podzákonné předpisy, které musí respektovat ustanovení zákona o drahách³⁵¹ a vyhlášku Ministerstva dopravy.³⁵² Nahlédneme-li do zmíněné vyhlášky, zjistíme, že ten, kdo zavíní zpoždění vlaku, se dopouští porušení přepravních podmínek z hlediska „...plynulosti veřejné osobní dopravy...“³⁵³ Nutno tedy zdůraznit, že toto zpoždění musí být způsobeno zaviněně. Pojmem „zavinění“ se však rozumí protiprávní jednání (ve shodě s obvyklým výkladem právním o úmyslu či nedbalosti jako dvou složkách subjektivního vztahu škůdce (pachatele) k jeho vlastnímu protiprávnímu jednání. *Ve vztahu k cestování osob se sníženou možností pohybu není možno o „zavinění“ v žádném případě hovořit. Nástup tohoto cestujícího do vlaku představuje přirozenou a nutnou součást realizace jejich smluvního vztahu (de facto jeden z úkonů, jenž tento vztah zakládá).*

Aplikaci poplatku za „zaviněné zdržení vlaku“ na situace vznikající při nástupu cestujících na invalidních vozících (nebo jiným pohybovým omezením) lze označit za výrazně diskriminační. Je skutečností, že osoby s omezenou pohybovou schopností (na invalidních vozících) mohou v některých případech potřebovat delší čas pro vstoupení do vlaku (příp. naložení vozíku).

³⁴⁸ Text byl zpracován dle příspěvku Národní rady osob se zdravotním postižením.

³⁴⁹ Tzv. poplatek za povolené zastavení nebo zdržení rychlíku. Tento poplatek je upraven v Tarifu Českých drah pro vnitrostátní přepravu cestujících a zavazadel. Tarif je součástí Smluvních přepravních podmínek Českých drah pro veřejnou osobní dopravu. V obou případech se jedná o interní normy přepravce. Tyto normy výslovně neuvádějí, kdo a v jakých situacích je povinen poplatek uhradit.

³⁵⁰ V případě Českých drah se jedná o Tarif Českých drah pro vnitrostátní přepravu cestujících a zavazadel. Ten je součástí Smluvních přepravních podmínek Českých drah pro veřejnou osobní dopravu.

³⁵¹ Zákon č. 266/1994 Sb., o drahách, ve znění pozdějších předpisů.

³⁵² Vyhláška Ministerstva dopravy č. 175/2000 Sb., o přepravním řádu pro veřejnou drážní a silniční osobní dopravu.

³⁵³ § 15 písm. s) bod 1. shora uvedené vyhlášky.

Tato skutečnost by však neměla být řešena sankčně, ale spíše přizpůsobením vlakových souprav a nástupních prostor dopravcem osobám tělesně postiženým.

Druhým problematickým aspektem je podmiňování prodeje jízdenky zaplacením poplatku za zdržení. Pro existenci smluvního vztahu mezi osobou cestující na invalidním vozíku je rozhodující zakoupení příslušné jízdenky.³⁵⁴ Jen tuto – a nikoliv rovněž poplatek za zdržení – je cestující se sníženou pohybovou schopností povinen uhradit dopředu. *Postup dopravce, který v daném případě vymáhal zaplacení tohoto poplatku „za zpoždění“ – a podmiňoval jím možnost zakoupení příslušné jízdenky rovněž podle Národní rady osob se zdravotním postižením ČR nepřípustný.*

³⁵⁴ Viz § 4 odst. 2 zákona o drahách: „Jízdním dokladem je jízdenka pro jednotlivou jízdu.“

8. PRÁVA DĚTÍ

8.1. Péče o ohrožené děti

Vláda vzala na vědomí Analýzu současného stavu institucionálního zajištění péče o ohrožené děti.³⁵⁵ Analýza zmapovala současnou situaci v systému péče o ohrožené děti v ČR z hlediska roztržitosti této agendy mezi různé rezorty a za hlavní slabinu současného systému označila nedostatečnou koordinaci a provázanost aktivit, cílů a koncepcí jednotlivých zainteresovaných rezortů. *Tato roztržitost agendy péče o ohrožené děti negativně působí na úroveň ochrany dětí v České republice, která nedosahuje úrovně odpovídající vyspělým evropským státům, a to zejména s přihlédnutím k vysokému počtu dětí v ústavní péči a nedostatečné nabídce alternativních forem práce s ohroženým dítětem a jeho rodinou.*³⁵⁶ Částečné řešení stávající roztržitosti péče o děti bez rodinného zázemí a děti ohrožené má přinést zákon o kojeneckých ústavech a dětských domovech do 3 let věku – (zákon o dětských centrech), který připravuje Ministerstvo zdravotnictví.³⁵⁷

V lednu 2009 vláda přijala Návrh opatření k transformaci a sloučení systému péče o ohrožené děti ve smyslu řešení nedostatků tohoto systému vyplývajících z jeho mezirezortní roztržitosti a uložila ministroví práce a sociálních věcí vypracovat Národní akční plán k transformaci a sjednocení systému péče o ohrožené děti. Národní akční plán má být vypracován do konce června 2009.

V řízeních o nařízení ústavní výchovy, jež jsou zpravidla zahajována na základě návrhu orgánu sociálně-právní ochrany dětí, je soud povinen ustanovit nezletilému kolizního opatrovníka.³⁵⁸ Ve většině případů je tímto opatrovníkem ustanoven orgán sociálně-právní ochrany dětí, tedy orgán, na jehož návrh bylo řízení zahájeno nebo který dal podnět soudu k zahájení řízení z úřední povinnosti. *Tato praxe je, dle názoru nevládní organizace Poradna pro občanství, občanská lidská práva, porušováním zásady spravedlivého procesu.* Prostřednictvím strategické litigace se této nevládní organizaci podařilo dosáhnout změny. Prvoinstanční soudy by nyní měly posuzovat podání orgánů sociálně-právní ochrany dětí, na jejichž základě dochází k zahájení řízení o nařízení ústavní výchovy, jako „návrh na nařízení ústavní výchovy nezletilých dětí, který tento příslušný orgán činí v rámci svých výchovných oprávnění při výkonu sociálně-právní ochrany dětí.“ „*Jako takový je pak tento orgán (v postavení navrhovatele) účastníkem daného opatrovníckého řízení, jehož předmětem je posouzení podmínek pro uplatnění výchovného opatření u nezletilých dětí v podobě ústavní výchovy.*“³⁵⁹ Tato situace pak dle odvolacího soudu vylučuje uplatnění běžné soudní praxe při výběru osoby kolizního opatrovníka nezletilých dětí pro tento typ řízení. Opatrovníkem pro toto řízení tedy ustanovil osobu z řad advokátů.³⁶⁰

³⁵⁵ Usnesení vlády č. 293 ze dne 26. března 2008.

³⁵⁶ Konkrétní legislativní, finanční, organizační, správní a jiná opatření v působnosti jednotlivých resortů, která povedou k dosažení cílového stavu po transformaci systému bude řešit Národní akční plán transformace a sjednocení systému péče o ohrožené děti.

³⁵⁷ V roce 2009 však vláda zrušila úkol Ministerstva zdravotnictví k vypracování věcného záměru zákona o dětských centrech pro děti do 3 let.

³⁵⁸ §37odst. 2 zákona č.94/1963 Sb. , zákon o rodině, ve znění pozdějších předpisů.

³⁵⁹ Usnesení Krajského soudu v Praze č.j. 24Co 332/2008-601 ze dne 15.8.2008.

³⁶⁰ Poradna pro občanství/Občanská lidská práva

Řízení v opatrovnických věcech jsou pravomocně ukončována rozhodnutími krajských (městských soudů) a chybí možnost dovolání k Nejvyššímu soudu, který by následně judikaturu sjednocoval. Ve světle výše uvedeného se jeví žádoucím legislativní změna, která by umožnila sjednocování judikatury v opatrovnických věcech, a to právě možností dovolání k Nejvyššímu soudu. Rychlejší alternativou k možnosti dovolání je cesta stanovisek k rozhodovací činnosti soudů ve věcech určitého druhu, která jsou následně publikována ve Sbírce rozhodnutí a stanovisek Nejvyššího soudu. Na základě poznatků o rozhodování soudů mohou dát Nejvyššímu soudu podnět k přijetí sjednocujícího stanoviska předsedové okresních, krajských a vrchních soudů. Podněty k zaujetí stanoviska je povinno podávat také Ministerstvo spravedlnosti, za předpokladu, že získá poznatky o nejednotnosti soudního rozhodování.

Neziskové organizace navíc upozorňují na přetíženost stávajících pracovníků orgánů sociálně-právní ochrany dětí, kdy jim nezbývá čas na aktivní preventivní sociální práci v terénu směřující k eliminaci rizik vedoucích k odebrání dětí biologickým rodičům a jejich svěření do zařízení institucionální péče.³⁶¹

Ministerstvo vnitra v roce 2008 nadále pokračovalo v realizaci Systému včasné intervence, který umožňuje rychlé předávání informací mezi subjekty péče o delikventní mládež (zejména policie, orgány sociálně právní ochrany dětí a orgány justice), bezprostřední sociální intervenci ve prospěch klienta, plánování specifických preventivních opatření v rámci města a zpětnou kontrolu účinnosti jednotlivých článků systému, do něhož jsou zapojeny i nestátní neziskové organizace.

8.2. Děti ze sociálně vyloučených komunit

Problematika vzdělávání romských dětí je vládou vnímána jako jeden z klíčových bodů při řešení sociálního začleňování Romů. V roce 2008 byly Ministerstvem školství, mládeže a tělovýchovy zahájeny studie „Sociologický výzkum zaměřený na podoby a příčiny segregace dětí a mladých lidí ze sociokulturně znevýhodňujícího prostředí“ a „Analýza individuálního přístupu pedagogů k žákyním a žákům se speciálními vzdělávacími potřebami“. V souvislosti s reakcí na rozsudek D. H. a ostatní proti České republice³⁶² připravuje Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy národní akční plán inkluzivního vzdělávání, ve kterém věnuje zvýšenou pozornost výchově a vzdělávání romských dětí ze sociálně vyloučených lokalit, dále připravuje nastavení procesu sociokulturně citlivého poradenství, diagnostikování a intervenční péče a vytvoření Konceptu rané péče pro děti ohrožené sociálním vyloučením ve věku od 0 do 3 let.

Podle Ligy lidských práv však i nadále přetrvává segregace romských dětí jednak v podobě tzv. ghetto škol, jednak v praktikách odsouvání těchto dětí do jiného než hlavního vzdělávacího proudu, čímž je omezeno naplnění školským zákonem³⁶³ explicitně daného příkazu zajistit všem dětem bez rozdílu možnost uplatnění jejich plných vzdělávacích možností.

³⁶¹ Příspěvek Poradny pro občanství/Občanská lidská práva.

³⁶² Viz Zpráva 2007.

³⁶³ Zákon č. 561/2004 Sb., školský zákon, ve znění pozdějších předpisů

8.3. Násilí páchané na dětech a komerční sexuální zneužívání dětí

V roce 2008 pokračovalo budování speciálních výslechových místností pro dětské oběti a svědky zahájené v roce 2007. Celkem již funguje 17 speciálních výslechových místností po celé republice. Jejich cílem je posilování práva dětí - obětí a svědků trestné činnosti - cestou zabránění jejich sekundární viktimizace v rámci trestního řízení. Výslechové místnosti jsou vybudovány tak, aby vzbuzovaly uklidňující a nestresující atmosféru, zároveň umožňují kvalitní záznam výslechu a nabízejí prostor pro státního zástupce, soudce, soudního znalce, aby mohli výslech na místě sledovat a přitom svojí přítomností výslech nenarušovali. Specializovaná výslechová místnost umožňuje navázání kontaktu s obětí, což je nesmírně důležité právě z hlediska taktiky výslechu. Je možné využít tzv. herny, kde se zjišťuje psychosociální úroveň dítěte, stupeň komunikačních dovedností a výrazových prostředků, momentální naladění dítěte, vztah k cizí osobě, příprava na výslech a vysvětlení důvodu výslechu dítěti. *Obecně je projekt speciálních výslechových místností hodnocen kladně.*

Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy zpřesnilo metody diagnostiky šikanování a dále aktualizovalo síť specializovaných institucí, které se školami v dané oblasti spolupracují.³⁶⁴ Každá škola si vytvoří vlastní Program proti šikanování, pokud ho doposud nemá, přičemž na tvorbě a realizaci programu se podílejí všichni pedagogičtí pracovníci školy. Koordinace jeho tvorby patří ke standardní činnosti školního metodika prevence. Za realizaci a hodnocení programu je odpovědný ředitel školy.³⁶⁵

Od roku 2008 byla problematika komerčního sexuálního zneužívání dětí zařazena do širšího kontextu násilí na dětech. Vláda přijala Národní strategii prevence násilí na dětech na období 2008 - 2018, která bude provázena příslušnými akčními plány, v nichž budou formulovány konkrétní úkoly a aktivity pro zainteresované orgány státní správy. Strategie usiluje zejména o změnu postojů společnosti s cílem nulové tolerance násilí vůči dětem, o podporu primární prevence v širokém kontextu, tzn. zanedbávání dětí, rozvody, závislost na alkoholu či drogách, nedovolené držení zbraní, chudoba, nezaměstnanost, participace dětí na rozhodování o věcech, které se jich bezprostředně týkají. V roce 2009 bude v souvislosti se Strategií uskutečněna celorepubliková Kampaň proti násilí na dětech, jejímž cílem bude poukázat na všechny formy násilí na dětech a zdůraznit jejich nepřijatelnost.

Neméně důležité je působení na pachatele trestných činů násilí na dětech (týrání dětí, komerční sexuální zneužívání dětí i sexuální zneužívání dětí bez komerčního aspektu). Ministerstvo spravedlnosti usiluje o kontinuální sledování těchto pachatelů a jejich hodnocení z hlediska jejich postojů k trestné činnosti. Má mu k tomu napomoci nový vzdělávací program zaměřený na tyto pachatele.

Nevládní organizace La Strada se v roce 2008 zaměřila na získání informací o dívkách, které mají zkušenost s ústavní výchovou a zároveň s poskytováním placených sexuálních služeb. Zkoumány byly okolnosti, které mohou ovlivňovat jejich životní strategie a možnosti systému ústavní výchovy při prevenci komerčního sexuálního zneužívání dětí. Závěry výzkumu lze rozdělit na několik částí. První část identifikuje klíčové faktory, které mají souvislost s prostitučním chováním dívek v ústavní výchově. Druhou částí je na základě výzkumu

³⁶⁴ Metodický pokyn ministra školství, mládeže a tělovýchovy k prevenci a řešení šikanování mezi žáky škol a školských zařízení, čj. 24246/2008-6

³⁶⁵ Výsledky a zkušenosti projektu Ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy budou postupně zpracovány formou článků v odborných i populárních časopisech. Připravována je rovněž kniha "Školní program proti šikanování".

navržená originální typologie prostituce, která vznikla na základě pohovorů s pracovníky a pracovníci v jednotlivých zařízeních. Ve třetí části jsou shrnuty závěry ze zkoumání stávajících a možných způsobů prevence tohoto jevu. *La Strada doporučuje zejména koncepčně odbourávat vliv dívek s rizikovou zkušeností na další dívky, začlenit do vzdělávání dívek pravidla bezpečného užívání internetu a informace o rizicích komerčního sexuálního zneužívání a zabránit tabuizaci témat, které se týkají sexuality.*³⁶⁶

8.4 Spory o děti a výživné

V souvislosti s novelou občanského soudního řádu, která nabyla účinnosti v roce 2008,³⁶⁷ připravilo Ministerstvo spravedlnosti seznam vhodných prostředí, který je dispozici orgánům péče o dítě a soudům. Seznam je nabídkou možností, resp. metodickým vodítkem pro rozhodnutí soudce. Měl by napomoci k tomu, že dítě nebude umístováno do zcela nevhodných prostředí (např. na psychiatrické oddělení nemocnic). Soud, pokud nezvolí prostředí ze seznamu, může v odůvodněných případech zvolit i jiné vhodné zařízení, které zajistí řádnou péči o dítě podle definice stanovené zákonem. U každého zařízení splňujícího požadavky definice vhodného prostředí jsou vždy uvedeny kontaktní údaje, zřizovatel, typ pobytu, rozsah služeb, časový rozsah služeb a cílová skupina uživatelů.

V roce 2008 byla novelizována řada zákonů dotýkajících se vymáhání výživného pro děti - Tyto změny zjednodušují a posilují postavení oprávněného při vymáhání dlužného výživného pro děti. V zákoně o rodině byla prodloužena promlčecí doba, po jejímž uplynutí se promlčují práva na jednotlivá opětuující se plnění výživného, ze 3 let na 10 let. V zákoně o sociálně-právní ochraně dětí³⁶⁸ byla zdůrazněna povinnost orgánů sociálně-právní ochrany dětí poskytovat pomoc při uplatňování nároku dítěte na výživné a při vymáhání plnění výživovací povinnosti k dítěti, včetně pomoci při podávání návrhu soudu. Orgány sociálně-právní ochrany dětí mají nově povinnost oznamovat orgánům činným v trestním řízení skutečnosti o tom, že není plněna výživovací povinnost k dítěti (kvůli posouzení případné trestněprávní odpovědnosti povinné osoby za trestný čin zanedbávání povinné výživy). V exekučním řádu došlo k osvobození oprávněných osob od povinnosti platit soudnímu exekutorovi přiměřenou zálohu na náklady exekuce, jde-li o exekuci k vymožení výživného pro nezletilé dítě. To by mělo přispět k vyššímu využívání vymáhání výživného prostřednictvím soudních exekutorů.

V souvislosti s výkonem soudních rozhodnutí o výchově dětí došlo k upřesnění povinnosti orgánů sociálně-právní ochrany dětí týkajících se jejich součinnosti se soudem. Tyto orgány mají nyní výslovnou povinnost působit na povinného, aby se soudnímu rozhodnutí o výchově dítěte nebo úpravě styku s dítětem podrobil dobrovolně, povinnost vysvětlit dítěti vhodným způsobem situace vzniklé ve spojení s výkonem rozhodnutí a povinnost poskytnout či zprostředkovat dítěti a jeho rodičům odbornou pomoc, pokud takovou pomoc v souvislosti s výkonem rozhodnutí potřebují.

Ministerstvo práce a sociálních věcí vydalo informační leták k řešení porozvodových konfliktů, který obsahuje praktické informace o možnostech úpravy výchovy dítěte v době po rozvodu, včetně společné a střídavé výchovy rodičů, o průběhu soudního řízení o úpravě

³⁶⁶ www.strada.cz/download/files/brozura_daphne.pdf

³⁶⁷ Zákon č. 295/2008 Sb., kterým se mění zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 359/1999 Sb., o sociálně-právní ochraně dětí, ve znění pozdějších předpisů.

³⁶⁸ zákon č. 359/1999 Sb., o sociálně-právní ochraně dětí, ve znění pozdějších předpisů

poměrů dítěte v době po rozvodu, včetně společné i střídavé výchovy rodičů, o pravidlech výkonu soudních rozhodnutí, o možnostech využití poradenských a mediačních služeb a rovněž o úloze orgánů sociálně-právní ochrany dětí při ochraně zájmů dítěte a poskytování pomoci rodičům.

Právní řád ČR umožňuje svěření dítěte do střídavé péče po rozvodu rodičů a to buď na základě rozhodnutí soudu nebo dohodou rodičů. Předním hlediskem při rozhodování je zájem dítěte. *Střídavá péče je však u nás stále zatížena řadou mýtů a je k ní přístupováno rezervovaně. Liší se též názory psychologů na to, co je pro dítě nejlepší, zda stabilita jednoho domova či pravidelný styk s oběma rodiči. Řešení jednotlivých případů je tedy velmi individuální a vždy záleží na schopnosti a zejména ochotě rodičů se dohodnout, což je zároveň jedním z předpokladů tohoto typu péče o dítě.*

Jedním z prvků, který by měl přinést zlepšení situace okolo rodinných sporů, je připravovaný zákon o mediaci v netrestních věcech, který zavádí do české právní úpravy institut registrovaného mediátora.³⁶⁹ V rodinných sporech bude totiž soud oprávněn v rámci řízení nařídít účastníkům účast na první schůzce s mediátorem, kterou hradí v rozsahu max. 3 hodin stát. *Mediace je však nevhodná v případech, kdy účastníci jednají tak, že spor musí skončit „vítězstvím“ pro jednoho a „prohrou“ pro druhého, když strana není ochotna dát k dispozici všechny relevantní informace a na druhou stranu odmítá jejich objektivní ověření, či v případech, kdy jsou účastníci tak pasivní, že jsou ochotni řešit konflikt i za cenu zřeknutí se vlastních práv.*³⁷⁰

V roce 2008 přijala Rady vlády ČR pro lidská práva podnět ve věci rozvodového uspořádání péče o děti v souladu s Úmluvou o právech dítěte.³⁷¹ Na základě podnětu již vypracovalo Ministerstvo spravedlnosti shora uvedený seznam vhodných prostředí pro děti vyžadující krizovou intervenci z důvodu konfliktního řešení rozvodové situace rodičů. Téma řešení konfliktní situace v rámci rozvodového a porozvodového uspořádání péče o děti bude do budoucna součástí vzdělávání zaměstnanců orgánů sociálně právní ochrany dětí. Odborníci, kteří pracují s ohroženými dětmi, by se napříště měli řídit etickým kodexem, jehož vypracování vláda uložila ministru práce a sociálních věcí. V první polovině roku 2009 má být navíc vládě předloženo vyhodnocení všech forem pomoci poskytované dětem ohroženým rodičovským konfliktem.

³⁶⁹ Viz také kapitola 2.2.

³⁷⁰ Více viz <http://portal.justice.cz/ms/ms.aspx?k=4978&o=23&j=33&d=281981>

³⁷¹ Vláda vzala podnět na vědomí usnesením ze dne 9. června 2008 č. 691.

9. CIZINCI

9.1 Základní trendy vývoje migrace v roce 2008

Nejdůležitějšími trendy migrace na území ČR v roce 2008 bylo zvyšování počtu cizinců pobývajících legálně v ČR, a to jak osob s uděleným dlouhodobým pobytem, tak trvalým pobytem (o 43 144 cizinců); V souvislosti s nelegální migrací je možné konstatovat, že ani po vstupu ČR do schengenského prostoru nedošlo k jejímu zvýšení; byl zaznamenán patrný posun od nelegálních aktivit spojených s převaděčstvím k napomáhání nelegálnímu pobytu.

Statistické údaje o počtu cizinců s povoleným pobytem na území ČR uvádí následující tabulka. Z porovnání početních nárůstů za rok 2008 se stejným obdobím roku 2007 je zřejmé, že se jedná o druhý nejvyšší početní nárůst za posledních 10 let. Z toho vyplývá, že ČR se stala pro řadu cizinců zemí cílovou, ve které chtějí žít, pracovat a plně se integrovat.

	k 31. 12. 2007			k 31. 12. 2008		
	Trvalý pobyt	Dlouhodobý pobyt (přechodný)	Celkem	Trvalý pobyt	Dlouhodobý pobyt (přechodný)	Celkem
Celkem cizinců	158 018	234 069	392 087	172 927	265 374	438 301
z toho						
občané EU*	52 977	78 580	131 557	53 897	92 645	146 542
občané třetích zemí	105 041	155 489	260 530	119 030	172 729	291 759

Zdroj: Ministerstvo vnitra, statistické údaje Ředitelství služby cizinecké policie ČR. Poznámka: *Společně s občany EU jsou uvedeni i občané dalších států, vůči kterým se uplatňují stejná pravidla. Jedná se o Norsko, Island, Lichtenštejnsko a Švýcarsko.

Vláda schválila³⁷² věcný záměr nového zákona o státním občanství ČR s tím, že bude znovu posouzena otázka umožnění dvojího státního občanství v souvislosti s udělováním státního občanství. Do konce roku 2008 bylo připraveno paragrafované znění návrhu nového zákona o státním občanství ČR.

V roce 2008 bylo provedeno několik novel cizineckého zákona.³⁷³ Nově³⁷⁴ již není od cizinců požadováno předložení výpisu z evidence Rejstříku trestů jako jedné z náležitostí žádosti o udělení víza k pobytu nad 90 dnů, vydání povolení k dlouhodobému nebo trvalému pobytu. Prověřování bezúhonnosti dotčeného cizince je zajišťováno správním orgánem, který rozhoduje o vydání příslušného pobytového oprávnění. Vzhledem k tzv. odbřemeňování Policie České republiky od nepolicejních činností došlo k přesunutí některých správních činností spojených s vydáváním příslušných pobytových oprávnění cizincům na Ministerstvo vnitra.³⁷⁵ V rámci první etapy Ministerstvo vnitra s účinností ode dne 1. ledna 2009 plně

³⁷² usnesením č. 254 ze dne 17. března 2008

³⁷³ zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů

³⁷⁴ Zákon č. 124/2008 Sb., kterým se mění zákon č. 269/1994 Sb., o Rejstříku trestů, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony

³⁷⁵ Zákon č. 274/2008 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o Policii České republiky.

převzalo působnost agendy povolování trvalých pobytů a ve druhé etapě (tj. od roku 2013) převezme agendu vydávání povolení k dlouhodobému pobytu.

Byl zaveden institut tzv. ochranné lhůty a byly stanoveny podmínky vydávání povolení k dlouhodobému pobytu v režimu „ZELENÁ KARTA“. „ZELENÁ KARTA“ má tzv. duální charakter (tj. představuje nejen povolení k zaměstnání, ale současně i povolení k pobytu) a jejich vydávání spadá do působnosti Ministerstva vnitra. Zavedení ochranné lhůty představuje opatření, podle kterého je možno platnost víza k pobytu nad 90 dnů uděleného za účelem zaměstnání u cizinců, kteří ztratí zaměstnání (nikoliv vlastní vinou) zrušit pouze v případech, pokud jim ve lhůtě do 60 dnů ode dne následujícího po skončení pracovního poměru nebude vydáno nové povolení k zaměstnání, resp. nová „ZELENÁ KARTA“ (blíže k zeleným kartám viz níže).

9.2 Nelegální migrace

V roce 2008 pokračoval trend snižování počtu osob, které byly zjištěny při nelegální migraci na území ČR. Jako jeden z důvodů tohoto poklesu je vstup ČR, Polska a Slovenska do schengenského prostoru, kdy došlo k upuštění od kontrol na hraničních přechodech na pozemních hranicích, kde byla nepřetržitá služba a bylo zkontrolováno každé vozidlo a osoba, a dále došlo k ukončení střežení „zelené hranice“. V současné době je kontrola prováděna pouze na vzdušných hranicích, tedy na mezinárodních letištích. Proto nelze porovnávat údaje týkající se nelegální migrace přes státní hranice, resp. vnější schengenskou hranici ČR.

V roce 2008 nahlásily útvary Policie ČR celkem 3 829 osob zjištěných při nelegální migraci na území České republiky, z toho bylo 3 661 osob zjištěno při nelegálním pobytu (vnitrozemí a vnitřní schengenská hranice) a 168 osob bylo odhaleno při nelegální migraci přes vnější schengenskou hranici. Ve všech případech se jednalo o cizí státní příslušníky. Z celkového počtu 3 829 osob bylo 458 osob zjištěno při nelegální migraci opakovaně (tj. 11,9 %) a 225 osob s neregulérním cestovním dokladem (tj. 5,9 %). Nejpočetnější skupinou cizinců zjištěných při nelegálním pobytu tvoří tradičně státní příslušníci Ukrajiny (1 547 osob). S odstupem následovali státní příslušníci Vietnamu (316 osob) a Mongolska (269 osob). Při nelegální migraci přes vnější schengenskou hranici bylo odhaleno 168 osob, z toho bylo cca 18 % státních příslušníků Moldavska a cca 17 % státních příslušníků Sýrie. Z počtu 3 661 osob, které byly ve sledovaném období zjištěny v kategorii nelegálního pobytu bylo vykázáno 3 267 osob ve vnitrozemí a 394 v souvislosti s vnitřní schengenskou hranicí. Ve stejném období bylo 168 osob odhaleno při nelegální migraci přes vnější schengenskou hranici. Z tohoto počtu bylo 130 osob zjištěno na vstupu do ČR a 38 osob ve směru z ČR.

Novelou zákona o zaměstnanosti³⁷⁶ byla navýšena maximální výše pokuty za umožnění nelegální práce (tedy pro zaměstnavatele nebo zprostředkovatele) z částky 2 na 5 milionů korun. Státní orgány, samosprávné orgány i soukromé osoby jsou nyní povinny sdělit úřadům práce údaje rozhodné mimo jiné pro povolení k zaměstnání cizince a pro kontrolní činnost.

Během roku 2008 došlo i k zintenzívnění kontrolní činnosti v souvislosti se zaměstnáváním cizinců. V prvním pololetí roku 2008 pracovalo nelegálně nejvíce zahraničních pracovníků ve stavebnictví, ve zpracovatelském průmyslu, v administrativě a v oblastech zahrnující velkoobchod, maloobchod; v opravách a údržbě motorových vozidel.

³⁷⁶ Zákon č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, ve znění pozdějších předpisů

Dne 27. listopadu 2008 proběhl velký policejní zásah na velké vietnamské tržnici v areálu SAPA v Praze 4-Libuši. Akce se zúčastnilo přibližně 800 příslušníků Policie ČR a Celní správy a za nasazení těžké policejní techniky, jízdního oddílu a policejního vrtulníku bylo zkontrolováno několik set cizinců, přičemž bylo odhaleno několik cizinců pobývajících v ČR neoprávněně. *Akce byla kritizována ze strany Vietnamců zejména pro chování policistů, kteří cizincům v některých případech měli tykat a měli se dopouštět dalšího jednání, které bylo cizinci vnímáno jako ponižující.*³⁷⁷

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

I nadále trvá situace, kdy dle zákona o veřejném zdravotním pojištění³⁷⁸ spadají do systému veřejného zdravotního pojištění pouze cizinci s trvalým pobytem na území ČR a dále pak cizinci, kteří na území ČR nemají trvalý pobyt, ale jsou zaměstnanci zaměstnavatele, který má sídlo na území ČR. Ostatní cizinci, s výjimkou úzce vymezených malých skupin cizinců (azylanti, žadatelé o udělení mezinárodní ochrany, cizinci s povolením k dlouhodobému pobytu za účelem vědeckého výzkumu či cizinci s povolením k dlouhodobému pobytu za účelem ochrany, cizinci pobývajících v ČR z titulu tzv. dočasné ochrany) jsou ze systému veřejného zdravotního pojištění i nadále vyloučeni a odkázáni pouze na tzv. zdravotní pojištění smluvní či komerční.

Rada vlády pro lidská práva schválila v únoru 2009 podnět Výboru pro práva cizinců, který se snaží uvedený nedostatek řešit.³⁷⁹ *Problémy současného stavu spatřuje zejména v deficitech ve vztahu k cizincům ze třetích zemí, kteří nejsou rodinnými příslušníky občanů EU/ČR, po dobu prvních pěti let pobytu v ČR. Stejně se tak přistupuje např. k cizinci, který je na území ČR prvním rokem na základě víza k pobytu nad 90 dnů za účelem sloučení rodiny a stejně k osobě, která za tímž účelem pobývá na území na základě povolení k dlouhodobému pobytu pátým rokem. Dalším problémem je neodůvodněné znevýhodnění rodinných příslušníků občanů ČR (typicky manželů/manželek) z třetích zemí po dobu přechodného pobytu na území oproti rodinným příslušníkům jiných občanů EU pobývajících v ČR. Rada navrhuje, aby do systému veřejného zdravotního pojištění byly začleněny i další kategorie cizinců a to mimo jiné nezaopatřené děti cizinců mladší 18ti let, které pobývají na území ČR na základě víza k pobytu nad 90 dnů za účelem sloučení rodiny/povolení k dlouhodobému pobytu za tímž účelem, o cizince ze třetích zemí, kteří mají příjmy z výdělečné činnosti na území ČR ve smyslu zákona o daních z příjmů a to po uplynutí tří měsíců od započetí pobírání příjmů z výdělečné činnosti na území České republiky. Posledně uvedené je navíc součástí věcného záměru zákona o veřejném zdravotním pojištění.*

Dalším problémem souvisejícím se zdravotním pojištěním některých kategorií cizinců je uzavírání cestovního pojištění v zahraničí. Z konstrukce cizineckého zákona plyne, že v případě udělování víz si cizinec uzavírá cestovní zdravotní pojištění v zahraničí, jen ve výjimečných případech je možnost uzavřít pojištění do 3 pracovních dnů od vstupu na území ČR. Česká národní banka na svých internetových stránkách vede aktuální seznamy pojišťoven, které poskytují služby dle zákona o pojišťovnictví, což si inspektorát cizinecké policie ověřuje při předložení smlouvy cizincem. V současné době se, dle údajů Ministerstva vnitra, objevují případy, kdy cizinci předkládají pojistné smlouvy uzavřené u pojišťoven, které jsou akceptované, ale smlouvy jsou uzavírány na území ČR, ač k tomu není

³⁷⁷ Zjištění nevládní organizace Poradna pro občanství, občanská a lidská práva.

³⁷⁸ § 2 odstavce 1 zákona č. 48/1997 Sb., o veřejném zdravotním pojištění, ve znění pozdějších předpisů

³⁷⁹ Viz <http://www.vlada.cz/cz/ppov/rlp/cinnost-rady/zasedani-rady/zasedani-rady-dne-26--unora-2009-54800/>.

poskytovatel oprávněn. Mnohdy je též zjištěno, že se jedná o pojistky, které nejsou vedeny v centrálním registru pojišťovny.

Ministerstvo vnitra se opakovaně zabývalo otázkou možného zakotvení povinnosti cizinců pobývajících na území České republiky uzavřít zdravotní pojištění na dobu jejich pobytu na tomto území pouze se subjektem, který je k tomu oprávněn podle zákona o pojišťovnictví³⁸⁰. Institut tzv. cestovního zdravotního pojištění, které cizinec může sjednat s kterýmkoli pojišťovacím subjektem, by byl nadále používán pouze pro pobyty na území České republiky nepřesahující dobu 3 měsíců. Řešení této problematiky bude pokračovat i v roce 2009.

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

Trend nárůstu počtu cizinců, kteří vykonávají na území ČR zaměstnání formou závislého vztahu zaměstnanec na zaměstnavateli v roce 2008 i nadále pokračoval. V průběhu roku se v jednotlivých regionech objevoval nejen nedostatek pracovních sil, ale především nedostatek kvalifikovaných odborníků. Nárůst počtu cizinců se oproti roku 2007 projevil i v podnikatelské sféře.

Ke konci roku 2008 bylo na území ČR evidováno celkem 361 709 zahraničních občanů, z toho 284 551 osob vykonávajících práci v pracovně právním vztahu a 77 158 osob s platným živnostenským oprávněním.

Největší zastoupení na trhu práce zaznamenali Ukrajinci (56,5 %), Vietnamci (11,3 %), Mongolové (9,1 %), Moldavané (6 %) a Uzbekistánci (2,5 %). Největší zastoupení v podnikatelské sféře z řad cizinců zaznamenali občané Vietnamu (52,4), Ukrajiny (34,6 %), Ruska (2,1 %), Moldavska (1,8 %), a Srbska a Černé Hory (1,2 %)³⁸¹

Nejdůležitější legislativní změny³⁸² v zaměstnávání cizinců se týkají zrušení systému povolování získávat zaměstnanec ze zahraničí, vydávání povolení k zaměstnání na dobu maximálně 2 let a to i v případě jeho prodloužení, volného přístupu studentů, kteří se na území ČR soustavně připravují na budoucí povolání, a absolventů, kteří získali střední, vyšší odborné a vysokoškolské vzdělání na území ČR, na trh práce. Byly zavedeny tzv. zelené karty, které budou v jednom dokladu nahrazovat jak povolení k zaměstnání, tak povolení k pobytu. Zelené karty mají možnost získat od začátku roku 2009 cizinci z 12 zemí. Jedná se konkrétně o Austrálii, Černou horu, Chorvatsko, Japonsko, Kanadu, Korejskou republiku, Nový Zéland, Republiku Bosna a Hercegovina, Makedonii, USA, Srbsko a Ukrajinu³⁸³. Do seznamu se tak nedostalo Mongolsko a Vietnam, což kritizuje zejména Česko-vietnamská společnost, která uvádí že *nezařazením Vietnamu do tohoto seznamu Česko poruší šedesátiletou tradici vzájemné spolupráce obou zemí a poškodí se tím nejen vzájemné vztahy, ale i české hospodářství*.³⁸⁴

³⁸⁰ Zákon č. 363/1999 Sb., o pojišťovnictví, ve znění pozdějších předpisů

³⁸¹ Podrobné informace týkající se platné legislativy zaměstnávání cizinců v ČR jsou k dispozici na webových stránkách portálu Ministerstva práce a sociálních věcí: http://portal.mpsv.cz/sz/zahr_zam.

³⁸² Zákon č. 382/2008 Sb.

³⁸³ Vyhláška Ministerstva vnitra č. 461/2008 Sb., kterou se stanoví seznam zemí, jejichž státní příslušníci jsou oprávněni požádat o vydání zelené karty

³⁸⁴ Viz <http://www.novinky.cz/domaci/157604-zelena-karta-umozni-praci-v-cr-lidem-z-12-zemi-vietnamcum-ne.html>.

Tzv. ochranná lhůta byla prodloužena na 60 dnů, ode dne následujícího po skončení pracovního poměru. To jistě znamená zlepšení právního postavení některých zaměstnaných cizinců, neboť v minulosti byla vázána na ztrátu zaměstnání automaticky i ztráta pobytu.

Jedním z nejkontroverznějších témat ve vztahu k zaměstnávání cizinců, které přetrvávalo v průběhu celého loňského roku a eskalovalo v důsledku hospodářské recese koncem roku 2008, bylo agenturní zaměstnávání, které vykazovalo četné nedostatky. Agenturní zaměstnanci se fakticky ocitli v pozici levné pracovní síly, která pod tlakem okolností vykazovala vyšší výkonnost a ochotu tvrdě pracovat i za ztížených podmínek. Tato závislost na zaměstnavateli byla zapříčiněna řadou faktorů, zejména pak snahou co nejrychleji splatit dlužnou částku, kterou cizinci vynaložili na možnost působení na českém trhu.

V reakci na ekonomickou krizi vláda navrhla řešení situace propuštěných cizinců ze třetích zemí. Začátkem roku 2009 schválila několik návrhů,³⁸⁵ jejichž podstatou je především přimět tyto cizince k opuštění ČR. Cílem opatření je poskytnout pomoc cizincům z třetích zemí pobývajícím legálně na území České republiky, kteří se vinou současné ekonomické situace ocitli bez pracovního uplatnění, chtějí zpět do vlasti a nejsou si schopni tuto cestu sami uhradit. V rámci tohoto projektu nabízí Česká republika vedle zajištění letu, zaplacení letenky, předodjezdové a tranzitní asistence i příspěvek 500 EUR na pokrytí nákladů spojených s předčasným odjezdem z České republiky. Pilotní projekt je koncipován na osm měsíců pro 2 000 osob.

Pokud se jedná o umožnění návratu těchto cizinců, pokud o to po skončení krize projeví zájem, navrhla Poradna pro občanství, občanská a lidská práva vytvoření zvláštního projektu odkladu pracovní migrace, kdy by se cizinci, kteří již přicestovali do České republiky za výdělečnou činností, vrátili do svých zemí původu. V cestovním dokladu by ovšem měli platné povolení k pobytu na území České republiky a v budoucnu by byli upřednostňováni při vydávání povolení k zaměstnání před ostatními cizinci ze třetích zemí.

V současnosti však již Ministerstvo vnitra vydává cizincům potvrzení, že se dobrovolných návratů zúčastnili. Toto potvrzení by jim mělo zabezpečit přednostní zacházení v případě, že se po ukončení ekonomické krize rozhodnou vrátit do ČR.

9.5. Negativní jevy spojené se žádostmi o udělení víz a pobytu na území ČR

Udělování víz do 90 dnů (návštěvy, turistika),³⁸⁶ došlo ke zpřísnění prověřování pozvání, vzhledem k tomu, že je tento druh víz zneužíván k výdělečné činnosti. Do ČR tito cizinci přicestovali na základě krátkodobého turistického víza. Toto vízum jim zařídil jejich zprostředkovatel práce – „klient“, nebo přímo zaměstnavatel. Klient nebo zaměstnavatel cizincům slíbí, že zařídí veškerá povolení, která v ČR cizinec k práci potřebuje, ale ze svých slibů neučiní nic, jelikož na území ČR žádnou takovou žádost podat nemůže. Cizinec pobývá na území ČR, a protože nemá peníze na vycestování, nemůže ji ve stanovené době opustit. I přes to, že většinu svého výdělku odvádí klientovi, je cizincova mzda v ČR v poměru se mzdou v domovském státě mnohonásobně vyšší a práce se mu u nás vyplatí. Tito cizinci žijí na hranici chudoby, neboť většinu vydělaných peněz posílají domů rodině. Většina těchto osob u nás pobývá bez cestovního dokladu, jelikož jej dobrovolně odevzdaly svým klientům. Důvodem, proč doklady klientovi předají, je již zmíněný slib zařazení veškerých povolení.

³⁸⁵ Například materiál Ministerstva vnitra s názvem: „Zajištění bezpečnostní situace České republiky v souvislosti s propuštěním zahraničních pracovníků v důsledku hospodářské krize“

³⁸⁶ Udělování těchto víz je plně v kompetenci Ministerstva zahraničních věcí, resp. zastupitelských úřadů.

Zkušenosti Ministerstva vnitra potvrdily, že dochází k obchodování s formuláři pozvání do ČR, které jsou bílo nechávány za úplatu podepisovat lidmi, kteří zvané cizince neznají, a to často ani jejich národnost, a kteří se ani nezajímají, co se s jejich pozváním stane. V této oblasti pozvání do ČR figurují také kromě soukromých subjektů i firmy, které často reagují na internetovou nabídku k obchodní spolupráci s tím, že zvou do ČR tzv. obchodní zástupce zahraničních firem, kteří po získání víza do ČR přiletí, ale firmu již nekontaktují, a pokračují v cestě do dalších zemí schengenského prostoru.

Do této oblasti legální migrace se v průběhu roku 2008 také aktivně zapojily tzv. pracovní a zprostředkovatelské agentury, které na základě předkládaných hromadných seznamů cizinců pracovním úřadům získávají pro tyto osoby pracovní povolení. Tato povolení poté odesílají svým zástupcům do jednotlivých zemí, kde cizinci na tomto základě poté získávají vízum k cestě do ČR. Za takto získaná víza a pracovní povolení zaplatí cizinec ještě ve své vlasti. Skutečnost je však i taková, že cizinci se často po příjezdu do ČR u pracovní agentury, která jim zajistila vízum ani nehlásí, a po zakoupení jízdenky pokračují dále do starých zemí schengenského prostoru. Toto jsou případy tzv. „latentní“ nelegální migrace, při které se cizinec dostává do jednoho ze států schengenského prostoru legálně na platné vízum, a dále pokračuje v cestě do cílové země s tvrzením, že neví o skutečnosti, že jeho vízum platí pouze pro stát, který jej vydal. Vzhledem k tomu, že po zadržení a vrácení takového cizince do ČR je jedinou sankcí ze strany policistů Služby cizinecké policie poučení osoby o platnosti takového víza pouze pro území ČR, je logické, že se tyto případy migrace rozrůstají geometrickou řadou. *Na druhé straně neziskové organizace³⁸⁷ upozorňují na fakt, že se vyskytují případy cizinců, kteří na území jiných členských států Evropské unie cestovali v dobré víře, že na území těchto jiných členských států vstoupit smějí.*

Novelou³⁸⁸ §87h cizineckého zákona, byly zpřísněny podmínky pro vydání povolení k trvalému pobytu rodinnému příslušníkovi občana EU. Toto povolení je nyní možné vydat až po dvou letech jeho nepřetržitého přechodného pobytu v ČR, pokud je cizinec nejméně jeden rok rodinným příslušníkem občana ČR. Po přijetí této novely došlo k poklesu žádostí o povolení trvalého pobytu podávaných po účelově uzavřeném manželství nebo účelově získaných vazbách na děti. *Novela je kladně hodnocena Nejvyšším státním zastupitelstvím, které poukazuje na snížení počtu podnětů Nejvyšší státní zástupkyni k podání návrhu na popření otcovství. Na druhé straně je však třeba poukázat i na problémy, které zmíněná novela přinesla zejména v souvislosti se zdravotním pojištěním cizinců-manželů/manželek občanů ČR. Rodinný příslušník občana ČR tak může na území ČR po dobu prvních dvou let pobývat pouze na základě povolení k přechodnému pobytu. Proto nemá přístup do systému veřejného zdravotního pojištění a je tak odkázán na pojištění komerční. Podstatou tohoto typu pojištění je, že vzniká plně soukromoprávní smlouvou mezi pojišťovnou a cizincem.. Nebezpečím tohoto typu pojištění je fakt, že pojišťovna není povinna jej s cizincem, uzavřít. Tyto případy se již vyskytly například u cizinců s vrozenou tělesnou vadou.³⁸⁹ Další problémy, které zmíněná novela pro smíšená manželství přinesla, souvisí s faktem, že rodič-cizinec/cizinka nebude mít v prvním roce svého trvání nárok na dávky státní sociální podpory jako je přídavek na dítě, sociální příplatek, rodičovský příspěvek na dítě nebo příspěvek na bydlení. O tyto dávky bude moci požádat jen ten z manželů, který je občanem /občankou ČR, pokud se smíšenému manželskému páru v prvním roce pobytu cizince narodí dítě, nebude mít*

³⁸⁷ Příspěvek Poradny pro občanství.

³⁸⁸ zákon č. 379/2007 Sb.

³⁸⁹ Blíže k tomu viz podnět Rady vlády ČR pro lidská práva týkající se zdravotního pojištění cizinců, popsany výše.

matka-cizinka nárok na získání porodního, manželé českých občanů nebudou smět být v prvním roce pobytu na území ČR zaměstnání bez povolení k zaměstnání, o 2 roky se prodlouží i jejich čekací doba na možné získání státního občanství.

V roce 2008 přetrvával též problém s žádostmi o trvalý pobyt občanů třetích zemí za účelem soužití s občanem ČR. Šetřením Ministerstva vnitra vycházelo najevo, že některé žádosti byly podloženy rodným listem dítěte, narozeného v ČR, kde byl dodatečně jako otec dítěte zapsán žadatel (případy určení otcovství souhlasným prohlášením rodičů). V mnoha případech vystupuje jako cizinec občan Vietnamu. Z indicíí vyplývá účelovost přiznání otcovství ze strany cizince, a to za úplatu, za účelem udělení trvalého pobytu. Při prověřování matky dětí ve většině případů uváděly, že zapisovaný otec je pro ně osobou neznámou a nikdy se před, ani po zapsání do rodného listu, osobně nesetkali. Tyto kontakty byly zprostředkovány dalšími osobami.

Ministerstvo vnitra dále zaznamenalo několik žádostí o povolení přechodného pobytu cizinců, kteří jsou rodiči dětí – občanů Polské republiky. Jedná se zpravidla o vietnamské matky, které si na území Polska ke svým novorozeným dětem nechávají zapsat otce – občana Polska (tzn. občana EU), a dítě tak získá občanství Polska. Přičemž z provedeného šetření nevyplývá, že by občanky Vietnamu na území Polska vůbec měly nějaký pobytový statut. Následuje podání žádosti o vydání potvrzení o přechodném pobytu na území ČR pro dítě (věk dětí je cca do 4 let) - občana Polska, za kterým by se potom jeho matka „sloučila“ (v tiskopisu žádosti je v rubrice „účel pobytu“ vyznačeno: Život v ČR). Prověření případné účelovosti vazeb navázaných v jiném státě EU je prakticky obtížné, ne-li nemožné. Ministerstvo vnitra považuje tyto žádosti za pravděpodobně účelové a zvažuje proto v těchto případech navázání spolupráce s příslušnými polskými orgány.

Problémem, který se objevuje při podávání žádostí o jednotlivé druhy pobytů na území, jsou padělané doklady, např. matriční doklady. V mnoha případech je zjišťováno, zejména u občanů Vietnamu, podezření na padělané matriční doklady, především rodné listy, kde jsou pochyby o rodičích dítěte. Inspektoráty cizinecké policie využívají možnost prověřování pravosti těchto dokladů cestou zastupitelského úřadu ČR ve Vietnamu. U řady cizinců se touto cestou podezření z padělání dokladů potvrdilo. Ministerstvo vnitra věnuje zvýšenou pozornost dokladům o zdravotním pojištění předkládaným cizinci k jednotlivým druhům pobytu a prověřuje pojišťovny se sídlem v zahraničí a zjišťuje, zda zdravotní pojištění u nich uzavřené je oprávněné.

Se vstupem do schengenského prostoru přestaly sousední státy uznávat jako doklad opravňující k průjezdu svým územím výjezdní příkaz.³⁹⁰ Podle informací Ministerstva vnitra neuděluje Polská republika osobám s výjezdním příkazem ani průjezdní víza. Problém se týká především občanů Ukrajiny, kteří po ukončení pobytu na území ČR (včetně správního vyhoštění) mají pouze omezenou možnost území legálně opustit (letecky). Tato situace může vést k podstatnému nárůstu počtu cizinců, kteří nebudou moci z území ČR po ukončení pobytu vycestovat a setrvávají zde neoprávněně.. Problematiku uznávání výjezdního příkazu jako dokladu opravňujícího ke vstupu na území dalších schengenských států řeší Ministerstvo vnitra jednáním s Velvyslanectvím Polské republiky v Praze a návrhem na zařazení tohoto dokladu do seznamu pobytových povolení. S ohledem na praktické dopady bude Ministerstvo vnitra této otázce i nadále věnovat pozornost.

³⁹⁰ §50 cizineckého zákona.

9.6 Správní vyhoštění a problémy s ním spojené

Dlouhodobě se jedná o jeden z nejpalcivějších problémů cizinecké problematiky v ČR. *Nevládní organizace upozorňují zejména na disproportčnost v jeho udělování ze strany cizinecké policie, kdy často i neúmyslné a nepatrné porušení zákona vede k udělení správního vyhoštění. Z pohledu cizince je nepatrný přestupek či pouhá neznalost zákona trestána opatřením, které významnou měrou zasahuje do jeho práv a svobod, nehledě na skutečnost, že v řadě monitorovaných případů loňského roku se jednalo o udělení správního vyhoštění osobám s rozvinutým rodinným životem.*³⁹¹

Do právní úpravy soudního přezkumu správního vyhoštění v roce 2008 významným způsobem zasáhl Ústavní soud, který svým nálezem³⁹² zrušil ustanovení zákona o pobytu cizinců³⁹³, které vylučovalo některá rozhodnutí o správním vyhoštění ze soudního přezkumu. Ústavní soud na podnět Nejvyššího správního soudu shledal: *"dle čl. 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod nesmí být z pravomoci soudu vyloučeno přezkoumávání rozhodnutí týkajících se základních práv a svobod. Vyloučení rozhodnutí o správním vyhoštění cizince, který se na území ČR zdržoval neoprávněně, podle § 171 odst. 1 písm. c) zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území ČR a o změně některých zákonů, je v rozporu s uvedeným článkem Listiny, neboť se jedná o správní rozhodnutí způsobilé zasáhnout do základních práv a svobod, např. práva na život podle čl. 6 Listiny, zákazu mučení a krutého, nelidského nebo ponižujícího zacházení podle čl. 7 Listiny nebo práva na ochranu před neoprávněným zasahováním do soukromého a rodinného života podle čl. 10 odst. 2 Listiny".*³⁹⁴

Veřejný ochránce práv se v uplynulém roce zabýval vyhoštěním cizinců, kteří po vydání rozhodnutí o vyhoštění uzavřeli sňatek s českým státním příslušníkem nebo se jim narodilo dítě, jehož druhým rodičem je český státní příslušník. Veřejný ochránce práv doporučil, aby v případech, kdy se prokáže, že jde o reálně fungující manželství/rodičovství (a nikoli o případy účelových sňatků či účelového uznání otcovství), bylo zahájeno řízení, jehož výsledkem by bylo vydání nového rozhodnutí (důvody znemožňující vycestování cizince zde totiž nastaly až po udělení správního vyhoštění). Ochránce ve věcech správního vyhoštění apeloval na důsledné zjišťování skutkového stavu věci, neboť v případech, kdy je cizincem nárokován pobyt na území České republiky na základě prokázaného účelového uznání otcovství k dítěti, lze s ohledem na nejnovější judikaturu NSS aplikovat tzv. výhradu veřejného pořádku a rozhodnout o správním vyhoštění takového cizince.

9.7. Integrace cizinců

V druhé polovině roku 2008 byla koordinace Koncepce integrace cizinců usnesením vlády přenesena z Ministerstva práce a sociálních věcí na Ministerstvo vnitra. Cílem opatření bylo účinně propojit imigrační a integrační politiku státu a zajistit efektivní řízení legální migrace do České republiky, včetně řešení všech důsledků v oblasti integrace.

Mezi nejvýznamnější opatření Ministerstva vnitra na podporu integrace cizinců na území ČR patří zejména novela zákona o pobytu cizinců na území ČR - tj. zavedení podmínky, aby cizinec s účinností od 1. ledna 2009 prokázal znalost českého jazyka jako nezbytnou

³⁹¹ Výjimkou nejsou případy cizinců, kteří realizují svůj rodinný život na území ČR i déle než 5 let - informace nevládní organizace Sdružení pro integraci a migraci.

³⁹² Nález Pl ÚS 26/07 publikovaný ve Sbírce zákonů dne 13.2. 2009 pod č. 47/2009 Sb.

³⁹³ §171 odst. 1 písm. c) cizineckého zákona.

³⁹⁴ Tamtéž.

náležitost jeho žádosti o vydání povolení k trvalému pobytu na území ČR (podmínka se nevztahuje na občany EU, jejich rodinné příslušníky a některé další stanovené případy). Byl vytvořen Systém výuky českého jazyka a zkoušek pro cizince jako jedna z podmínek pro udělení trvalého pobytu. Tento systém vytvořil předpoklady proto, aby cizinci mohli podmínku prokázání potřebných znalostí českého jazyka, které zvýší jejich integrační kompetenci a úspěšný průběh procesu jejich integrace, splnit

Za důležité opatření, které přispěje k úspěšnější integraci cizinců, lze považovat i přenesení úplné kompetence rozhodování o žádostech o vydání povolení k trvalému pobytu z Ředitelství služby cizinecké policie na Ministerstvo vnitra od 1. ledna 2009.

10. UPRCHLÍCI A JINÉ OSOBY, KTERÉ POTŘEBUJÍ MEZINÁRODNÍ OCHRANU

10.1. Celková situace a trendy v oblasti azylu a poskytování ochrany v roce 2008

Vývoj problematiky mezinárodní ochrany byl v České republice v roce 2008 ovlivněn hned několika faktory. První z těchto faktorů se týkal poměrně zásadní legislativní změny; k 21. prosinci 2007 byla do českého zákona o azylu implementována tzv. procedurální směrnice³⁹⁵, na jejímž základě byla zrušena dříve uplatňovaná lhůta dvou let pro možnost opakovaného podání žádosti o mezinárodní ochranu. V praxi to znamená, že žadatel je nyní oprávněn podat novou žádost o mezinárodní ochranu ihned poté, co vstoupí v platnost rozhodnutí o neudělení mezinárodní ochrany. Tato změna měla vliv na počet podaných opakovaných žádostí. Za rok 2008 tak bylo evidováno celkem 596 opakovaných žádostí o mezinárodní ochranu, což představuje více než třetinu z celkového počtu všech žádostí.

Vedle legislativních změn byl vývoj mezinárodní ochrany ovlivněn také početně významnou vlnou žadatelů o mezinárodní ochranu z Turecka. Vysoký počet žadatelů z této země souvisel se situací z přelomu let 2007/2008, kdy převážně mladí občané Turecka žádali ve větší míře v transitním prostoru letiště Praha–Ruzyně o udělení mezinárodní ochrany. Při mezipřistání v Praze nepokračovali dále do avizované cílové destinace - zejména Ruské federace, Ukrajiny, Běloruska či Srbska, ale žádali o udělení mezinárodní ochrany v České republice. Protože existovalo důvodné podezření, že tyto osoby přicestovaly s úmyslem nelegálně migrovat do dalších zemí Evropské Unie, učinila Česká republika kroky k vyřešení vzešlé situace a zavedla pro státní příslušníky Turecka letištní transitní víza (duben 2008).

Vzhledem k současným migračním trendům dochází ke změnám též u skupiny nezletilých cizinců bez doprovodu. Tradičně největší skupinu nezletilých bez doprovodu tvořili žadatelé o mezinárodní ochranu. V posledních dvou letech však dochází ke změně, kdy nezletilí cizinci bez doprovodu již o mezinárodní ochranu nežádají. V současné době dochází stále častěji k tomu, že nezletilí vstupují na území ČR se svým zákonným zástupcem a až během pobytu na území je z různých důvodů zákonný zástupce opouští nebo jsou z jeho péče odebráni rozhodnutím soudy. Jedná se o případy, kdy zákonný zástupce zemře, onemocní případně dítě opustí a zanechá na území a stále častěji také o případy, kdy se dítě dopouští trestné činnosti, zákonný zástupce neposkytuje dostatečnou péči a dítě tedy musí být z rodiny odebráno. *V souvislosti se změnou situace se ukazuje, že systém péče o nezletilé bez doprovodu není dostatečně připraven na tyto okolnosti.*³⁹⁶

Vzhledem k měnícím se trendům u této skupiny migrantů vyvstávají nové závažné problémy. V roce 2008 se pozornost zainteresovaných subjektů přesouvá na rodiny cizinců, neboť dochází k nárůstu dětí zanechaných na území rodiči. V souvislosti s finanční krizí, kdy dochází k propouštění cizinců, někteří z nich umísťují své děti do ústavní péče a zanechávají je na území ČR. Motivy těchto rodičů jsou různé, ať už nemožnost své děti uživit či snaha zajistit jim lepší život. Je však nutné upozornit na skutečnost, že pravděpodobně ne všechny takto opuštěné děti jsou zanechány v ústavní péči. Objevily se totiž i případy, kdy rodiče nechávali děti u známých či úplně cizích lidí. *Takovéto děti jsou velmi ohrožené a mohou se lehce stát obětmi obchodu s lidmi či jiné formy zneužívání.* V neposlední řadě se také objevily problémy s určováním identity takto opuštěných dětí, protože mnohdy u sebe neměly rodný

³⁹⁵ Směrnice 2005/85/ES

³⁹⁶ Příspěvek nevládní organizace Sdružení pro integraci a migraci.

list, cestovní pas ani žádný jiný doklad totožnosti.³⁹⁷ Ministerstvo vnitra však s tímto názorem nesouhlasí. Nárůst odložených dětí v souvislosti s finanční krizí nezaznamenalo. Potvrdilo ale problémy s určováním identity. Nicméně je relevantní, že uvedeným problémům je úřady věnována adekvátní pozornost.

Povinnou školní docházku nezletilých azylantů, osob požívajících doplňkové ochrany, žadatelů o udělení mezinárodní ochrany na území ČR a dětí cizinců umístěných v zařízení pro zajištění cizinců zajišťuje Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy. Přitom zohledňuje specifické problémy škol vzdělávajících tyto skupiny cizinců, které se nachází většinou v blízkosti azylových zařízení a mají vytvořeny kapacity k tomu, aby byly schopny přijmout děti ke vzdělávání kdykoliv během roku a přizpůsobit výuku jejich potřebám. Ministerstvo školství zajišťuje také pro azylanty a osoby požívající doplňkové ochrany bezplatné úvodní kurzy. V těchto kurzech je stěžejní výuka českého jazyka po dobu 10 měsíců. Součástí úvodních kurzů je sociokulturní minimum a geografické minimum. Výuka jazyka probíhá netradičně s ohledem na témata, která azylanté potřebují k životu v naší společnosti, slovní výbavu pro vstup na trh práce, vyřizování potřebných dokladů, nákupy, zvyklosti apod.

V roce 2008 došlo také ke změně úpravy praxe při umisťování nezletilých cizinců bez doprovodu do Zařízení pro děti - cizince, kde byla navázána užší spolupráce mezi orgánem sociálně-právní ochrany dětí pro Prahu 5 a Ministerstvem vnitra. Nezletilí starší 15 let, kteří projeví úmysl požádat o mezinárodní ochranu na mezinárodním letišti Praha-Ruzyně, jsou v co nejkratší lhůtě (po absolvování vstupních lékařských prohlídek) rozhodnutím soudu předáváni přímo do péče uvedených zařízení. Nezletilí mladší 15 let jsou rozhodnutím soudu o předběžném opatření předáváni do péče zařízení přímo.³⁹⁸

Z legislativních změn v oblasti azylového práva za všechny uvádíme nejdůležitější. Na základě novely zákona o azylu³⁹⁹ je zabezpečovací detence jedním z míst (vedle zdravotnického zařízení, které hospitalizuje cizince, vazby nebo výkonu trestu odnětí svobody), z něhož může cizinec projevit úmysl žádat o udělení mezinárodní ochrany, resp. podat žádost o udělení mezinárodní ochrany.

V roce 2008 byla vydána vyhláška č. 198/2008 Sb.⁴⁰⁰ Na základě této novely prováděcí vyhlášky k zákonu o azylu došlo k navýšení kapesného pro žadatele o udělení mezinárodní ochrany z původních 16 Kč na 30 Kč za kalendářní den.

10.2. Problémy azylové praxe

Problematickou je zejména oblast dostupnosti bydlení pro azylanty. Možnost ubytování v Integračních azylových střediscích je časově omezená na 18 měsíců. Azylanté mají poté nárok v rámci Státního integračního programu na tzv. integrační byt. Ty mohou poskytovat obce v rámci svého nájemního bytového fondu (tzv. varianta I.), nebo mohou azylanti využít možnosti získat příspěvek na úhradu čistého nájemného v libovolném nájemním bytě na dobu 8 let (tzv. varianta IIa). Handicapovaní azylanti mají možnost využít možnosti pobírat příspěvek na úhradu pobytu v zařízeních sociálních služeb, který jim je přiznán na dobu

³⁹⁷ Příspěvek nevládní organizace Sdružení pro integraci a migraci.

³⁹⁸ Blíže k nezletilým bez doprovodu viz kapitola 10.

³⁹⁹ Zákon č. 129/2008 Sb., o výkonu zabezpečovací detence a o změně některých souvisejících zákonů

⁴⁰⁰ Vyhláška č. 198/2008 Sb., kterou se mění vyhláška 376/2005 Sb., kterou se stanoví výše úhrady za stravu a ubytování poskytnuté v azylovém zařízení, výše kapesného a termíny jeho výplaty, ve znění vyhlášky č. 174/2006 Sb.

neurčitou (tzv. varianta IIb). Příspěvek se poskytuje ve výši 100% nákladů na pobyt v zařízení. Státní integrační program se řídí pravidly schválenými vládou.⁴⁰¹ O přidělení integračních bytů ve variantě I. rozhoduje Meziřezortní komise pro tvorbu nové koncepce integrace azylantů a pro přidělování integračních bytů oprávněným osobám (činnost komise byla ukončena k 31.12.2008). Na základě projeveného zájmu azylanta ho člen komise navrhne jakožto zájemce. Integrační byty jsou přidělovány na základě hlasování. Počet nabízených bytů ve variantě I. je však dlouhodobě nižší než poptávka nebo zájem azylantů o konkrétní byt, který je jim k bydlení nabízen. Důvodem nedostatečné saturace azylantské komunity integračními byty ve variantě I. je tak i skutečnost, že zájemci o byt se zaměřují téměř výhradně na Prahu a Brno, a o byty v menších městech není zájem. Poskytování příspěvku na úhradu nájemného bylo zavedeno v roce 2005 a počet integračních bytů v této variantě IIa má trvale stoupající tendenci.

Podle názoru některých nestátních neziskových organizací⁴⁰² nejsou všichni azylanti schopni si během 18 měsíční lhůty najít bydlení sami, nicméně podle názoru Ministerstva vnitra je tato lhůta dostatečně dlouhá.

Veřejný ochránce práv se v minulém roce zabýval situací v přijímacím středisku v tranzitním prostoru mezinárodního letiště Praha-Ruzyně, kdy shledal, že z pohledu právní úpravy i stavebně technické koncepce zařízení bylo koncipováno pro krátkodobý pobyt žadatelů, jejichž žádosti jsou zjevně nedůvodné. Z dikce ustanovení zákona o azylu⁴⁰³ vyplývá, že se za přijímací středisko na mezinárodním letišti považuje i středisko na jiném mezinárodním letišti nebo jiné azylové zařízení určené Ministerstvem vnitra, nelze-li z důvodů bezpečnostních, hygienických, kapacitních či jiných obdobně závažných důvodů cizince umístit do přijímacího střediska na mezinárodním letišti, v jehož tranzitním prostoru učinil prohlášení o mezinárodní ochraně. Ochránce přitom považuje úroveň ubytování ve vztahu k možnému 4 měsíčnímu pobytu v souladu se zákonem o azylu za nevyhovující. Ve vztahu k ubytovacímu standardu ochránce především navrhl, aby došlo ke snížení počtu ubytovaných osob na nejkratší možnou dobu. O této záležitosti veřejný ochránce práv jedná s Ministerstvem vnitra.

10.3. Zdravotní pojištění žadatelů o mezinárodní ochranu (regulační poplatky u lékaře)

Vzápětí po zavedení regulačních poplatků za lékařskou péči (tedy počínaje 1. lednem 2008) byly od nevládních organizací a lékařů, kteří přichází s klientelou žadatelů do pravidelného kontaktu, zaznamenány první vážné problémy s dostupností lékařské péče, resp. léků pro tuto skupinu osob, která má platnou právní úpravou značně omezenou možnost získat finanční prostředky na úhradu poplatků z legálních zdrojů. S ohledem na popsané limity legálního příjmu jednoduše nejsou určité kategorie žadatelů o mezinárodní ochranu schopny si poplatky za lékařskou péči hradit. Za nešťastné lze považovat, že se to týká zejména právě žadatelů dlouhodobě vyžadujících z nejrůznějších důvodů (chronická choroba, vážné onemocnění vyžadující hospitalizaci, vysoký věk, oběti násilí v zemi původu apod.) zvýšenou lékařskou péči, popř. skupin objektivně ohrožených zvýšenou nemocností (kam lze obecně zařadit i děti navštěvující školní zařízení). Částečné řešení představovalo navýšení kapesného žadatelům, ke kterému došlo novelizací vyhlášky upravující výši kapesného pro žadatele tak, že kapesné bylo navýšeno ze 16,- na 30,- Kč/den (viz výše). Nicméně toto opatření pokrylo pouze omezenou část žadatelů, neboť zdaleka ne všem kategoriím žadatelů je kapesné vypláceno.

⁴⁰¹ Usnesení vlády č. 543 ze dne 14. května 2008 O zabezpečení integrace azylantů a osob požívajících doplňkové ochrany v roce 2008 a v letech následujících

⁴⁰² Např. Sdružení občanů zabývajících se migranty

⁴⁰³ § 73 odst. 2 zákona č. 325/1999 Sb., ve znění pozdějších předpisů

Řešení této situace navrhuje Rada vlády ČR pro lidská práva, která schválila Podnět Výboru pro práva cizinců k řešení problému s hrazením regulačních poplatků za lékařskou péči žadatelů o udělení mezinárodní ochrany. Podnět navrhuje tři alternativy řešení. První variantou je zařazení kategorie žadatele o mezinárodní ochranu do okruhu osob osvobozených od hrazení regulačních poplatků. Druhou možností je v rámci novelizace zákona o azylu rozšířit vyplácení kapesného i na kategorie žadatelů, jimž dle stávající právní úpravy kapesné vypláceno není (např. žadatelé v soukromí, kteří nepobírají finanční příspěvek). Poslední z navrhovaných možností uvažuje o zavedení fikce do zákona o azylu, která by žadatele o udělení mezinárodní ochrany pro účely úhrady regulačních poplatků postavila na roveň pojištěncům, kterým je orgánem pomoci v hmotné nouzi poskytována dávka pomoci v hmotné nouzi⁴⁰⁴, což je kategorie osob osvobozená od hrazení regulačních poplatků.

Dle správních zkušeností Ministerstva vnitra se žadatelé obracují v těchto souvislostech s žádostí o pomoc právě na toto ministerstvo, respektive Správu uprchlických zařízení. Kapesné není vypláceno osobám, které se zdržují mimo pobytová střediska, tj. své bydlení na privátu, stravování atd. si financují z vlastních prostředků, částka regulačních poplatků by tedy pro ně, dle názoru Ministerstva vnitra, nebyla ničující. Mnozí z nich již navíc mohou spadat do systému sociálních dávek (po roce pobytu na privátu), takže v případě jejich špatné ekonomické situace nejsou ponecháni bez prostředků.

10.4. Doplnková ochrana v praxi

Pokud jde o osoby s doplňkovou ochranou, i zde lze vysledovat problémy s bydlením. Tyto osoby nemají v rámci Státního integračního programu nárok na zajištění bytu, zároveň však pro ně stát nenašel ubytovací místa v integračních střediscích. Časté stížnosti těchto osob, se kterými se obracují na nevládní organizace, se kromě problémů s ubytováním týkají i požadavků ze strany cizinecké policie, aby si tyto osoby vyřídily cestovní doklady na svých zastupitelských úřadech popř. aby získaly od těchto úřadů potvrzení, že jim doklady nebudou vydány. *Osoby s doplňkovou ochranou se však bojí kontaktu se zastupitelskými úřady* (např. na zastupitelském úřadě Ruské federace musí klient vyplnit dotazník, kde je monitorován jeho pohyb v posledních 10 letech a klient nemůže prokázat, kde byl, aniž by uvedl, že zde žádal o azyl). *Informace ze strany policie krom toho nejenže nebyly poskytovány v dostatečné míře, ale ani způsobem, který by respektoval, že jde často o cizince bez znalosti českého jazyka a realit a zároveň osobu, které ČR vyjádřila ochotu a vůli poskytnout ochranu.*⁴⁰⁵

Ministerstvo vnitra však tento problém nevnímá natolik palčivě. V uplynulém roce nezaznamenalo žádný nárůst osob, které by měly problém s cizineckou policií kvůli snahám je donutit obstarat si národní cestovní doklad. S ohledem na stanovisko odboru azylové a migrační politiky pro cizineckou policii vůči státním příslušníkům Iráku, kteří tvoří velkou část poživatelů doplňkové ochrany, a u nichž prokazatelně neexistuje možnost si obstarat národní cestovní doklad, byl i vůči této skupině osob uplatňován liberálnější postup.

10.5. Integrace azylantů

Státní integrační program pro osoby s uděleným azylem a pro osoby požívající doplňkové ochrany byl v roce 2008 realizován podle usnesení⁴⁰⁶ vlády a v souladu se Zásadami pro

⁴⁰⁴ Dle zákona č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi, ve znění pozdějších předpisů

⁴⁰⁵ Zpracováno dle příspěvku Sdružení pro integraci a migraci.

⁴⁰⁶ Usnesení vlády ze dne 14. května 2008 č. 543.

poskytování dotací ze státního rozpočtu ve prospěch obcí. Program by zaměřen do tří základních integračních oblastí (priorit): výuka českého jazyka, zajištění nabídek bydlení a pomoc při vstupu na trh práce.

Povinnou školní docházku nezletilých azylantů, osob požívajících doplňkové ochrany, žadatelů o udělení mezinárodní ochrany na území ČR a dětí cizinců umístěných v zařízení pro zajištění cizinců zajišťuje Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy. Přitom zohledňuje specifické problémy škol vzdělávajících tyto skupiny cizinců, které se nachází většinou v blízkosti azylových zařízení a mají vytvořeny kapacity k tomu, aby byly schopny přijmout děti ke vzdělávání kdykoliv během roku a přizpůsobit výuku jejich potřebám.⁴⁰⁷

V roce 2008 byli azylanti (uchazeči o zaměstnání) průběžně zařazováni do rekvalifikačních programů. Ve srovnání se stejným obdobím loňského roku ke zvýšení nabídky volných pracovních míst a uplatnění azylantů o zaměstnání tak bylo v průběhu roku 2008 méně problémové. Azylantům byla pro zvýšení jejich zaměstnatelnosti průběžně poskytována i nabídka individuálního akčního plánu. Smyslem tohoto nástroje je zejména dosažení aktivní spolupráce azylanta s úřadem práce při hledání zaměstnání, která je základním předpokladem zvýšení šance azylanta k uplatnění na trhu práce.

⁴⁰⁷ Ministerstvo školství zajišťuje také pro azylanty a osoby požívající doplňkové ochrany bezplatné úvodní kurzy s časovou dotací 600 vyučovacích hodin u skupinové výuky a 400 vyučovacích hodin u individuální výuky. V těchto kurzech je stěžejní intenzivní výuka českého jazyka po dobu 10 měsíců. Součástí úvodních kurzů je právní, sociokulturní minimum a geografické minimum. Výuka jazyka probíhá netradičně s ohledem na témata, která azylanti potřebují k životu v naší společnosti, slovní výbavu pro vstup na trh práce, vyřizování potřebných dokladů, nákupy, zvyklosti hostitelské země apod.

III. ZÁVĚR

Česká republika předsedá v první polovině roku 2009 Evropské unii. Z tohoto důvodu věnuje Zpráva za rok 2008 oproti zprávám předchozím o něco větší pozornost politikám a legislativě EU. Z pohledu lidských práv poukazuje na nutnost přehodnocení postoje vlády k nové směrnici zakazující diskriminaci mimo oblast zaměstnání. Dosud nesplněným „evropským závazkem“ je transpozice směrnic o rovném zacházení a zákazu diskriminace. Antidiskriminační zákon, vetovaný prezidentem republiky v květnu 2008, čeká již téměř rok na projednání Poslaneckou sněmovnou.

Z pohledu zákonodárství byla učiněna řada dlouhodobě plánovaných kroků – od příštího roku začne platit nový trestní zákoník, který nahradí právní úpravu platnou více než čtyři desetiletí. Nový zákon o policii, platný od začátku roku 2009, je moderním předpisem i z pohledu lidských práv, když jasně stanoví, že výchozím principem omezení osobní svobody je zákaz podrobovat osobu nelidskému a krutému zacházení. Zákon o zabezpečovací detenci umožnil vznik ústavů zabezpečovací detence, po kterých dlouho volali odborníci na ochranné léčení. Velmi důležité jsou práce na novém občanském zákoníku, který má ambice stát se kompaktním soukromoprávním kodexem, zahrnujícím jak právo občanské, tak rodinné a obchodní. Občanský zákoník byl v dubnu 2009 schválen vládou a legislativní proces v Parlamentu má tudíž teprve před sebou.⁴⁰⁸ Obdobně je na tom zákon o Generální inspekci bezpečnostních sborů, který má přispět k efektivnějšímu stíhání trestných činů příslušníků bezpečnostních složek a zmírnit tak mezinárodní kritiku, které Česká republika doposud v této oblasti čelila.

Reforma zdravotnictví a s ní i návrhy nových zdravotnických zákonů jsou pozorně sledovány v souvislosti s jejich lidskoprávními dopady. Zdravotní péče má být vykonávána s důrazem na práva a potřeby pacienta, s jeho plným informovaným souhlasem. Ten nabývá na významu při výkonu tzv. specifických zdravotních služeb, jako je sterilizace, umělé ukončení těhotenství, změna pohlaví u transsexuálů, nebo kastrace). Ostatně otázka provádění kastrací u sexuálních delikventů se stala jednou z velkých lidskoprávních „kauz“ roku 2008. Problematiku rozvířila návštěva Evropského výboru proti mučení (CPT) v České republice. CPT následně ostře kritizoval českou praxi, spočívající v upřednostňování chirurgických kastrací před chemickými metodami. Česká vláda však tuto kritiku odmítla, Ministerstvo zdravotnictví a s ním i většina odborníků v psychiatrii trvá na tom, že jediné chirurgická kastrace je nejúčinnější metodou léčby sexuálních násilníků. Zastánci lidských práv naopak argumentují srovnatelnou účinností obou metod a této situaci volají po humánnějších kastracích chemických, které nejsou natolik invazivním zásahem do tělesné integrity člověka.

Dlouhodobá situace osob žijících v sociálně vyloučených oblastech jsou jednou z příčin aktivizace extremistické scény, která začala pronikat i do politického života. Je zcela nepřijatelné, aby subjekt, jehož vystupování na veřejnosti se vyznačuje propagací xenofobních názorů, byl součástí politické soutěže v demokratickém právním státě.

V souvislosti s ekonomickou krizí se zhoršilo postavení cizinců, kteří přijeli do ČR za prací. Řada jich o zaměstnání přišla, mnozí se octli bez finančních prostředků. Řešení, které navrhla

⁴⁰⁸ Viz sněmovní tisk č. 835.

vláda, je prvním krokem a usnadňuje vycestování těm, pro které je to přijatelným východiskem. Další kroky by měly následovat. Dalším výrazným aspektem cizinecké problematiky, který byl v roce 2008 diskutován, je otázka veřejného zdravotního pojištění a jeho otevření širšímu okruhu cizinců.

Nedostatečná ochrana dětí před násilím inspirovala OSN ve spolupráci se Světovou zdravotnickou organizací k vypracování Světové zprávy o násilí na dětech. K výsledkům Světové zprávy byla přijata doporučení k vypracování národních strategií prevence násilí na dětech, jejichž realizace by měla respektovat naplňování zájmu dětí. I česká vláda proto přijala tuto strategii, jejímž cílem je změna postojů společnosti s cílem nulové tolerance násilí vůči dětem.