

**Zpráva o stavu lidských práv
v České republice v roce 2002**

1.3.4. Národní zdravotní registry	22
1.4. Osobnostní práva	23
1.4.1. Právo na přístup ke zdravotnické dokumentaci	23
1.4.2. Dispoziční právo pozůstalých k tělu zemřelé blízké osoby	25
1.5. Omezení svobody pobytu a pohybu v průběhu konání summitu NATO	25
1.6. Zrušení některých ustanovení zákona o církvích Ústavním soudem	26
2. Politická práva	28
2.1. Účast na veřejném životě	28
2.1.1. Neslučitelnost funkce zastupitele s výkonem státní služby	28
2.1.2. Prodloužení voleb na dva dny	28
2.1.3. Účast cizinců na veřejném životě	28
2.2. Volby do Poslanecké sněmovny Parlamentu ČR	29
2.2.1. Konání voleb do Poslanecké sněmovny Parlamentu ČR v zahraničí	29
2.2.2. Soudní přezkoumání kroků orgánů zajišťujících volby do poslanecké sněmovny Parlamentu ČR před jejich konáním	30
2.2.3. Soudní přezkoumání zvolení kandidáta poslancem	31
2.3. Volby do Senátu Parlamentu ČR	31
2.4. Místní volby	32
2.4.1. Vliv povodní na místní volby	32
2.4.2. Soudní přezkum platnosti hlasování, voleb a zvolení kandidáta zastupitelem	32
2.5. Právo shromažďovací	33
2.5.1. Průběh legislativního procesu	33
2.5.2. Výkon práva shromažďovacího v době konání summitu NATO	34
3. Soudnictví, soudní ochrana a jiné formy kontroly	34
3.1. Plná přezkoumatelnost rozhodnutí orgánů veřejné správy	34
3.2. Zrušení některých ustanovení zákona o soudech a soudcích Ústavním soudem ČR	35
3.3. Vliv novely trestního řádu na činnost Policie ČR	36
4. Osoby zbavené svobody či omezené na svobodě	37
4.1. Vězeňství	37
4.1.1. Obecná situace ve vězeňství v roce 2002	37
4.2. Výkon trestu odnětí svobody	37
4.2.1. Úhrada nákladů výkonu trestu odnětí svobody	38
4.2.2. Práce s vězni odsouzenými k doživotnímu trestu odnětí svobody	38
4.2.3. Změna praxe v možnosti nákupu odsouzeným návštěvami ve vězeňských prodejnách	38
4.2.4. Výkon trestu odnětí svobody matkami s dětmi	39
4.3. Výkon vazby	39
4.4. Zařízení pro zajištění cizinců	39
4.5. Vyhošťovací vazba	41
4.6. Kázeňský trest vězení v armádě	42
4.7. Osoby omezené na svobodě <i>de facto</i>	43
4.7.1. Definice omezení na svobodě <i>de facto</i> podle mezinárodních smluv o lidských právech	43
4.7.2. Zákonná úprava práv osob v ústavní péči	44
4.7.3. Reálná úroveň práv osob v ústavní péči	46

4.8. Nezávislý systém kontroly a prevence špatného zacházení	46
5. Hospodářská, sociální a kulturní práva	47
5.1. Princip rovného zacházení v pracovněprávních vztazích	47
5.1.1. Zavedení vyrovnávacích opatření do pracovního práva	47
5.1.2. Nerovné postavení osob oprávněných k pobírání náhrady za ztrátu na výdělku po skončení pracovní neschopnosti	48
5.2. Odměna za práci	49
5.2.1. Rozdíl v příjmech žen a mužů	49
5.2.2. Nerovnost zaměstnanců při platební neschopnosti zaměstnavatele	49
5.3. <i>Důchodové zabezpečení - problematika tzv. slovenských důchodů</i>	50
5.4. Zdravotní péče	51
5.4.1. Právní úprava zdravotní péče	51
5.4.2. Možnosti úhrady léčby jinak z veřejného zdravotního pojištění nehrazené	51
5.4.3. Zdravotní pojištění cizinců	53
5.5. Právo na vzdělání	53
5.5.1. Vzdělávání romských dětí	53
5.5.2. Vzdělávání cizinců	56
5.5.3. Přezkoumatelnost rozhodnutí o nepřijetí ke studiu na vysoké škole soudem	56
5.6. Bydlení	57
5.6.1. Úprava nájemného z bytů	57
5.6.2. Zhoršující se podmínky bydlení sociálně slabých obyvatel	59
5.6.3. Poskytování příspěvků k hypotečním úvěrům	59
5.7. Sociální práva zdravotně postižených	60
5.7.1. Přijatá legislativa a praktická opatření	60
5.7.2. Připravované změny v oblasti sociálních práv zdravotně postižených	60
6. Práva žen	61
6.1. Vývoj aktualizace Priorit a postupů vlády při prosazování rovnosti mužů a žen	61
6.2. Výzkumné projekty	62
6.3. Domácí násilí	62
6.4. Obchodování s lidmi	63
7. Diskriminace	64
7.1. Realizované změny v právním řádu	64
7.2. Návrh komplexního legislativního řešení ochrany před diskriminací	66
7.3. Naplňování platného práva a projevy diskriminace v praxi	67
7.3.1. Diskriminace v zaměstnání	67
7.3.2. Diskriminace ve službách	67
7.3.3. Diskriminace v bydlení	68
7.3.4. Diskriminace ve výkonu trestu odnětí svobody	68
7.4. Trestná činnost motivovaná rasovou nesnášenlivostí	68
8. Práva dítěte	69
8.1. Nová právní úprava ústavní a ochranné výchovy	69
8.1.1. Institut smluvní rodiny	69
8.1.2. Zákaz návštěv jako právo ředitele zařízení	70
8.2. Umísťování dětí do ústavní výchovy	70
8.3. Trestní soudnictví ve věcech mládeže	71
8.4. Zneužívání dětí	72

8.5. Právo dítěte na pravidelný styk s oběma rodiči	73
8.6. Ochrana dětí při práci	73
9. Menšiny	74
9.1. Národnostní menšiny	74
9.2. Gay a lesbická menšina	74
10. Cizinci	75
10.1. Celkový vývoj migrace v roce 2002	75
10.2. Opatření k integraci cizinců	76
11. Uprchlíci a jiné osoby, které potřebují mezinárodní ochranu	76
11.1. Uprchlíci a poskytování azylu	76
11.1.1. Nová právní úprava a soudní přezkum řízení o udělení azylu	76
11.1.2. Azylová praxe v roce 2002	77
11.1.3. Děti jako žadatelé o azyl bez doprovodu zákonných zástupců	79
11.1.4. Integrace azylantů	80
11.2. Jiné osoby, které potřebují mezinárodní ochranu	80
11.2.1. Poskytnutí dočasné ochrany státním občanům Ruské federace	80
11.2.2. Nová právní úprava dočasné ochrany	80
11.2.3. Strpění a doplňující formy ochrany	81
III. Závěr	82

* * *

1. Úvod

Od roku 1998 vypracovává zmocněnec vlády pro lidská práva každoročně zprávu o stavu lidských práv v České republice (dále jen „ČR“). Zpráva o stavu lidských práv v roce 2002 je tedy v pořadí pátá. Podobně jako předchozí zprávy má především aktualizací charakter a je primárně určena vládě ČR pro potřeby rozhodování o prioritách v oblasti ochrany lidských práv. Neopakuje tudíž obecná konstatování o základních demokratických svobodách v ČR ani výčet práv zaručených Listinou základních práv a svobod (dále jen „Listina“)¹, ale věnuje se zejména (1) pokroku dosaženému za uplynulý rok v oblastech, které byly v minulosti předmětem kritiky, (2) přetrvávajícím nedostatkům.

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

Podobně jako ve Zprávě o stavu lidských práv v ČR v roce 2001² je osnova této Zprávy kompromisem mezi systémovým a obsahovým pojetím lidských práv, obsažených v celé řadě mezinárodních smluv o lidských právech a v Listině. V mnohých částech Zprávy jsou učiněny odkazy na části jiné, takže je zachována obsahová provázanost jednotlivých práv a problematiky, která se k nim vztahuje. Kromě této vnitřní obsahové provázanosti je Zpráva vybavena odkazovým aparátem na jiné materiály vlády, ať už koncepční nebo legislativní, které s problematikou ochrany lidských práv v ČR přímo či nepřímo souvisejí.

2. Institucionální zabezpečení

2.1. Rada vlády pro lidská práva

V souvislosti s ukončením volebního období a tudíž i ukončením funkčního období vlády, bylo ukončeno i první funkční období Rady vlády pro lidská práva (dále v tomto oddílu jen "Rada"). Rada je složena ze zástupců ústředních státních orgánů a občanské, odborné a akademické veřejnosti; zástupce ústředních státních orgánů jmenuje zpravidla ministr, zatímco členy z občanské, odborné a akademické obce jmenuje přímo vláda³. Funkční období Rada se kryje s funkčním obdobím vlády. Ve druhé polovině roku 2002 byla proto jmenována nová Rada, která se poprvé sešla dne 12. prosince 2002. Nově byli jmenováni také členové jednotlivých výborů Rady.

Jednotlivé výbory Rady se věnovaly následujícím tématům:

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

² Protože je název zprávy poměrně dlouhý, je v celém textu zavedena pro zprávy o stavu lidských práv v ČR zkratka ve formě "Zpráva kalendářní rok". Je-li uvedeno pouze "Zpráva", jde o tuto zprávu za rok 2002.

³ Usnesením vlády ČR č. 1124 ze dne 13. listopadu 2002 byli jmenováni noví členové Rady za občanskou, odbornou a akademickou veřejnost (<http://racek.vlada.cz/usneseni/>).

- Výbor pro občanská a politická práva se zabýval procedurou rušení politických stran především z důvodu nepředložení výroční finanční zprávy podle zákona o politických stranách a hnutích v důsledku jeho novely z roku 2000⁴. Ačkoli podle této novely politická strana či hnutí zaniká ze zákona, pokud nepředloží Poslanecké sněmovně Parlamentu ČR výroční finanční zprávu, v letech 2001 a 2002 Poslanecká sněmovna, vláda i Nejvyšší soud ČR projednávaly návrhy na pozastavení nebo zrušení politických stran či hnutí tak, jako by tento zákonný zánik neexistoval. Výbor proto vypracovává podnět směřující ke změně zákona o politických stranách či hnutích tak, aby nešlo o zánik politického subjektu ze zákona.
- Výbor pro práva dítěte spolupracoval na připomínkách k návrhu zákona o ochraně dětí při práci a zákona o práci s dětmi a mládeží. Na základě doporučení Rady se Výbor zabýval podnětem ke změně právní úpravy důvodů vazby, zvláště osob nemocných, těhotných žen a žen s malými dětmi a některých podmínek vazby. Výbor dále projednával nedostatek detoxikačních zařízení pro děti, zejména pro děti do 15 let věku. Výbor si ustanovil pracovní skupinu, která průběžně připravuje návrh na změnu systému náhradní péče o děti.
- Výbor pro odstranění všech forem rasové diskriminace se podílel připomínkami na Páté periodické zprávě o plnění závazků plynoucích z Úmluvy o odstranění všech forem rasové diskriminace⁵, která byla následně předložena Výboru pro odstranění rasové diskriminace jako kontrolnímu orgánu této Úmluvy. Zpráva bude projednána v průběhu roku 2003.
- Výbor pro odstranění všech forem diskriminace žen připravil v roce 2001 podnět směřující ke zkvalitnění trestního stíhání osob podezřelých z trestné činnosti související s obchodem s lidmi a ke zlepšení ochrany obětí této trestné činnosti. Výbor se dále zabýval otázkou odstranění diskriminace žen a prosazování rovných příležitostí pro muže a ženy v souvislosti s přípravou právní úpravy o ochraně před diskriminací.
- Výbor proti mučení a jinému krutému, nelidskému či ponižujícímu zacházení nebo trestání již v roce 2001 pracoval na přípravě několika podnětů: (1) o vyhošťovací vazbě, (2) o vazbě těhotných žen a matek s malými dětmi a změně některých podmínek výkonu vazby, a (3) ke zřízení mechanismu nezávislé kontroly nad místy, kde se mohou nacházet osoby omezené na svobodě. Během roku 2002 byly tyto podněty schváleny Radou a projednány vládou. S cílem zjistit aktuální informace o zacházení s osobami omezenými na svobodě a o podmínkách v zařízeních, kde se nacházejí, navštívili členové Výboru vybrané vojenské věznice, policejní služebny, zařízení pro zajištění cizinců a několik věznic a vazebních věznic. Poznatky z těchto návštěv využije Výbor ve své další činnosti během roku 2003.
- Výbor pro práva cizinců se v roce 2002 soustředil především na dva problémy, které se oba týkají dětí, a sice (1) na situaci dětí-cizinců bez doprovodu a péči o ně a (2) na zdravotní pojištění dětí-cizinců, které pobývají v ČR na dlouhodobá víza. Současný systém tyto děti nezařazuje do veřejného zdravotního pojištění, což přináší vážné problémy. V obou případech Výbor spolupracoval s resorty, které z podnětu Rady tuto problematiku řešily. Dále se zabýval problematikou občanství, konkrétně bilaterálními smlouvami o zabránění dvojího občanství, aktivně se zapojil do diskuse o Zásadách politiky vlády v oblasti integrace cizinců a věnoval se i dalším aktuálním otázkám, např. návrhům nové legislativy v migrační oblasti.

⁴ zákon č. 424/1991 Sb., o sdružování v politických stranách a hnutích, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 340/2000 Sb., kterým se mění zákon č. 424/1991 Sb.

⁵ Zpráva byla schválena usnesením vlády č. 823 ze dne 28. srpna 2002 (<http://racek.vlada.cz/usneseni/>).

- Výbor pro lidská práva a biomedicínu pokračoval (ve spolupráci s ministerstvem spravedlnosti) v přípravě návrhu novelizace § 186 až § 191b občanského soudního řádu⁶, tj. úpravy řízení o způsobilosti k právním úkonům a o zákonnosti převzetí či držení v ústavu zdravotnické péče. Výbor připravil pilotní projekt monitorující dodržování lidských práv v psychiatrických zařízeních (APEL – audit práv a etiky léčby), který vstoupil v druhé polovině roku do fáze realizace. V souvislosti s úmrtím vězně při hladovce připravil Výbor návrh novelizace nařízení generálního ředitele Vězeňské služby ČR č. 26/1999, kterým se stanoví některé postupy při poskytování diagnostické a léčebně preventivní péče ve zdravotnických zařízeních Vězeňské služby ČR osobám ve výkonu vazby nebo ve výkonu trestu odnětí svobody v případech poškozování na zdraví. Dále se Výbor zabýval též otázkou povinných očkování a neúměrných sankcí postihujících rodiny v této souvislosti.
- Výbor pro hospodářská, sociální a kulturní práva se zabýval mj. tématem bydlení, avšak v roce 2002 nepředložil Radě žádné konkrétní podněty, podobně jako Výbor pro výchovu k lidským právům. Oba výbory, které byly dlouhodobě pasivní, prošly na konci roku důkladnou personální reorganizací.

Na základě podnětů Rady učinila vláda v roce 2002 následující kroky:

- Ministerstvo vnitra vypracovalo z podnětu Rady návrh na změnu zákona o státním občanství⁷. Podle tohoto návrhu by mohli zjednodušeným způsobem nabýt občanství ti bývalí státní občané ČR, kteří státní občanství ČR pozbyli proto, že jim mezi 1. lednem 1994 a 1. zářím 1999 bylo na jejich žádost uděleno státní občanství slovenské. Dále byl zpřesněn výčet dokladů, které může ministerstvo vnitra požadovat po žadateli o státní občanství ČR. Především však byla zpřesněna dikce zákonné výjimky pro uchování státního občanství ČR v těch případech, kdy státní občan ČR nabude státní občanství jiného státu na vlastní žádost. Jde o to, aby bylo zcela jednoznačné, na které situace se tato výjimka vztahuje (vstup do manželství).
- Vláda schválila⁸ podnět Rady směřující ke zkvalitnění trestního stíhání osob podezřelých z trestné činnosti související s obchodem s lidmi a ke zlepšení ochrany obětí této trestné činnosti a souhrnná zpráva o plnění úkolů obsažených v usnesení vlády, má být vládě předložena do konce března 2003.
- Zmocněnec vlády pro lidská práva byl na základě podnětu Rady ke zřízení kontrolního orgánu pro dohled nad zadržováním pověřen⁹, aby ve spolupráci s dalšími resorty vypracoval návrh zákonné úpravy dohledu nad zadržováním. Pracovní skupina, která je složena ze zástupců ministrů práce a sociálních věcí, spravedlnosti, vnitra, obrany, zdravotnictví, školství, mládeže a tělovýchovy a zmocněnce vlády pro lidská práva, v současné době tento návrh připravuje.

⁶ zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů

⁷ Podnět Rady pro lidská práva k zákonu č. 40/1993 Sb., o nabývání a pozbývání státního občanství ČR, ve znění pozdějších předpisů, který obsahoval i návrh na jeho novelizaci projednala vláda dne 15. května 2002 a přijala k němu usnesení č. 493 (<http://racek.vlada.cz/usneseni/>). Návrh novelizace, připravený ministerstvem vnitra, vláda schválila dne 24. února 2002.(odkaz bude doplněn)

⁸ usnesení vlády č. 117 ze dne 28. ledna 2002 (<http://racek.vlada.cz/usneseni/>)

⁹ Zmocněnec vlády pro lidská práva byl tento úkol uložen usnesením vlády č. 679 ze dne 26. června 2002 (<http://racek.vlada.cz/usneseni/>). Návrh zákonné úpravy má být vypracován do konce března 2003.

2.2.Rada vlády pro národnostní menšiny

Podobně jako v případě Rady pro lidská práva bylo po parlamentních volbách v roce 2002 obměněno složení Rady vlády pro národnostní menšiny (dále v tomto oddílu jen „Rada“). Nová vláda odvolala dosavadního předsedu (byl jím místopředseda vlády a předseda Legislativní rady vlády) a jmenovala do této funkce místopředsedu vlády pro výzkum a vývoj, lidská práva a lidské zdroje¹⁰. V souladu se Statutem zřídila Rada v roce 2002 dva své orgány – Výbor pro dotační politiku a Výbor pro spolupráci s orgány samosprávy. Zejména výbor pro dotační politiku se aktivně podílel na přípravě návrhu specifických závazných ukazatelů v návrhu státního rozpočtu na rok 2003.

V roce 2002 se uskutečnila čtyři jednání Rady, přičemž stěžejními body jednání byly:

- rozšíření poradních orgánů ministerstva kultury a ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy o zástupce dalších národnostních menšin (březen 2002);
- příprava a schválení Zprávy o situaci národnostních menšin v ČR za rok 2001 (květen 2002);
- podíl na přípravě vyhlášení výběrových dotačních řízení ministerstva kultury a ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy v programech „Podpora kulturních aktivit příslušníků národnostních menšin, „Podpora rozšiřování a přijímání informací v jazycích národnostních menšin“ a „Podpora vzdělávání v jazycích národnostních menšin a multikulturní výchovy“, a na přípravě specifických ukazatelů zaměřených na aktivity národnostních menšin (říjen 2002);
- iniciativy ve věci naplňování práv příslušníků národnostních menšin ohledně menšinového vysílání ve veřejnoprávní televizi (prosinec 2002).

Významná je spolupráce Rady s výbory pro národnostní menšiny na úrovni krajů, měst a obcí. Ve smyslu příslušné právní úpravy¹¹ existují v současnosti výbory pro národnostní menšiny v 32 obcích v bývalých okresech Karviná a Frýdek-Místek, ve čtyřech krajích (Moravskoslezský, Jihomoravský, Liberecký a Ústecký) a ve třech magistrátních městech (Brno, Liberec a Most). Pokud nejsou splněny podmínky zákona, a přitom se ukazuje potřeba zřízení orgánu pro práci s menšinami či speciálně romskými komunitami, existují též komise pro záležitosti národnostních menšin¹².

2.3.Rada vlády pro záležitosti romské komunity

Vzhledem k transformaci Meziřesortní komise pro záležitosti romské komunity na Radu vlády pro záležitosti romské komunity (dále v tomto oddílu jen "Rada") v prosinci 2001 byli počátkem roku 2002 jmenováni noví členové a vytvořeny nové výbory podle vládou schváleného statutu¹³. Nově jmenovaná Rada má 28 členů, čtrnáct zástupců státní správy a

¹⁰ Radu v novém složení jmenovala vláda usnesením č. 1094 ze dne 6. listopadu 2002 (<http://racek.vlada.cz/usneseni/>).

¹¹ zákon č. 273/2001 Sb., o právech příslušníků národnostních menšin, ve znění pozdějších předpisů

¹² Například v hlavním městě Praze zřídila Rada hlavního města Prahy Komisi pro národnostní menšiny, jejímiž členy jsou zástupci aktivních organizací národnostních menšin, působících v Praze.

¹³ usnesení vlády ČR ze dne 19. prosince 2001 č. 1371 o Statutu Rady vlády ČR pro

čtrnáct romských členů. Předsedou Rady se stal místopředseda vlády a předseda Legislativní rady vlády, místopředsedy pak zmocněnec vlády pro lidská práva a jeden z občanských romských členů Rady. Po parlamentních volbách byl předsedou Rady nově jmenován místopředseda vlády pro výzkum a vývoj, lidská práva a lidské zdroje¹⁴. V roce 2002 se uskutečnilo pět jednání Rady.

Vláda schválila aktualizovanou Koncepci romské integrace¹⁵, ukládající členům vlády přijmout opatření k důslednějšímu plnění úkolů týkajících se integrace romských komunit a vyzývající hejtmany a další představitele samospráv k účasti naplňování koncepcí stanovených cílů, tj. plné integraci romské komunity v průběhu příštích dvaceti let. Důraz byl dán především na rozvíjení existujících programů omezujících sociální vyloučení romských komunit (tj. terénní sociální práce) a vzdělávacích programů (přípravných ročníků pro romské žáky, podpory romských středoškoláků a pedagogických asistentů). Koncepce bude aktualizována každoročně.

V srpnu 2002 přijala vláda na návrh Rady Akční plán k omezení žádostí příslušníků romské komunity z České republiky o azyl v zahraničí¹⁶. V akčním plánu byla uložena řada úkolů, týkajících se omezení příčin romské migrace. Zmocněnec vlády pro lidská práva byl pověřen vypracovat analýzu romské migrace a strategii předcházení sociálního vyloučení - Analýzu možností zintenzivnění a zefektivnění práce v zájmu předcházení sociálního vyloučení v romských komunitách a odstraňování jeho důsledků prostřednictvím k tomu určené agentury (zkráceně „Analýza sociálního vyloučení“). Tato analýza poukázala na nedostatečné institucionální zajištění programů romské integrace a navrhla vytvoření nového tělesa, které by mohlo být nástrojem státní politiky romské integrace ve vztahu k samosprávám v nové situaci vzniklé reformou veřejné správy a fragmentací sítě romských poradců při dosavadních okresních úřadech. Návrh vytvoření takové agentury (jako státní příspěvkové organizace nebo státem spoluzaložené či pověřené obecně prospěšné společnosti) byl inspirován praktickými zkušenostmi ze sociální politiky členských států Evropské unie řešících obdobné problémy. Vláda o vzniku takového nástroje nerozhodla, vzala Analýzu sociálního vyloučení pouze na vědomí¹⁷. Hledání institucionálního řešení ve vztahu k samosprávám bude pokračovat v další aktualizaci Koncepce.

Rada vyjádřila několikrát znepokojení nad ohrožením sítě romských poradců okresních úřadů v probíhajícím procesu reformy veřejné správy a vyzvala ministra vnitra, aby učinil opatření směřující k dalšímu působení romských poradců na obcích pověřených výkonem státní správy. Během roku 2002 byly z větší části rovněž obsazeny funkce koordinátorů romských poradců na krajských úřadech, zčásti zkušenými příslušníky romské

záležitosti romské komunity (<http://racek.vlada.cz/usneseni/>)

¹⁴ usnesení vlády ze dne 7. srpna 2002 č. 768 o odvolání a jmenování předsedy poradního orgánu vlády (<http://racek.vlada.cz/usneseni/>)

¹⁵ usnesení vlády ČR ze dne 23. ledna 2002 č. 87 k Informaci o plnění usnesení vlády týkajících se integrace romských komunit a aktivního postupu státní správy při uskutečňování opatření přijatých těmito usneseními ke dni 31. prosince 2001 a k návrhu Koncepce romské integrace (<http://racek.vlada.cz/usneseni/>)

¹⁶ usnesení vlády ČR ze dne 5. srpna 2002 č. 761 k Návrhu akčního plánu k omezení žádostí příslušníků romské komunity z ČR o azyl v zemích EU a Norsku (<http://racek.vlada.cz/usneseni/> a <http://www.vlada.cz/1250/vrk/vrk.htm>)

¹⁷ usnesení vlády ze dne 13. listopadu 2002 č. 1113 k Analýze možností zintenzivnění a zefektivnění práce v zájmu předcházení sociálního vyloučení v romských komunitách a odstraňování jeho důsledků prostřednictvím k tomu určené agentury (<http://racek.vlada.cz/usneseni/>)

komunity a za spoluúčasti Rady.¹⁸

Kancelář Rady věnovala velké úsilí zajištění pomoci romským komunitám během srpnových povodní a realizovala programy podpory romským žákům středních škol (podpořeno 2350 žáků) a terénní sociální práce v romských komunitách (poskytnuty dotace na zaměstnání 73 terénních pracovníků). Říjnové výjezdní zasedání v Ostravě bylo zaměřeno na zhodnocení integračních aktivit v Moravskoslezském kraji (zejména projekt Vesničky soužití) a prosincové výjezdní zasedání v Brně se věnovalo problematice Muzea romské kultury. V průběhu kampaně proti rasismu¹⁹ kancelář Rady dohlížela na projekt mediální prezentace romské terénní sociální práce, na kterém se významně podíleli její členové.

2.4.Rada vlády pro rovné příležitosti žen a mužů

Rada vlády pro rovné příležitosti žen a mužů (dále v tomto oddílu jen „Rada“) je novým poradním orgánem vlády²⁰, který účelně doplňuje stávající soustavu poradních orgánů vlády zabývajících se problematikou odstraňování dalších významných diskriminačních hledisek. Předsedou Rady byl původně ministr práce a sociálních věcí; k datu předložení této zprávy je však předsedkyní Rady poslankyně Parlamentu ČR²¹, což je u poradních orgánů vlády (jakožto moci výkonné) poněkud atypické. Kromě zástupců resortů jsou členy Rady také zástupci sociálních partnerů, občanské a odborné veřejnosti; hejtmani krajů, primátor hlavního města Prahy, zástupce Svazu měst a obcí ČR a předsedkyně Stálé komise Poslanecké sněmovny pro rodinu a rovné příležitosti mají status stálých hostů. V roce 2002 se uskutečnila dvě zasedání Rady. Na svých zasedáních se Rada zabývala především zmapováním aktuálního stavu politiky rovných příležitostí v jednotlivých resortech (viz též kapitola II/6. Zprávy).

3. Mezinárodní dimenze lidských práv

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

V průběhu roku 2002 ČR projednala před kontrolními orgány následující zprávy o plnění mezinárodních smluv o lidských právech:²²

3.1.1. Úvodní zpráva o plnění Mezinárodního paktu o hospodářských, sociálních a kulturních právech

¹⁸ usnesení vlády ze dne 25. července 2001 č. 781 o zřízení funkce koordinátora romských poradců při vyšších územních samosprávných celcích (<http://racek.vlada.cz/usneseni/>)

¹⁹ usnesení vlády ze dne 22. dubna 2002 č. 419 k přípravě kampaně proti rasismu (<http://racek.vlada.cz/usneseni/>)

²⁰ Rada byla ustavena na základě usnesení vlády č. 1033 ze dne 10. října 2001 (<http://racek.vlada.cz/usneseni/>).

²¹ Usnesením vlády č. 1095 ze dne 6. listopadu 2002 byla do funkce předsedkyně Rady jmenována poslankyně Anna Čurdová (<http://racek.vlada.cz/usneseni/>).

²² Zprávy o plnění jednotlivých mezinárodních smluv OSN o lidských právech jsou v češtině přístupny na internetové stránce Úřadu vlády ČR: <http://www.vlada.cz>, v části „Poradní a pracovní orgány“ – „Rada vlády pro lidská práva“ – „Dokumenty Rady vlády pro lidská práva“. V angličtině (popř. francouzštině) jsou tyto zprávy a závěrečná doporučení k nim přístupné na <http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf>.

Úvodní zpráva o plnění Mezinárodního paktu o hospodářských, sociálních a kulturních právech (dále v tomto oddílu jen „Pakt“) za období 1993– 1999 byla vypracována počátkem roku 2000. Na základě požadavku Přípravné pracovní skupiny Výboru pro práva sociální, hospodářská a kulturní (dále v tomto oddílu jen „Výbor“) byl koncem roku 2001 zpracován a Výboru předán „Dodatek ČR ke zprávě ČR ohledně provádění Paktu“. Projednání úvodní zprávy včetně Dodatku se uskutečnilo ve dnech 30. dubna a 1. května 2002 v Ženevě.

Výbor se při projednávání zaměřil mimo jiné na postavení Paktu v právním řádu ČR, sociální situaci ohrožených skupin, přístup Romů k sociálním právům, právo na bydlení, rovnost mužů a žen a domácí násilí. Závěrečná doporučení Výboru ze dne 15. května 2002 však ne vždy berou plně v úvahu poskytnuté informace. Jako pozitivní aspekty zhodnotil Výbor především přijetí mnoha zákonů, které ČR přijala k prosazování hospodářských, kulturních a sociálních práv, dále zřízení Rady pro lidská práva a funkce Veřejného ochránce práv. Úvodní zprávu Výbor ocenil jako komplexní a uvítal rovněž spolupráci s nevládními organizacemi při přípravě Zprávy. Druhá periodická zpráva má být Výboru předložena do 30. června 2007. Zmocněnec vlády pro lidská práva předloží vládě do 31. března 2003 materiál, na jehož základě budou doporučení implementována resorty a implementace monitorována.

3.1.2. Druhá periodická zpráva o plnění Úmluvy o odstranění všech forem diskriminace žen

Zpráva byla před Výborem pro odstranění diskriminace žen v New Yorku (dále v tomto oddílu jen „Výbor“) projednána dne 8. srpna 2002. Pozornost Výboru se soustředila především na faktickou úroveň rovnosti mužů a žen v ČR a na existující nástroje jejího prosazování. V závěrečných doporučeních Výbor pozitivně hodnotil množství provedených legislativních změn především v oblasti pracovněprávních vztahů a snahu o vypracování jednotné právní úpravy ochrany před diskriminací. Zároveň ocenil vznik nových institucionálních mechanismů k ochraně lidských práv žen a prosazování rovných příležitostí pro muže a ženy, jako jsou Rada vlády pro rovné příležitosti mužů a žen a Rada pro lidská práva, i vytvoření funkce Veřejného ochránce práv. Výbor také uvítal rychlou ratifikaci Opčního protokolu k Úmluvě o odstranění všech forem diskriminace žen.

V souvislosti s provedenými legislativními změnami však Výbor se znepokojením upozornil na nedostatek nástrojů k praktickému uplatňování protidiskriminačních ustanovení novelizovaných předpisů. Důsledkem této skutečnosti je podle Výboru nedostatek soudních rozhodnutí příznávajících ženám odškodnění za diskriminační jednání a nízká úroveň využívání zákonů na obranu proti diskriminaci. Výbor sice ocenil vznik nových institucionálních mechanismů k prosazování rovných příležitostí, avšak zároveň vyjádřil obavu, že jejich efektivita bude snížena nedostatkem pravomocí i finančních a lidských zdrojů. Kritiku vyvolalo i přetrvávající nízké zastoupení žen ve volených orgánech a funkcích s rozhodovací pravomocí. Předmětem zájmu byla rovněž vyvolala nedostatečná legislativa a absence jiných účinných nástrojů k odstranění násilí na ženách a k ochraně žen především před domácím násilím a obchodem s lidmi.

3.1.3. Druhá periodická zpráva o plnění Úmluvy o právech dítěte

Na počátku října 2002 předložili zástupci nevládních organizací Výboru pro práva dítěte (dále v tomto oddílu jen „Výbor“) tzv. stínové zprávy o plnění Úmluvy o právech dítěte (dále v tomto oddílu jen „Úmluva“). Na základě 2. periodické zprávy ČR o plnění Úmluvy, kterou ČR předložila v roce 2000, a s využitím informací od nestátního sektoru vydal Výbor

souhrn doplňujících otázek pro ČR týkajících se plnění Úmluvy, jež mu byly obratem zodpovězeny. K hlavním oblastem zájmu Výboru trvale patří otázky adopce (včetně práva dětí znát biologické rodiče), podmínky pro děti v ústavní péči, legislativní i praktická ochrana před tělesnými tresty a sexuálním zneužíváním a řada dalších problémů, jež zůstávají nadále aktuální. Projednání 2. periodické zprávy ČR bylo stanoveno na leden 2003²³.

3.1.4. Úvodní zpráva o plnění Mezinárodního paktu o občanských a politických právech

Výbor pro lidská práva jako kontrolní orgán Mezinárodního paktu o občanských a politických právech (dále v tomto oddílu jen „Pakt“) si vyžádal při projednání Úvodní zprávy o jeho plnění v červenci 2001 informaci o plnění třech z více jak dvaceti závěrečných doporučení²⁴ do konce srpna 2002. ČR dosud informaci o plnění vybraných závěrečných doporučení Výboru nepředala.²⁵

3.1.5. Třetí periodická zpráva o plnění Úmluvy proti mučení a jinému krutému, nelidskému či ponižujícímu zacházení nebo trestání

Třetí periodická zpráva o plnění Úmluvy proti mučení a jinému krutému, nelidskému či ponižujícímu zacházení nebo trestání byla v březnu 2002 předložena k posouzení Výboru proti mučení.²⁶ Předběžný termín projednání zprávy před Výborem je stanoven na listopad 2003. Třetí periodická zpráva byla předložena za období od 1. ledna 1998 do 31. prosince 2001 a při jejím zpracování byla zohledněna doporučení Výboru k druhé periodické zprávě ČR.

3.2. Druhá pravidelná návštěva Evropského výboru pro zabránění mučení a nelidskému či ponižujícímu zacházení nebo trestání (CPT)

Evropský výbor pro zabránění mučení a nelidskému či ponižujícímu zacházení nebo trestání (Committee for Prevention of Torture, dále jen „CPT“) uskutečnil ve dnech 21.–30. dubna 2002 druhou pravidelnou návštěvu v ČR. Mezi navštívenými místy byly vybrané policejní služebny, přijímací středisko na letišti Praha–Ruzyně, zařízení pro zajištění cizinců v Balkové, vybrané věznice a vazební věznice, psychiatrická léčebna v Opavě a ústav sociální péče pro mládež v Ostravici. Ve zprávě vedoucího delegace vydané na konci návštěvy CPT konstatuje, že delegaci byl odepřen okamžitý přístup na jednu z policejních služeben, což není v souladu se zásadou spolupráce mezi CPT a smluvní stranou, jak je stanoveno v čl. 3 Úmluvy o zabránění mučení a nelidskému či ponižujícímu zacházení nebo trestání²⁷ (dále v

²³ Zpráva byla projednána Výborem pro práva dítěte dne 24. ledna 2003.

²⁴ Závěrečná doporučení Výboru pro lidská práva projednala vláda dne 19. prosince 2001 a přijala k němu usnesení č. 1362 (<http://racek.vlada.cz/usneseni/>). Celkovou informaci pro Výbor pro lidská práva měla vláda projednat dne 11. září 2002. Informace však byla z jednání vlády stažena (<http://racek.vlada.cz/usneseni/>). Po dalších jednáních má být tato zpráva o plnění vybraných doporučení Výboru předložena vládě do konce dubna 2003.

²⁵ Podrobně bylo projednání Úvodní zprávy ČR o plnění Mezinárodního paktu o občanských a politických právech spolu s výslednými doporučeními popsáno ve Zprávě 2001, v kapitole I./3.1.2.

²⁶ Třetí periodickou zprávu schválila vláda usnesením č. 88 ze dne 23. ledna 2002 (<http://racek.vlada.cz/usneseni/>).

²⁷ Jde o smlouvu RE ETS č. 126; ve Sbírce zákonů je smlouva publikována pod č. 9/1996 Sb.

tomto oddílu jen „Úmluva“).

Delegace CPT označila za nepřijatelné, že cizinci zadržovaní v přijímacím středisku na letišti Praha–Ruzyně nemají po celou dobu pobytu, jenž může trvat až šest týdnů, žádnou možnost vycházky mimo budovu zařízení. S odvoláním na čl. 8 odst. 5 Úmluvy požádala, aby příslušné české úřady učinily okamžitá opatření k nápravě tohoto nedostatku a o učiněných opatřeních informovaly CPT do tří měsíců. Ihned po ukončení návštěvy CPT začalo ministerstvo vnitra podnikat kroky k nápravě, o kterých byl CPT informován. Po vyřízení nezbytných formalit a provedení nutných stavebně-technických úprav jsou od 25. října 2002 vycházkové prostory v provozu.

Zpráva vedoucího delegace se též zmiňuje o nedostatečném zajištění práv osob omezených na svobodě orgány policie a nadužívání síťových lůžek v psychiatrické léčebně v Opavě i v ústavu sociální péče v Ostravici. Kritiku CPT vzbudila také situace doživotně odsouzených a nedostatek volnočasových aktivit pro obviněné ve vazební věznici Praha-Pankrác a cizince v zařízení pro zajištění cizinců v Balkové.

Závěrečnou zprávu o 2. pravidelné návštěvě CPT v ČR obdržela ČR v prosinci 2002. V současné době se připravuje návrh opatření směřujících k plnění doporučení, která jsou ve zprávě obsažena.

3.3. Smluvní základna

3.3.1. Přijímání nových mezinárodněprávních závazků

V průběhu roku 2002 se ČR stala smluvní stranou následujících mezinárodních smluv²⁸:

- Evropská úmluva o dohledu nad podmíněně odsouzenými a podmíněně propuštěnými pachateli (ETS č. 51)²⁹

Úmluva vychází z úvahy, že alternativní sankce k trestu odnětí svobody se na vnitrostátní úrovni osvědčily jako prostředky nápravy a znovuzáclení pachatelů trestné činnosti do společnosti a přispívají k prevenci opětovného páchaní trestné činnosti. Cílem úmluvy je zajistit takové podmínky mezinárodní spolupráce, aby tyto prostředky nápravy mohly být aplikovány bez ohledu na to, zda je pachatelem domácí osoba nebo cizinec.

- Trestněprávní úmluva o korupci (ETS č. 173)³⁰

Cílem trestněprávní úmluvy o korupci je koordinovat kriminalizaci širokého spektra korupčních praktik. Zaměřuje se na harmonizaci vnitrostátních právních úprav a na zlepšení mezinárodní spolupráce tak, aby bylo možno soudně stíhat ty, kdo nabízejí, a ty, kdo přijímají úplatky, nebo urychlit trestní stíhání.

- Dodatkový protokol k Úmluvě o předávání odsouzených osob (ETS 167)³¹

Dodatkový protokol řeší některé základní situace, kdy odsuzující stát vydal pravomocné rozhodnutí, avšak jeho výkon za stávající situace je neproveditelný, resp. proveditelný

²⁹ Pro ČR vstoupila smlouva v platnost dne 11. července 2002 a ve Sbírce mezinárodních smluv byla publikována pod č. 75/2002 Sb.m.s.

³⁰ Pro ČR vstoupila smlouva v platnost dne 1. července 2002 a ve Sbírce mezinárodních smluv byla publikována pod č. 70/2002 Sb.m.s.

³¹ Pro ČR vstoupila smlouva v platnost dne 1. února 2003 a ve Sbírce mezinárodních smluv byla publikována pod č.26/2003 Sb.m.s.

obtížně, s vynaložením dalších finančních prostředků a kapacit justičních orgánů.

V roce 2002 ČR podepsala následující mezinárodní smlouvy³²:

- 2. opční protokol k Mezinárodnímu paktu o občanských a politických právech
Protokol stanovuje absolutní zákaz trestu smrti.

- Protokol o prevenci, potlačování a trestání obchodu s lidmi, zejména ženami a dětmi doplňující Úmluvu o potlačování nadnárodního organizovaného zločinu³³

Přestože Protokol i Úmluva náleží spíše do kategorie "trestněprávní", jde o mezinárodní smlouvy, které se snaží komplexním způsobem upravit přístup k problematice novodobého otrokářství s důrazem na následující oblasti: represe pachatele, ochrana oběti, prevence obchodu s lidmi a mezinárodní spolupráce.

- Protokol č. 13 K Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod týkající se zrušení trestu smrti za všech okolností (ETS č. 187)³⁴

Cílem Protokolu je posílit právo na život, které je nezcizitelným atributem všech lidských bytostí a nejvyšší hodnotou v mezinárodní hierarchii lidských práv zaručených Úmluvou. Protokol č. 6 k úmluvě týkající se trestu smrti nevyklučuje trest smrti za činy spáchané v době války nebo bezprostřední hrozby války.

- Dodatkový protokol k Evropské sociální chartě zřizující systém kolektivních stížností (ETS 158)³⁵

Základní kontrolní mechanismus Evropské sociální charty (dále jen "Charta") je založen na periodickém podávání zpráv smluvními státy o naplňování přijatých závazků. Zprávy jsou předmětem zkoumání a posuzování Výboru pro sociální práva a Vládního výboru Charty. O navrhovaných doporučeních rozhoduje Výbor ministrů Rady Evropy.

Výše uvedený systém se s rostoucím počtem smluvních stran Charty stal těžkopádným a značně se prodloužila doba od okamžiku zjištění porušení Charty do přijetí doporučení Výboru ministrů a následné reakce smluvní strany. Proto byl vypracován nový kontrolní

³² Ačkoli ČR podepsala Protokol č. 12 k EÚLP v listopadu 2000 a vláda schválila návrh na podpis a ratifikaci, ČR dosud není smluvní stranou této smlouvy. V září 2002 požádal místopředseda vlády a ministr zahraničních věcí předsedu vlády ČR o odklad ratifikace 12. Protokolu do 1. září 2004. Ke zdrženlivému postupu ČR přispívá stav tzv. restituční legislativy: v případě ratifikace daného protokolu se restituční zákony pravděpodobně ocitnou s tímto protokolem v rozporu, což by mohlo mít analogické důsledky jako u Mezinárodního paktu pro občanská a politická práva, jehož kontrolní orgán - Výbor pro lidská práva - již v několika případech shledal uplatnění podmínky státního občanství diskriminačním.

³³ Návrh na podpis Protokolu o prevenci, potlačování a trestání obchodu s lidmi, zejména ženami a dětmi (dále jen "Protokol") schválila vláda usnesením č. 1119 ze dne 13. listopadu 2002. ČR Protokol podepsala dne 10. prosince 2002. Protože však ČR dosud neratifikovala Úmluvu (tu podepsala dne 13. prosince 2000), nemůže ratifikovat Protokol (<http://racek.vlada.cz/usneseni/>). Proto společně s návrhem na ratifikaci Protokolu je připravován i návrh na ratifikaci Úmluvy.

³⁴ Návrh na podpis a ratifikaci Protokolu č. 13 k EÚLP schválila vláda usnesením č. 405 ze dne 17. dubna 2002 (<http://racek.vlada.cz/usneseni/>). ČR Protokol č. 13 k EÚLP podepsala v den jeho otevření k podpisu 3. května 2002 na zasedání Výboru ministrů RE ve Vilniusu.

³⁵ Návrh na podpis a ratifikaci Dodatkového protokolu schválila vláda usnesením č. 21 ze dne 8. ledna 2002. ČR tuto smlouvu podepsala dne 26. února 2002 (<http://racek.vlada.cz/usneseni/>).

instrument zavádějící systém kolektivních stížností, který nad rámec existujícího systému podávání a hodnocení pravidelných zpráv zavedl systém založený na podáních (stížnostech) kompetentních nevládních organizací (např. mezinárodní organizace zaměstnavatelů nebo odborů) i bez nutnosti obracet se předem na vnitrostátní soudní orgány. Dodatkový protokol z větší části specifikuje procedurální otázky předkládání a projednávání zmíněných kolektivních stížností.

- Evropská úmluva o sociálním zabezpečení (ETS č. 78)³⁶
- Doplnková dohoda k Úmluvě o sociálním zabezpečení (ETS č. 78A)
- Protokol k Evropské úmluvě o sociálním zabezpečení (ETS č. 154)

K problematice lidských práv se vztahují i následující dvoustranné mezinárodní smlouvy:

- Smlouva mezi ČR a Spolkovou republikou Německo o dodatcích k Evropské úmluvě o vydávání³⁷ a usnadnění jejího používání (č. 67/2002 Sb.m.s.),
- Dohoda mezi ČR a Thajským královstvím o předávání pachatelů a o spolupráci při výkonu trestních rozsudků (č. 107/2002 Sb.m.s.),
- Smlouva mezi ČR a Spolkovou republikou Německo o dodatcích k Evropské úmluvě o vzájemné právní pomoci ve věcech trestních³⁸ (č. 68/2002 Sb.m.s.)

3.3.2. Stížnosti proti ČR u Evropského soudu pro lidská práva

Pokud jde o počet podaných stížností za rok 2002, podle statistik³⁹ Evropského soudu pro lidská práva (dále v tomto oddílu jen „Soud“) bylo proti ČR podáno 465 stížností. Počet stížností podaných proti ČR v roce 2002 se tak výrazně nezměnil oproti roku 2001 a roku 2000. V těchto dvou letech bylo podle údajů kanceláře Soudu proti ČR podáno 570 stížností v roce 2000 a 437 stížností v roce 2001. Ministerstvo spravedlnosti vede pouze statistiku tzv. komunikovaných stížností⁴⁰. Tato statistika odráží spíše aktivitu kanceláře Soudu a následně zatíženost kanceláře vládního zmocněnce pro zastupování ČR před Soudem. Hlavním problémem komunikovaných stížností se stává otázka délky vnitrostátních soudních řízení.

Přehled počtu komunikovaných stížností od roku 1995

<i>rok</i>	<i>počet komunikovaných stížností</i>
1995	3
1996	1
1997	4
1998	6

³⁶ Tato a následující dvě smlouvy byly podepsány dne 21. června 2002.

³⁷ Jde o smlouvu Rady Evropy ETS č 24. ČR sukcedovala do smlouvy, která je publikována ve Sbírce zákonů pod č. 549/1992 Sb.

³⁸ Jde o smlouvu Rady Evropy ETS č 30, která je publikována ve Sbírce zákonů pod č. 550/1992 Sb.

³⁹ Tato statistika bývá obvykle publikována v ročence Soudu během jarních měsíců roku následujícího.

⁴⁰ Tzv. komunikovanou stížností je stížnost, kterou Soud postoupil vládě státu k zaujetí stanoviska. Zde je nutné uvést, že přes 90 % stížností prohlašuje Soud za nepřijatelné bez komunikace vládě.

1999	11
2000	6
2001	16
2002	50

Soud vydal proti ČR v roce 2002 čtyři odsuzující rozsudky :

- Ve věci Pincová a Pinc proti ČR (ze dne 5. listopadu 2002) Soud konstatoval nepřiměřený zásah do vlastnictví stěžovatelů jakožto povinných osob podle zákona o půdě. Odsoudil ČR k zaplacení spravedlivého zadostiučinění ve výši 35 000 € a nákladů řízení ve výši téměř 10 000 €.⁴¹
- Ve věci Zvolský a Zvolská proti ČR (ze dne 12. listopadu 2002) Soud konstatoval jednak nepřiměřený zásah do vlastnictví stěžovatelů jakožto povinných osob podle zákona o půdě⁴², jednak porušení práva na přístup k soudu odmítnutím ústavní stížnosti podané až po dovolání, které Nejvyšší soud označil jako nepřipustné. Odsoudil ČR k zaplacení spravedlivého zadostiučinění ve výši 50 000 € a nákladů řízení ve výši 3 000 €.
- Ve věci Běleš a spol. proti ČR (ze dne 12. listopadu 2002) Soud konstatoval dvojnásobné porušení práva na přístup k soudu: obecné soudy neprojednaly žalobu stěžovatelů na porušení práva při vyloučení z občanského sdružení a Ústavní soud ČR (dále jen „Ústavní soud“) odmítl ústavní stížnost, protože nebylo vyčerpáno dovolání. Soud odsoudil ČR k zaplacení nákladů řízení ve výši 330 €.
- Ve věci Bucheň proti ČR (ze dne 26. listopadu 2002) Soud konstatoval porušení zákazu diskriminace ve věci práva na vyplacení vojenského výsluhového příspěvku bývalým vojenským soudcům a prokurátorům a odsoudil ČR k zaplacení spravedlivého zadostiučinění ve výši 20 000 €.

Vzhledem k tomu, že ani jeden z rozsudků nebyl k 31. prosinci 2002 konečný, lze uvažovat o platbě priznaných částek během první poloviny roku 2003. V současné době jsou jednotlivé případy na ministerstvu spravedlnosti předmětem analýzy, do níž budou zapojeny i věcně příslušné resorty, především ministerstvo zemědělství a ministerstvo obrany. Je totiž možné, že ke splnění rozsudků bude třeba přijmout i další opatření jak povahy individuální, aby ČR zabránila dalšímu porušování Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (dále jen „EÚLP“)⁴³ ve věci stěžovatele, tak povahy obecné, tj. legislativní změny k prevenci porušování EÚLP ze stejného důvodu.⁴⁴ Rozsudky budou publikovány v české verzi na internetových stránkách ministerstva spravedlnosti.

3.3.3. Oznámení proti ČR u Výboru pro lidská práva

Oznámení podaná proti ČR k Výboru pro lidská práva (dále v tomto oddílu jen „Výbor“) na porušení Mezinárodního paktu o občanských a politických právech (dále v tomto oddílu jen „Pakt“) se týkala převážně tzv. restitučních právních předpisů nebo postupu orgánů

⁴¹ Vzhledem k tomu, že ani vláda, ani žádný ze stěžovatelů nepožadoval postoupení věci velkému senátu Soudu, staly se uvedené rozsudky konečnými v průběhu února 2003 a byly v českém překladu publikovány na internetových stránkách ministerstva spravedlnosti.

⁴² zákon č. 229/1991 Sb., o úpravě vlastnických vztahů k půdě a jinému zemědělskému majetku, ve znění pozdějších předpisů

⁴³ Jde o smlouvu Rady Evropy ETS č. 5, která byla publikována ve Sbírce zákonů pod č. 209/1992 Sb. Dodatkový protokol č. 9 (ETS č. 140) byl publikován pod č. 46/1996 Sb. a Dodatkový protokol č. 11 (ETS č. 155) pod č. 243/1998 Sb.

⁴⁴ V této souvislosti ministerstvo spravedlnosti zpracovává novelu zákona č. 182/1993 Sb., o ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů.

veřejné správy při vyřizování restitučních žádostí. V této oblasti trvá rozdílný názor Výboru a ČR na charakter zákonné podmínky českého státního občanství pro uplatnění restitučního nároku. Výbor shledává tuto podmínku jako diskriminační, zatímco ČR - včetně Ústavního soudu ČR - tuto podmínku považuje za jedno z rozumných a objektivních kritérií, pomocí kterého je vymezen rozsah restitučního procesu. ČR obdržela v roce 2002 rozhodnutí Výboru v následujících případech:

- Rozhodnutí ze dne 31. října 2001 o oznámení č. 774/1997⁴⁵ Brok proti ČR bylo ČR doručeno dne 21. ledna 2002. Předmětem sporu byla neúspěšná restituce, kdy na majetek byla nejprve uvalena národní správa a následně byl majetek znárodněn. ČR považovala oznámení za nepřijatelné proto, že oznamovatel nevyčerpal dostupné opravné prostředky (a to ani v poválečném období) a před vnitrostátními soudy argumentoval právem na majetek, nikoli diskriminací. Výbor rozhodl o porušení Paktu, protože majetek byl nejprve konfiskován německým okupačním režimem a oznamovateli nebyla umožněna restituce (na rozdíl od těch osob, jejichž majetek byl rovněž konfiskován, ale nebyl znárodněn a mohl tak být v 90. letech restituován). Oznamovatel, resp. jeho manželka jako dědička a pokračovatelka v řízení, bude patrně odškodněna Nadačním fondem pro oběti holocaustu.
- Rozhodnutí ze dne 30. října 2001 o oznámení č. 765/1997⁴⁶ Fábryová proti ČR bylo ČR doručeno dne 28. ledna 2002. Předmětem sporu byla restituce majetku fyzické osoby, která nikdy nepozbyla českého státního občanství. Majetek byl původně konfiskován v rozporu s dekretem č. 12/1945 Sb. V roce 1951 bylo s konečnou platností odvolání proti konfiskaci zamítnuto. V restitučním procesu pak některé státní orgány, včetně Pozemkového úřadu Jihlava, aplikovaly takový výklad zákona, který by paradoxně vyloučil z restitučního procesu právě ty osoby, které nikdy české státní občanství nepozbyly⁴⁷. Soudní přezkum byl odmítnut z formálních důvodů. Výbor rozhodl o porušení Paktu s tím, že přezkoumání mimo odvolací řízení neproběhlo správně a oznamovatelce tak nebyly vytvořeny shodné podmínky jako ostatním. Případ ještě není uzavřen, protože probíhá řízení před Krajským soudem v Brně. Vývoj však nasvědčuje tomu, že by oznamovatelka mohla být odškodněna z Nadačního fondu pro oběti holocaustu.
- Rozhodnutí ze dne 25. července 2002 o oznámení č. 946/2000⁴⁸ Patera proti ČR bylo doručeno dne 19. srpna 2002. Výbor shledal porušení Mezinárodního paktu o občanských a politických právech v nedostatečném zajištění výkonu soudního rozhodnutí o úpravě styku rodiče s nezletilým dítětem. (Jeden z členů Výboru nicméně publikoval nesouhlasné stanovisko.)
- Rozhodnutí ze dne 9. prosince 2002 o oznámení č. 757/1997⁴⁹ Pezoldová proti ČR. V tomto případě Výbor konstatoval porušení Paktu v tom, že oznamovatelce nebyl umožněn přístup k archivním materiálům nezbytným pro uplatnění jejího restitučního nároku.

Výbor pro lidská práva zahájil v průběhu roku 2002 rovněž projednávání oznámení č. 1054/2002 Z. Kříž proti ČR. Jde o oznámení proti podmínce českého státního občanství pro uplatnění restitučního nároku.

3.3.4. Vnitrostátní provádění rozhodnutí mezinárodních kontrolních orgánů

⁴⁵ Oznámení bylo učiněno dne 8. února 1997.

⁴⁶ Oznámení bylo učiněno dne 28. května 1997.

⁴⁷ Ústavní soud ČR posléze označil tento výklad za neústavní, ovšem v jiné kauze.

⁴⁸ Oznámení bylo učiněno dne 17. května 1999.

⁴⁹ Oznámení bylo učiněno dne 30. září 1996.

Zatímco k zastupování ČR před Evropským soudem pro lidská práva je podle kompetenčního zákona⁵⁰ příslušné ministerstvo spravedlnosti a vláda má stanovený postup pro provedení rozhodnutí⁵¹, v případě ostatních mezinárodních kontrolních orgánů, které jsou podle mezinárodních smluv oprávněny v individuálních případech rozhodovat o porušení či neporušení práv těmito smlouvami chráněnými, tomu tak dosud nebylo.

Výbor pro lidská práva ve svých závěrečných doporučeních konstatoval, že ČR nemá mechanismus pro provedení jeho rozhodnutí o individuálním oznámení na porušení práv chráněných Mezinárodním paktem o občanských a politických právech, a vyzval ČR k přijetí takového opatření. V návaznosti na tato doporučení schválila vláda mj. i postup pro provedení rozhodnutí (názorů) Výboru pro lidská práva o oznámení jednotlivců.⁵² Novelou kompetenčního zákona⁵³ pak bylo zastupování před Výborem pro lidská práva a koordinace provádění rozhodnutí svěřeno ministerstvu spravedlnosti.

Tato novela kompetenčního zákona nicméně zachovala obecnou příslušnost ministerstva zahraničních věcí pro zastupování ČR a koordinaci provádění rozhodnutí v případě dalších mezinárodních kontrolních orgánů, které jsou podle mezinárodních smluv oprávněny v individuálních případech rozhodovat o porušení či neporušení práv těmito smlouvami chráněnými. Jde především o Výbor pro odstranění všech forem diskriminace žen, jehož mandát je obsažen v Opčním protokolu k Úmluvě o odstranění všech forem diskriminace žen⁵⁴ a o Výbor proti rasové diskriminaci, který je k individuálním oznámením příslušný podle čl. 14 Úmluvy o odstranění všech forem rasové diskriminace⁵⁵. ČR je přitom smluvní stranou všech zmíněných mezinárodních smluv, které byly ratifikovány a vyhlášeny ve Sbírce zákonů či mezinárodních smluv. *S ohledem na soudní povahu projednávání individuálních podání proti ČR u mezinárodních smluvních kontrolních orgánů proto bude vhodné zvážit, zda nemá dojít k soustředění jejich vyřizování a k zastupování ČR před nimi na*

⁵⁰ Ustanovení § 11 odst. 5 zákona č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy ČR, ve znění pozdějších předpisů

⁵¹ Vnitrostátní postup pro provedení rozhodnutí Evropského soudu pro lidská práva byl vládou přijat usnesením č. 488 ze dne 14 května 2001 (<http://racek.vlada.cz/usneseni/>). Jde o zajištění provádění změny kompetenčního zákona z roku 1996 zákonem č. 135/1996 Sb., kterým byla určena již zmiňovaná příslušnost ministerstva spravedlnosti k zastupování ČR před Evropským soudem pro lidská práva.

⁵² usnesení vlády č. 527 ze dne 22. května 2002, k návrhu mechanismu přípravy stanovisek vlády v řízení před Výborem OSN pro lidská práva o oznámeních jednotlivců, návrhu mechanismu implementace názorů Výboru OSN pro lidská práva na oznámení jednotlivců a návrhu stanoviska vlády pro Výbor OSN pro lidská práva k restitučnímu procesu v ČR (<http://racek.vlada.cz/usneseni/>)

⁵³ Jde o zákon č. 517/2002 Sb., kterým se provádějí některá opatření v soustavě ústředních orgánů státní správy. Zákon nabyt účinnosti dne 1. ledna 2003.

⁵⁴ č. 62/1987 Sb. a č. 57/2001 Sb.m.s.

⁵⁵ č. 95/1974 Sb.; Při ukládání ratifikačních listin dne 29. prosince 1966 neučinila bývalá ČSSR prohlášení, že uznává příslušnost Výboru proti rasové diskriminaci přijímat individuální oznámení na porušení práv chráněných Úmluvou o odstranění všech forem rasové diskriminace, projednávat je a rozhodovat, zda k porušení této mezinárodní smlouvy došlo či nikoli. Toto prohlášení, které mělo *de facto* povahu odvolání výhrady a procházelo tak celým ratifikačním procesem, učinila ČR jako jeden z nástupnických států bývalé ČSFR, když v roce 2000 uložila u generálního tajemníka OSN, který je depozitářem smlouvy, prohlášení o uznání příslušnosti Výboru proti odstranění rasové diskriminace (prohlášení vstoupilo v účinnost 11. října 2000), a publikovala je i ve Sbírce mezinárodních smluv pod č. 24/2002 Sb.

jednom státním orgánu.

3.4. Zpráva Evropské komise o pokroku v přibližování k Evropské unii z roku 2002

Pravidelná zpráva Evropské komise o pokroku ČR v přibližování k EU (dále v tomto oddílu jen „Zpráva“), zveřejněná dne 2. října 2002⁵⁶, konstatuje shodně jako všechny zprávy od roku 1997, že ČR respektuje lidská práva a svobody. Jako problematické oblasti, kde bude nutné další úsilí, uvádí mj. nesprávné jednání ze strany příslušníků Policie ČR a potírání obchodování s lidmi. V kontextu práva na svobodu vyjádření zpráva kriticky zmiňuje malou transparentnost a stabilitu českého televizního sektoru. Upozorňuje také na kritiku zákona o církvích a náboženských společnostech ze strany menšinových vyznání a České biskupské konference.

Pokud jde o postavení Romů, Zpráva opakuje, že zatímco situace národnostních menšin obecně je v ČR uspokojivá, Romové nadále trpí rozšířenou diskriminací ve vzdělání, zaměstnání a bydlení. Zpráva uvádí, že úsilí vlády k nápravě zatím nedosáhlo takové úrovně, aby došlo ke strukturálním změnám. V širším záběru naplňování politických kritérií (část „Demokracie a právní stát“) zpráva oceňuje zavedení správního soudnictví a reformu trestního řízení. Konstatuje však, že je nutné zkrátit délku soudního řízení a také zmiňuje kriticky situaci ohledně obchodního rejstříku.

3.5. Programy PHARE/EU

3.5.1. Twinningový projekt pro rovnost žen a mužů

V srpnu 2002 byl na ministerstvu práce a sociálních věcí zahájen twinningový projekt, který je součástí programu PHARE. Řešitelem projektu je Švédsko, jehož praktické výsledky v prosazování rovnosti žen a mužů jsou všeobecně uznávány. Projekt je zaměřen na zlepšení institucionálního zabezpečení prosazování rovných příležitostí pro muže a ženy. Počítá s vyhodnocením stávajícího institucionálního zabezpečení a zejména s navržením základů jeho vertikální struktury na celostátní i místní úrovni. Jeho součástí bude rovněž osvětová a informační činnost.

3.5.2. Twinningový program Podpora rasové a etnické rovnosti

Tento projekt z programu PHARE 2000, který realizoval odbor pro lidská práva Úřadu vlády ve spolupráci s Ministerstvem vnitra Spojeného království, byl k 18. červnu 2002 úspěšně ukončen. Projekt napomohl především přípravě nové antidiskriminační legislativy v souladu s požadavky směrnic orgánů EU. Zpráva o projektu a obsáhlá závěrečná zpráva zpracovaná představním poradcem byly předloženy vládě k informaci.

⁵⁶ Regular Report on the Czech Republic's Progress Towards Accession, COM (2002) 700 final, Brussels, 9. října 2002

II. Zvláštní část

1. Základní práva

1.1. Omezitelnost základních práv

Meze práv chráněných Listinou lze stanovit pouze zákonem, přičemž musí být šetřeny jejich podstata a smysl. Podmínky stanovení mezí těchto práv jsou až na výjimky⁵⁷ stanoveny přímo Listinou a musejí se vztahovat na všechny případy, které tyto podmínky naplní. Na druhou stranu Mezinárodní pakt o občanských a politických právech výslovně uvádí, že jím chráněná práva lze omezit pouze v případě úředně vyhlášené mimořádné situace s tím, že současně uvádí, že právo na život, zákaz mučení, zákaz otroctví a nevolnictví, zákaz věznění "dlužníků", zákaz uložení trestu bez zákona, právo být subjektem práv a svoboda vyznání, jsou práva, od nichž se nelze odchýlit ani v takovéto situaci.

Právní řád ČR upravuje mimořádné situace, především pak způsob jejich vyhlášení a délku trvání v ústavním zákoně o bezpečnosti ČR⁵⁸. V roce 2002 byl vyhlášen nouzový stav v souvislosti s živelní pohromou. Nouzový stav vyhlásil z důvodu nebezpečí prodlení předseda vlády dne 12. srpna 2002 a vláda tento krok schválila následujícího dne.⁵⁹ Současně s vyhlášením nouzového stavu pro několik krajů předseda vlády vyhlásil i omezení práv v následujícím rozsahu:

- právo na nedotknutelnost osoby a nedotknutelnost obydlí při evakuaci osob z místa, na kterém tyto osoby byly bezprostředně ohroženy na životě a zdraví,
- majetková práva fyzických i právnických osob v souvislosti s povinností poskytovat věcné prostředky, které jsou potřebné k řešení krizové situace,
- svoboda pohybu a pobytu osob v prostoru, který byl evakuován s výjimkou osob, které provádí záchranné a likvidační práce podle pokynů příslušných krizových štábů,
- právo provozovat podnikatelskou činnost, která by ohrožovala prováděná krizová opatření nebo narušovala či znemožňovala jejich provádění,
- právo na stávku, pokud by výkon tohoto práva vedl k narušení či znemožnění záchranných a likvidačních prací.

Míře omezení práv odpovídají i současně vyhlášená krizová opatření:

- evakuace ohrožených osob z postiženého a ohroženého území,
- zákaz vstupu a pobytu na postižené nebo evakuované území s výjimkou osob, které provádí záchranné a likvidační práce podle pokynů příslušných krizových štábů,
- možnost uložení pracovní výpomoci a povinnost poskytnout věcné prostředky k řešení krizové situace,
- provádění stavebních úprav a terénních prací a odstranění staveb, pokud to bude nezbytné pro zmírnění nebo odvrácení veřejného ohrožení,
- povinné hlášení přechodné změny pobytu osob,
- využití osob povinných civilní službou k provádění krizových opatření.

⁵⁷ Systém výjimek, kdy se lze Listinou chráněných práv domáhat pouze v mezích stanovených zákonem je obsažen v čl. 41 odst. 1 Listiny: "Práv uvedených v čl. 26, čl. 27 odst. 4, čl. 28 až 31, čl. 32 odst. 1 a 3, čl. 33 a 35 Listiny je možno se domáhat pouze v mezích zákonů, které tato ustanovení provádějí.". Jde o hospodářská, sociální a kulturní práva obsažená v hlavě čtvrté Listiny.

⁵⁸ ústavní zákon č. 110/1998 Sb., o bezpečnosti ČR, ve znění pozdějších předpisů

⁵⁹ Vyhlášení nouzového stavu předsedou vlády bylo schváleno usnesením vlády č. 777 ze dne 13. srpna 2002 (<http://racek.vlada.cz/usneseni/>).

Naopak v případě konání summitu NATO v listopadu 2002 nebyl nouzový stav, resp. stav nebezpečí, vyhlášen ani v jednotlivých částech hlavního města Prahy a to ani preventivně, ani následně. Přesto některé místní orgány přijaly taková preventivní opatření v omezení práv osob, která vyžadovala zákonný důvod. Protože byla omezena některá majetková práva (viz kapitola I./1.2.2.), svoboda pohybu a pobytu (viz kapitola I./1.5.), mělo takovému plošnému a systémovému omezení, vzhledem k charakteru a rozsahu omezení, předcházet vyhlášení stavu nebezpečí primátorem hlavního města Prahy podle krizového zákona⁶⁰. Pro takový krok však s největší pravděpodobností nebyly naplněny podmínky krizového zákona, totiž ohrožení životů, zdraví popř. i majetku, nicméně až v důsledku živelní pohromy, ekologické nebo průmyslové havárie, nehody nebo jiného nebezpečí.⁶¹ Stav nebezpečí totiž nemůže být podle krizového zákona vyhlášen před vznikem situace, o níž nelze s jistotou tvrdit, že vůbec nastane.

Přestože může starosta obce podle zákona o obcích⁶² požádat Policii ČR o spolupráci při zajištění veřejného pořádku a k základním úkolům Policie ČR patří působení při zajišťování veřejného pořádku, ochrana ústavních činitelů ČR a objektů zvláštního významu⁶³, ani zákon o Policii ČR, ani zákon o obcích a zákon o obecní policii nesvěřují těmto orgánům pravomoc omezit na určeném území, tedy v tzv. bezpečnostních zónách některá základní práva či jejich výkon. *Bude proto potřebné precizovat zákon o policii a zákon o obecní policii tak, aby definované úkoly a činnost obou policií nevedly k plošnému omezení práv osob z preventivních důvodů.*

1.2. Majetková práva

1.2.1. Vývoj vztahu vlastnických práv a veřejného zájmu

Ústavní soud ČR (dále jen „Ústavní soud“) zrušil s účinností od 31. prosince 2002 část drážního zákona⁶⁴ pro rozpor s principem přiměřenosti zásahu do vlastnického práva z důvodu ochrany veřejného zájmu.⁶⁵ Vrchní soud Praha při projednávání správní žaloby proti ministerstvu dopravy a spojů přerušil řízení a předložil Ústavnímu soudu návrh na zrušení uvedené části drážního zákona, protože měl za to, že je v této části drážní zákon v rozporu s

⁶⁰ zákon č. 240/2000 Sb., o krizovém řízení, ve znění pozdějších předpisů

⁶¹ ustanovení § 3 odst. 1 krizového zákona: "*Stav nebezpečí se jako bezodkladné opatření může vyhlásit, jsou-li v případě živelní pohromy, ekologické nebo průmyslové havárie, nehody nebo jiného nebezpečí ohroženy životy, zdraví, majetek, životní prostředí, pokud nedosahuje intenzita ohrožení značného rozsahu, a není možné odvrátit ohrožení běžnou činností správních úřadů a složek integrovaného záchranného systému.*"

⁶² ustanovení § 103 odst. 4 písm. d) zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů: "*Starosta může požadovat po Policii České republiky spolupráci při zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku, ...*".

⁶³ ustanovení § 2 zákona č. 283/1991 Sb., o Policii ČR, ve znění pozdějších předpisů

⁶⁴ zákon č. 266/1994 Sb., o drahách, ve znění pozdějších předpisů

⁶⁵ ustanovení § 10 drážního zákona: "*Drážní správní úřad zjišťuje zdroje ohrožování, poškozování nebo rušení provozování drah, drážní dopravy, drážních telekomunikačních zařízení a vedení a drážních zabezpečovacích zařízení (dále jen "zdroj ohrožení"). Při zjištění zdroje ohrožení nařídí provozovateli nebo majiteli zdroje ohrožení jeho odstranění. Nevyhoví-li provozovatel nebo majitel zdroje ohrožení, drážní správní úřad rozhodne o odstranění zdroje ohrožení na jeho náklady. Odvolání proti tomuto rozhodnutí nemá odkladný účinek.*" Druhá až čtvrtá věta byla zrušena nálezem č. 144/2002 Sb.

ústavním pořádkem. Předmětem řízení před Vrchním soudem v Praze byla skutečnost, že Drážní úřad Praha nařídil žalobci, aby ze svého lesního pozemku odstranil zdroj ohrožení dráhy pokácením stromů⁶⁶.

Ústavní soud se nicméně plně neztotožnil s názorem Vrchního soudu v Praze, že pokud je vlastník povinen na výzvu drážního úřadu konat na své náklady, musí mu zákon také ukládat odpovídající povinnost pečovat o svůj majetek tak, aby riziko ohrožení veřejného zájmu bylo co nejnižší; nemůže mu to však uložit drážní úřad a omezit vlastnické právo bez opory v zákoně a bez náhrady⁶⁷. Ústavní soud tento názor přijal v modifikované podobě: "... povinnost ukládaná podle napadeného ustanovení je ukládána ve veřejném zájmu a neslouží k ochraně soukromého práva..." a "... odstranění zdroje ohrožení dráhy by se proto nemělo provádět na náklad majitele zdroje ohrožení.". K ochraně vlastnického práva je pak podle Ústavního soudu třeba využít ustanovení občanského zákoníku⁶⁸ o náhradě nákladů vynaložených při odvracení škody.⁶⁹ Ústavní soud rovněž výslovně uvedl, že v některých případech může být povinnost ochrany veřejného zájmu ze strany vlastníka nad jeho reálné možnosti a jeho odpovědnost pak je v rozporu s principem přiměřenosti zásahu do vlastnického práva z důvodu ochrany veřejného zájmu.⁷⁰

Nález, kterým Ústavní soud zrušil část drážního zákona, byl vynesena dne 6. března 2002 s tím, že se uvedené části zákona ruší ke dni 1. ledna 2003. Současně končil legislativní proces novely silničního zákona⁷¹, do níž navrhl jeden z předkladatelů doplnit vlastní návrh

⁶⁶ Drážní úřad Praha tak učinil poté, když na jeden ze stromů, který z pozemku žalobce spadl na koleje, narazil osobní vlak. Dále drážní úřad uvedl, že hrozí opakování havarijní situace, což bylo potvrzeno místním šetřením i znaleckým posudkem, v němž bylo konstatováno, že k pádu stromu došlo za normálních povětrnostních podmínek, a nařídil Českým drahám odstranění zdroje ohrožení dráhy na náklady žalobce, který nevyhověl jeho předchozí výzvě k pokácení stromů na svém pozemku.

⁶⁷ Protože drážní ani jiný zákon upravující povinnosti vlastníků takovou povinnost neurčuje, není možné, aby mu tuto povinnost uložil drážní úřad, s tím, že pokud není uložená povinnost splněna, rozhoduje o krocích k ochraně veřejného zájmu sám. Tím, že drážní zákon nedává správnímu orgánu možnost uvážení (Ze slov "nařídí" a "rozhodne" vyplývá povinnost úřadu při zjištění zdroje ohrožení dráhy postupovat pouze způsobem uvedeným v zákoně, totiž odstranit zdroj nebezpečí na náklady vlastníka.), dochází k zásahu do vlastnického práva ze zákona.

⁶⁸ zákon č. 40/1964 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů

⁶⁹ Ustanovení § 419 občanského zákoníku: "Kdo odvracel hrozící škodu, má právo na náhradu účelně vynaložených nákladů a na náhradu škody, kterou přitom utrpěl, i proti tomu, v jehož zájmu jednal, a to nejvýše v rozsahu odpovídajícím škodě, která byla odvrácena.". Komentář k občanskému zákoníku pak zdůrazňuje, že právo na náhradu škody a vynaložených nákladů směřuje i vůči tomu, v jehož zájmu tento subjekt jednal (Jehlička, Švestka a kol., Občanský zákoník, komentář, 3. vydání 1996, C. H. Beck).

⁷⁰ ÚS ČR zhodnotil tehdy platnou úpravu následovně "... úprava českého zákona o dráhách je příliš strohá, jednoznačná a nediferencovaná, takže paušální ustanovení § 10 o odstranění zdroje ohrožení dráhy na náklady majitele tohoto zdroje nepostihuje přiměřeně ty případy, kdy nelze po majiteli pozemku úhradu uvedených nákladů spravedlivě požadovat."

⁷¹ zákon č. 175/2002 Sb., kterým se mění zákon č. 111/1994 Sb., o silniční dopravě, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 266/1994 Sb., o dráhách, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 247/2000 Sb., o získávání a zdokonalování odborné způsobilosti k řízení motorových vozidel a o změnách některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 56/2001 Sb., o podmínkách provozu vozidel na pozemních komunikacích a o změně zákona č. 168/1999 Sb., o pojištění odpovědnosti za škodu způsobenou provozem vozidla, ve znění pozdějších

nového znění § 10 drážního zákona.⁷² Senát Parlamentu ČR návrh zákona vrátil Poslanecké sněmovně, která jej dne 9. dubna 2002, tedy více než měsíc po vynesení nálezu, přehlasovala, takže dne 9. května 2002 byla novela zákona silničního zákona zveřejněna ve Sbírce zákonů. Nález Ústavního soudu, kterým byla tato ustanovení zrušena, byl však zveřejněn ve Sbírce zákonů dne 17. dubna 2002, tedy po souhlasu Parlamentu s novelou silničního zákona a před jejím zveřejněním ve Sbírce zákonů. Z pohledu dopadu na platnou právní úpravu tak nález Ústavního soudu "platil" přibližně tři týdny.⁷³ V důsledku tohoto legislativního vývoje drážní zákon opět obsahuje ustanovení, které ukládá vlastníkově nést náklady na odstranění ohrožení veřejného zájmu bez možnosti náhrady. *Bylo by tudíž vhodné, aby se subjekty mající zákonodárnou iniciativu začaly platnou právní úpravou obsaženou v drážním zákoně zabývat právě z pohledu nálezu Ústavního soudu č. 144/2002 Sb.*

1.2.2. Nadhodnocení právního významu evidence úředního pobytu oproti majetkoprávním vztahům

Ústavně zaručená svoboda pobytu je legislativně vyjádřena v zákoně o evidenci obyvatel⁷⁴, podle něhož je místo trvalého pobytu definováno jako adresa, kterou si jednotlivec zvolí obvykle v místě, kde má rodinu, rodiče, byt nebo zaměstnání. Podmínkou je, aby šlo o takovou budovu, která je podle stavebního zákona⁷⁵ určena k bydlení, ubytování či individuální rekreaci. Přestože zákon o evidenci obyvatel výslovně na několika místech uvádí, že přihlášení se k trvalému pobytu má v případě státního občana ČR pouze evidenční, nikoli povolovací charakter, bývá mnohdy význam této formální evidence přeceňován – a to i orgány veřejné správy - do té míry, že je považován za právně významný pro výkon majetkových práv. V roce 2002 se zkreslené chápání významu trvalého pobytu projevilo především ve dvou situacích:

- u zajišťování dočasného a následně i náhradního bydlení při poškození původního v průběhu povodní,
- u zákazu vstupu do tzv. bezpečnostních zón v době summitu NATO pro osoby, které nebyly v těchto zónách hlášeny k trvalému pobytu.⁷⁶

Zatímco úřad městské části Praha 2 uvedl, že do tzv. bezpečnostních zón budou v

předpisů

⁷² V případě zákona č. 175/2002 Sb. šlo o poslanecký návrh zákona předložený Poslanecké sněmovně jako sněmovní tisk 1007 ze 3. volebního období. Poslanecká sněmovna tyto pozměňovací návrhy (viz http://www.snemovna.cz/forms/tmp_sqw/238001bb.doc) schválila usnesením č. 2083 ze dne 13. února 2002, tedy necelý měsíc před vynesení nálezu ÚS ČR.

⁷³ Podle zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, se ve Sbírce zákonů "vyhlašují ty nálezy, kterými Ústavní soud rozhodl o návrhu na zrušení zákona nebo jiného právního předpisu anebo jejich jednotlivých ustanovení ..." (§ 57 odst. 1 písm. a)). Tyto nálezy "jsou vykonatelné dnem jejich vyhlášení ve Sbírce zákonů, pokud nerozhodne Ústavní soud jinak." (§ 58 odst.1).

⁷⁴ zákon č. 133/2000 Sb., o evidenci obyvatel a rodných číslech, ve znění pozdějších předpisů

⁷⁵ zákon č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, ve znění pozdějších předpisů

⁷⁶ Tato část je vypracována s využitím internetových stránek Magistrátu hlavního města Prahy a Úřadů městských částí Praha 2 a Praha 4 (v současnosti jsou informace Městského úřadu Prahy 4 k omezením v době summitu NATO přístupné pouze přes internetové stránky Magistrátu hl. m. Prahy).

průběhu summitu NATO vpuštěny všechny osoby, které zde bydlí či pracují⁷⁷, Úřad městské části Praha 4 vyhlásil, že do těchto zón nebudou vpuštěny osoby, které zde nejsou přihlášeny k trvalému pobytu, který mají uveden v občanském průkaze. Tím úřad nejen nadřadil úřední evidenci obyvatel majetkovým právům jednotlivců, ale hlavně pominul skutečnost, že celá řada osob, které měly užívání především bytových prostor po právní stránce řádně upraveno (především smlouvami o nájmu a podnájmu), nemohla v době konání summitu NATO nemovitosti užívat.

Specifický režim zvolil Úřad městské části Praha 4 pro osoby, které provozovaly v tzv. bezpečnostní zóně výdělečnou činnost s tím, že živnostenský odbor vydával těmto lidem průkazky ke vstupu. V tomto režimu byl nakonec umožněn vstup do zóny i osobám, které zde bydlí a nejsou přihlášeny k trvalému pobytu; musely však k získání povolení předložit opakovaně podepsanou smlouvu, na jejímž základě byt užívají, s ověřením tohoto opakovaného vlastnoručního podpisu. Tato možnost nepokrývala ty případy, kdy došlo ke změně v subjektu na straně pronajimatele bez ohledu na důvody. Původně navíc úřad vyzýval tyto obyvatele, aby se přihlásili k trvalému pobytu v Praze 4, pokud tam skutečně bydlí, čímž zatížil nejen je, ale i svůj úřední aparát, který vydával nové občanské průkazy nad rámec běžných úředních hodin. *Orgány veřejné správy by měly respektovat pojetí trvalého pobytu českých státních občanů jako ryze evidenční údaj, který nemá žádnou vypovídací hodnotu především o majetkových právech osob nabytých v souladu s právem, a aby majetkovým právům přiznávaly takové postavení, jaká tato práva v právním řádu ČR skutečně zaujímají.*

1.2.3. Ochrana vlastnictví při trestním řízení

Ministerstvo spravedlnosti vypracovalo návrh zákona o výkonu zajištění majetku a věci v trestním řízení. Zákon by měl být víceméně organizační normou upravující postup státních a dalších orgánů při realizaci zajištění majetku pocházejícího z trestné činnosti a jeho správě. Stávající zákonná úprava institut zajištění majetku a věci zná, je však nejednotná a někde pouze rámcová.⁷⁸ Je zcela nepochybné, že jde o zajištění účinné mezinárodní spolupráce proti organizovanému zločinu odčerpáním výnosů z trestné činnosti. Na druhé straně bude nezbytné, aby bylo možné se zajištěným majetkem nakládat pouze takovým způsobem, který umožní uvést majetková práva do původního stavu. Už samotné zajištění majetku osoby, která nebyla pravomocně odsouzena a ze zákona se na ni pohlíží jako na nevinnou, je totiž významným zákonným i ústavně konformním zásahem do ústavně zaručené nedotknutelnosti vlastnického práva.

1.3. Ochrana osobních údajů

1.3.1. Klientský registr informací⁷⁹

Na samém konci roku 2001 zahájilo několik bank kampaň na získání souhlasu svých

⁷⁷ viz <http://www.praha2.cz/odkaz.asp?id=187>

⁷⁸ zákon č. 141/1961 Sb., trestní řád, ve znění pozdějších předpisů, upravuje zajištění majetku či věci za účelem pozdější realizace náhrady škody poškozenému (§ 47 a násl.), zajištění za účelem pozdější realizace trestu propadnutí majetku (§ 347 a násl.) a zajištění na základě žádosti cizího státu či na základě uznání výroku cizozemského soudu o propadnutí majetku či o zajištění (§ 384).

⁷⁹ Tato kapitola byla vypracována s využitím Bulletinu ÚOOÚ č. 2/2002, "Souhlasy klientů vyžadované bankami, registr klientských informací a novela zákona o bankách", též <http://www.uoou.cz/dokumenty.php3>.

klientů se zpracováním jejich osobních údajů, který jde nad rámec zákona o bankách⁸⁰. Předmětem kontroly Úřadu pro ochranu osobních údajů (dále jen "ÚOOÚ") v těchto bankách bylo, zda a při jakém zpracování osobních údajů mohou nebo mají povinnost banky souhlas vyžadovat. Banky klientům prezentovaly poskytnutí souhlasu a tudíž jejich zařazení do registru klientských informací, který má sloužit bankám pro hodnocení důvěryhodnosti klientů, jako přímou cestu ke zrychlení služeb, především při poskytování půjček. ÚOOÚ doporučil klientům bank, aby souhlas nedávali - už proto, že zákon o bankách v tehdy platném znění takovýto postup a další nakládání s osobními údaji ani neumožňoval.

1.3.2. Vynětí osobních údajů zpracovávaných bankami ze zákona o ochraně osobních údajů

Dne 1. května 2002 vstoupila v účinnost novela zákona o bankách⁸¹, která ukládá bankám povinnost *"pro účely bankovních obchodů zjišťovat a zpracovávat údaje o osobách, včetně citlivých údajů o fyzických osobách, potřebné k tomu, aby bylo možno bankovní obchod uskutečnit bez nepřiměřených právních a věcných rizik pro banku"*⁸². Novela zákona o bankách obsahuje i další ustanovení, která zavádí pro banky výjimky z obecného právního režimu zákona o ochraně osobních údajů:

- Novela zákona o bankách vyjímá banky z režimu zákona o ochraně osobních údajů, podle kterého by jinak byly banky povinny jednou ročně svým klientům bezplatně poskytovat informaci o všech osobních údajích, které o nich shromáždila.
- Banky mohou poskytnout osobní údaje i do zahraničí s tím, že souhlas ÚOOÚ je vyžadován pouze při prvním poskytnutí údajů do zahraničí. Poskytnout osobní údaje do zahraničí přitom mohou banky i prostřednictvím právnických osob, které nejsou bankou. To znamená, že banky získaly oprávnění bez vědomí klienta předat jeho osobní údaje včetně citlivých dalšímu subjektu, který nemá s poskytováním bankovních služeb klientovi žádnou souvislost.
- Informace o klientech, které jsou předmětem bankovního tajemství umožňuje novela zákona o bankách předat v souvislosti s podnikáním banky na území jiného státu i bez souhlasu klienta, pokud je to nutné ke splnění povinnosti uložené právním řádem státu, na jehož území podniká.⁸³ Banky se tím dostávají do pozice vyřazující celou řadu principů zákona o ochraně osobních údajů ve vztahu k zahraničí.

Odlišně než novela zákona o bankách však nakládání s osobními údaji upravuje

⁸⁰ zákon č. 21/1992 Sb., o bankách, ve znění pozdějších předpisů

⁸¹ zákon č. 126/2002 Sb., o změně zákona č. 21/1992 Sb., o bankách, ve znění pozdějších předpisů

⁸² ustanovení § 37 odst. 2 zákona o bankách. Vládní návrh však toto ustanovení neobsahoval - viz sněmovní tisk č. 1041 ze 3. volebního období (http://www.snemovna.cz/forms/tmp_sqw/173b0098.doc) Toto ustanovení bylo do návrhu novely zákona o bankách včleněno z iniciativy Rozpočtového výboru Poslanecké sněmovny Parlamentu ČR při projednávání zákona jako nový bod 109a tohoto sněmovního tisku - viz usnesení výboru č. 572 ze dne 9. ledna 2002 (http://www.snemovna.cz/forms/tmp_sqw/6f2c002c.doc). Obě komory Parlamentu ČR tento poslanecký pozměňovací návrh akceptovaly - viz usnesení Poslanecké sněmovny č. 2051 ze dne 7. února 2002 a usnesení Senátu č. 288 ze dne 13. března 2002 (<http://www.senat.cz/ISO-8859-2.cgi/cgi-bin/sqw1250.cgi/new/sqw/text.sqw?CID=1550&pub=1&K=KTUS>).

⁸³ ustanovení § 38 odst. 10 zákona o bankách: *"Zpravu o záležitostech týkajících se klienta, které jsou předmětem bankovního tajemství, podá banka v souvislosti se svým podnikáním na území jiného státu i bez souhlasu klienta, pokud je to nutné ke splnění povinnosti uložené právním řádem státu, na jehož území podniká."*

Úmluva o ochraně osob se zřetelem na automatizované zpracování osobních údajů⁸⁴. Ta dává osobě, jejíž údaje jsou správcem údajů shromažďovány, právo získávat informace, zda jsou o ní správcem vedeny osobní údaje a jaké.⁸⁵ Úmluva také zakazuje, aby osobní údaje byly používány způsobem neslučitelným s předem stanovenými a oprávněnými účely, pro které byly shromážděny (čl. 5 písm. b) a umožňuje zpracovávat citlivé údaje pouze v případě, že vnitrostátní právní řád stanoví vhodné záruky (čl. 6). Novela zákona o bankách se tak dostává do rozporu s těmito ustanoveními, což je zejména patrné, vezmou-li se v úvahu nedostatečné záruky a ztráta kontroly nad zpracováním údajů při předávání údajů do zahraničí, tedy i do států s neadekvátní právní ochranou osobních údajů. Výjimku z tohoto práva váže Úmluva na současné splnění dvou podmínek: musí jít o výjimku na základě zákona a musí jít o opatření v demokratické společnosti nezbytné z důvodu ochrany bezpečnosti státu, veřejné bezpečnosti, oprávněných zájmů samotného subjektu údajů nebo potírání trestné činnosti nebo měnových zájmů státu⁸⁶. Zájem na snížení objemu klasifikovaných úvěrů bankovního sektoru, jak je toto ustanovení zdůvodňováno, však nemá přímý podmiňující vztah k měnové politice státu. Rovněž služby poskytované bankami jako soukromoprávními podnikatelskými subjekty, které navíc pro svou činnost potřebují bankovní licenci udělenou Českou národní bankou, nejsou měnovým zájmem státu. *Proto lze považovat toto ustanovení zákona o bankách považovat podle čl. 10 Ústavy za neaplikovatelná, protože subjekt údajů má právo úspěšně žádat od banky informaci, zda a jaké údaje jsou o něm zpracovávány přímo z Úmluvy.*

K novele zákona o bankách má vážné výhrady i ÚOOÚ. Důvodem výhrad je skutečnost, že *"ustanovení tohoto zákona ukládají bankám zpracovávat údaje o klientech, včetně údajů citlivých, přičemž nejsou klientovi dány žádné záruky, že jako pro banku "potřebné" nebudou zpracovávány i údaje ve skutečnosti pro stanovené účely nadbytečné a ohrožující soukromí nejen klienta banky, ale i jeho příbuzných."*⁸⁷ K tomu by mohlo zejména tehdy, budou-li propojeny databáze klientů bank s databázemi jiných nebankovních podnikatelských subjektů, např. dodavatelů energií, telekomunikačních nebo i leasingových společností. Novelou zákona o bankách se z obsahově shodných důvodů, byť především z pohledu komunitárního, práva věnovala i Evropská komise, která konstatovala vysokou míru neslučitelnosti novely zákona o bankách s komunitárním právem v oblasti ochrany osobních údajů.⁸⁸

1.3.3. Tzv. veřejné kamerové systémy

⁸⁴ smlouva RE ETS č. 108, publikovaná ve Sbírce mezinárodních smluv pod č. 115/2001 Sb.m.s.

⁸⁵ čl. 8 písm. b) Úmluvy č. 108: *„Každé osobě musí být umožněno získávat v přiměřených intervalech a bez přílišných průtahů nebo nákladů potvrzení o tom, zda jsou v automatizovaných souborech dat uloženy osobní údaje, které se jí týkají, jakož i sdělit jí tyto údaje ve srozumitelné formě;...“*

⁸⁶ čl. 9 odst. 2 Úmluvy č. 108: *„Odchylka od ustanovení článků 5, 6 a 8 této Úmluvy je přípustná, jestliže taková odchylka je stanovena zákonem smluvní strany a představuje nezbytné opatření v demokratické společnosti v zájmu:*

a) ochrany bezpečnosti státu, veřejné bezpečnosti, měnových zájmů státu nebo potírání trestné činnosti;

b) ochrany subjektu údajů nebo práv a svobod jiných osob.“

⁸⁷ viz Bulletin ÚOOÚ č. 3/2002, též <http://www.uoou.cz/dokumenty.php3>

⁸⁸ Stanovisko EK ke slučitelnosti novely zákona o bankách se směrnicí 95/46/EC Evropského parlamentu a Rady z 24. října 1995, o ochraně jednotlivců v souvislosti se zpracováním osobních údajů a s volným pohybem těchto údajů, je zveřejněn i na internetových stránkách ÚOOÚ: http://www.uoou.cz/leg_ek.php3.

Řada obcí v minulosti zvolila jako nástroj k zajištění veřejného pořádku sledování prostoru stálými automatickými technickými systémy, neboli kamerami. Vlastní sledování i využívání záznamů bylo předmětem diskusí a kritiky mj. proto, že tyto veřejné kamerové systémy provozovala obecní policie až do konce roku 2002 bez zákonného zmocnění v zákoně o obecní policii⁸⁹. Jeho novela, která nabyla účinnosti až 1. ledna 2003, proto již obsahuje výslovné zmocnění pro pořizování záznamů z těchto kamerových systémů.

Novela zákona o obecní policii však stanoví pouze oprávnění k provozování veřejných kamerových systémů. Vzhledem k velkému množství takto pořízených osobních údajů a tudíž i ke zvýšené pravděpodobnosti jejich využití k účelům odlišným od plnění povinností obecní policie by bylo vhodné vytvořit speciální úpravu především pro nakládání s nimi.

1.3.4. Národní zdravotní registry

Ministerstvo zdravotnictví vypracovalo návrh vyhlášky, kterou se stanoví rozsah a způsob poskytování informací zdravotnickými zařízeními do Národního zdravotnického informačního systému. Formuláře, jež byly přílohou návrhu vyhlášky, obsahovaly citlivé údaje jako národnost či etnicitu, sexuální orientaci, diagnózu pohlavní choroby a HIV pozitivitu spolu s rodným číslem dotčené osoby, přičemž všechny tyto údaje měly být soustředěny v jedné centrální databázi. Návrh vyvolal značnou kritiku ze strany ÚOOÚ, zmocněnce vlády pro lidská práva, hromadných sdělovacích prostředků a zainteresované veřejnosti (včetně Gay iniciativy, která sdružuje homosexuálně orientované osoby). Ministerstvo zdravotnictví posléze konstatovalo, že kritizované registry (např. registr pohlavních chorob) byly do návrhu včleněny nad rámec zmocňovacího ustanovení. V následně předloženém návrhu zákona o zdravotní péči navrhuje ministerstvo zdravotnictví zřídit konkrétní registry zákonem.

Problém ochrany citlivých údajů o zdravotním stavu ve zdravotnických registrech má několik rovin. Již dosavadní praxe sběru údajů je problematická z hlediska Úmluvy o ochraně osob se zřetelem na automatizované zpracování osobních údajů a neopírá se o konkrétní zákonné zmocnění; dosud chybí přesné zákonné vymezení účelu a druhu sbíraných, hlášených, převáděných a spravovaných osobních dat. Zejména však na žádné úrovni sběru, hlášení či správy osobních dat nejsou v žádném zákoně upravena základní práva občanů. Podle stanoviska ÚOOÚ je dosavadní praxe i úprava navrhovaná ve vyhlášce v rozporu se zákonem o ochraně osobních údajů⁹⁰. Z tohoto pohledu se jeví případný návrh na vytvoření registrů zákonem (např. zákonem o zdravotní péči) jako pozitivní krok, jenž však sám o sobě neodstraňuje pochybnosti týkající se způsobu identifikace, práva osob na informace a rozsahu zjišťovaných údajů:

- Identifikace osob rodným číslem je nejjednodušší, ale má také největší potenciál zneužití, neboť toto číslo je v současnosti takřka univerzálním vstupním číslem v nejrůznějších situacích a vztazích, včetně majetkových.

⁸⁹ Zákon č. 553/1991 Sb., o obecní policii, ve znění pozdějších předpisů. Zákonem č. 311/2002 Sb. byl do zákona o obecní policii vložen § 24b: "(1) Obecní policie je oprávněna, je-li to potřebné pro plnění jejích úkolů podle tohoto nebo jiného zákona, pořizovat zvukové, obrazové nebo jiné záznamy z míst veřejně přístupných, popřípadě též zvukové, obrazové nebo jiné záznamy o průběhu zákroku nebo úkonu.

(2) Jsou-li k pořizování záznamů podle odstavce 1 zřízeny stálé automatické technické systémy, je obecní policie povinna informace o zřízení takových systémů vhodným způsobem uveřejnit."

⁹⁰ zákon č. 101/2000 Sb., o ochraně osobních údajů, ve znění pozdějších předpisů

- Právo osob vědět, jaké údaje jsou o nich vedeny, vyplývá z Úmluvy o ochraně osob se zřetelem na automatizované zpracování osobních údajů (viz též kapitola I./1.3.2. Zprávy). Dosud však je pravidlem, že osoby nejsou v praxi vůbec informovány o poskytování citlivých údajů do registrů, takže ani neuplatňují právo vědět, jaké údaje o nich jsou vedeny.
- Věcný rozsah zjišťovaných údajů a míru jejich ochrany je nutno diferencovat. Vždy musí být velmi pečlivě zvažováno, do jaké míry je takový zásah do práv jedince odůvodnitelný vzhledem k poměru citlivosti údajů a jejich nezbytnosti pro formulaci veřejné zdravotnické politiky (ne všechno, co je potenciálně užitečné, je nezbytné). Některé navrhované údaje, např. národnost, nemohou být v individualizované podobě bez vědomí dotyčných osob sledovány vůbec, protože jde o rozpor s čl. 3 Listiny.

V mnoha situacích stačí pro formulaci zdravotnické politiky neindividualizované údaje statistické povahy. Jinde jsou sice individualizované údaje nutné, ale měly by podléhat různé míře ochrany, od základní (registr kloubních náhrad) až po velmi vysokou. V některých případech (pohlavní choroby, HIV pozitivita) by bylo vhodné buď zcela ustoupit od záměru vytvářet centrální registry, anebo podmínit poskytování údajů do těchto registrů nejen plnou informovaností, ale i průkazným souhlasem pacienta. Tuto problematiku je možno vyřešit formou zvláštního zákona v souladu s Úmluvou o ochraně osob se zřetelem na automatizované zpracování osobních údajů.

1.4. Osobnostní práva

1.4.1. Právo na přístup ke zdravotnické dokumentaci

Již sám pojem „zdravotnická dokumentace“ lze považovat za problematický. Zákon o péči o zdraví lidu⁹¹ používá tohoto pojmu, ačkoli by bylo logicky správnější hovořit o „zdravotní dokumentaci“. Primární je totiž vztah této dokumentace ke zdraví pacienta a až sekundární je to, že jí vypracovávají zdravotníci. Lpění na pojmu „zdravotnická“ místo „zdravotní“, jež přetrvává i v návrhu nového zákona o zdravotní péči, svědčí o paternalistickém pojetí této dokumentace jako něčeho, co patří zdravotníkům.

V návrhu nového zákona o zdravotní péči je nově upraveno právo na přístup ke zdravotnické dokumentaci. Naskytá se však otázka, zda by nebylo vhodné konkrétně vymezit součásti této dokumentace, s nimiž mají pacienti právo se seznamovat. Jinak totiž může hrozit buď příliš široký výklad (pacienti dožadující se přístupu ke všem poznámkám lékaře, např. v psychiatrické praxi), anebo naopak výklad restriktivní (odůvodněný v praxi právě tím, že konkrétní složky nejsou definovány).

Značnou pozornost odborné i laické veřejnosti vzbudil spor o to, komu náleží posmrtná ochrana osobnostních práv zemřelé osoby. Veřejný ochránce práv předložil vládě vyrozumění, aby ministerstvo zdravotnictví zpřístupnilo zdravotnickou dokumentaci pozůstalým odsouzeného, který náhle zemřel ve výkonu trestu odnětí svobody. Ministerstvo zdravotnictví argumentovalo tím, že žádosti pozůstalých nelze vyhovět, protože podle zákona o péči o zdraví lidu je každý zdravotnický pracovník povinen zachovávat mlčenlivost o skutečnostech, o nichž se dověděl v souvislosti s výkonem svého povolání, s výjimkou případů, kdy skutečnost sděluje se souhlasem ošetřované osoby, nebo kdy byl této povinnosti zproštěn nadřízeným orgánem v důležitém státním zájmu. Osoby blízké (pozůstalí) přitom nejsou uvedeny v taxativním výčtu subjektů, jež se s dokumentací seznamovat smějí.

⁹¹ zákon č. 20/1966 Sb., o péči o zdraví lidu, ve znění pozdějších předpisů

Jak posléze uznalo samo ministerstvo zdravotnictví, je takovéto posouzení jednostranné. Rozhodně totiž nelze dovozovat – a neodpovídá tomu ani 99% běžné zdravotnické praxe – že by osoby blízké apriorně neměly právo se seznamovat s informacemi o zdravotním stavu, resp. příčinách smrti zemřelého, přestože toto právo není v uvedeném zákoně ani v jiných právních normách pozitivně upraveno. Pokud totiž úpravu neobsahuje speciální právní norma, je nutno vycházet z příslušné obecné normy, kterou je v tomto případě občanský zákoník⁹², podle něhož má každý právo na ochranu své osobnosti, zejména života a zdraví, občanské cti, lidské důstojnosti, soukromí, jména a projevů osobní povahy před neoprávněnými zásahy ze strany třetích osob – v případě úmrtí osoby patří uplatňování tohoto práva manželu a dětem, a není-li jich, jejím rodičům (tedy nikoli zdravotnickému zařízení, státu či jinému subjektu). Jde především o právo na ochranu života a zdraví, zaručené Listinou a mezinárodními smlouvami o lidských právech. Motivace i právní titul pozůstalých ke zpřístupnění informací jsou tedy zcela jiné než u taxativního výčtu subjektů uvedených v zákoně o péči o zdraví lidu (§ 67b odst. 10), jež jsou oprávněny nahlížet do dokumentace v souvislosti s jejich pracovním nebo funkčním zařazením. Právo na ochranu života a zdraví přitom nemohou pozůstalí reálně uplatňovat jinak než nahlédnutím do zdravotní dokumentace, která může objasnit, zda bylo právo na život v případě jejich rodinného příslušníka respektováno.

Dále je nezpřístupnění zdravotnické dokumentace zemřelého ze strany státního orgánu rovněž v rozporu s důležitým státním zájmem. Úplné objasnění všech aspektů úmrtí osoby ve státním zařízení (nejen ve věznici, ale obecně ve zdravotnických zařízeních) je nesporně v zájmu státu; je totiž nutno posilovat důvěru obyvatelstva v státní orgány a instituce, jež by se za všech okolností měly vyhýbat jednání, které tuto důvěru oslabuje. Nezpřístupnění zdravotnické dokumentace v jakémkoli případě, který byl předmětem stížnosti, působí jako snaha utajit případná pochybení – a to i tehdy, kdy o žádné pochybení ve skutečnosti nešlo.

Z judikatury Evropského soudu pro lidská práva (dále v tomto oddílu jen „Soud“) dále vyplývá jednoznačná aplikace čl. 2 Evropské úmluvy o lidských právech (právo na život). Soud opakovaně zdůraznil nejen právo rodiny zemřelého na informace, ale i právo této rodiny zúčastnit se vyšetřování. Případy, kdy zemře jedinec zadržovaný ve státní instituci – například ve vězení nebo v psychiatrickém zařízení – považuje Soud za takové, které vyžadují zvlášť vysokou úroveň otevřenosti a vyšetřovací důslednosti. V případě takového úmrtí je stát povinen poskytnout uspokojivé vysvětlení, jinak dojde Soud k závěru, že k úmrtí došlo v následku skutků či opomenutí státních úřadů.⁹³

Ministerstvo zdravotnictví plánuje problém nejednoznačné právní úpravy v této oblasti vyřešit v nové zdravotnické legislativě. Úprava, která začleňuje výslovné právo osob blízkých na seznámení se zdravotnickou dokumentací zemřelého (s výjimkou případů, kdy to pacient ještě za svého života výslovně zakázal), je obsažena v návrhu nového zákona o zdravotní péči. Do doby jeho přijetí navrhuje ministerstvo zdravotnictví řešit tuto otázku využitím institutu zproštění povinnosti mlčenlivosti zdravotnických pracovníků nadřízeným orgánem ve smyslu ustanovení § 55 odst. 2 písm. d) zákona o péči o zdraví lidu, což se jeví jako žádoucí⁹⁴. *Dokud však pozitivní právní úprava nakládání se zdravotnickými údaji pro*

⁹² ustanovení § 11 zákona č. 40/1964 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů

⁹³ rozsudek o stížnosti č. 21986/93, Edwards vs. Spojené království

⁹⁴ Jak však ukazuje další vyrozumění veřejného ochránce práv adresované vládě (ve věci Boháčová), v praxi se nadále děje pravý opak. Zatímco v běžných případech se pozůstalým pochopitelně sděluje pravdivá informace o příčinách úmrtí pacienta, právě v těch případech,

případ smrti ošetřované osoby ve vnitrostátním právu chybí, lze tuto mezeru překlenout buď použitím obecnější právní úpravy obsažené v občanském zákoníku, anebo přímou aplikací Evropské úmluvy o lidských právech.

1.4.2. Dispoziční právo pozůstalých k tělu zemřelé blízké osoby

Jako sporná se jeví také úprava tzv. dispozičního práva pozůstalých k tělu zemřelé blízké osoby, které je v příslušných zákonech – zákon o transplantacích⁹⁵, zákon o pohřebnictví⁹⁶ - fakticky popřeno. Jde např. o to, že nemocnice může bez svolení pozůstalých převést tělo do jiného ústavu, že vypořádání případného sporu pozůstalých s nemocnicí o provedení pitvy není nijak upraveno, že pozůstalí nemají záruku provedení nezávislé pitvy v případě na pochybení, atd.

1.5. Omezení svobody pobytu a pohybu v průběhu konání summitu NATO

Přecenění institutu trvalého pobytu v průběhu summitu NATO (viz kapitola I./1.2.1. Zprávy) vedlo kromě zásahu do práva na pokojné užívání majetku i k omezení svobody pobytu pro všechny osoby, jimž nebyl umožněn přístup k nemovitosti, kterou užívaly. Existují rozdílné názory na to, zda lze tato práva omezit na základě pravomoci Policie ČR danou zákonem o Policii ČR⁹⁷, který umožňuje policistům přikázat každému, aby nevstupoval nebo se nezdržoval na určená místa, pokud to vyžaduje účinné zabezpečení plnění úkolů Policie⁹⁸, nebo zda je lze omezit „preventivně“ pouze na základě vyhlášeného krizového stavu podle krizového zákona⁹⁹ nebo následně poté, co nastane situace umožňující orgánům veřejné právy přijímat taková opatření. Stav nebezpečí podle krizového zákona, ani nouzový stav

kdy si pozůstalí stěžují, jsou jim informace odpírány s tím, že stát takto chrání osobnostní práva pacienta.

⁹⁵ zákon č. 285/2002 Sb., o darování, odběrech a transplantacích tkání a orgánů

⁹⁶ zákon o pohřebnictví č. 256/2001 Sb., o pohřebnictví

⁹⁷ zákon č. 283/1991, o Policii ČR, ve znění pozdějších předpisů

⁹⁸ § 20 a § 2 odst. 1 zákona o Policii ČR: "*Jestliže to vyžaduje účinné zabezpečení plnění úkolů uvedených v tomto zákoně, je policista oprávněn přikázat každému, aby na nezbytně nutnou dobu nevstupoval na určená místa nebo se na nich nezdržoval. Každý je povinen příkazu policisty uposlechnout. K vyznačení nebo ohraničení určeného místa může být použito technických prostředků.*

Policie plní tyto úkoly:

a) chrání bezpečnost osob a majetku;

b) spolupůsobí při zajišťování veřejného pořádku, a byl-li porušen, činí opatření k jeho obnovení; ...

g) zajišťuje ochranu ústavních činitelů České republiky a bezpečnost chráněných osob, kterým je při jejich pobytu na území České republiky poskytována osobní ochrana podle mezinárodních dohod;

h) zajišťuje ochranu zastupitelských úřadů, ochranu sídelních objektů Parlamentu, pokud zákon nestanoví jinak, prezidenta republiky, Ústavního soudu, ministerstva zahraničních věcí, ministerstva vnitra a dalších objektů zvláštního významu pro vnitřní pořádek a bezpečnost, které určí vláda na návrh ministra vnitra; rovněž zajišťuje ochranu objektů, pro které taková ochrana vyplývá z mezinárodní dohody, kterou je Česká republika vázána; ...". Názor, že práva lze omezit na základě oprávnění Policie zastává ministerstvo vnitra a ministerstvo zahraničních věcí jako organizátor summitu NATO.

⁹⁹ zákon č. 240/2000 Sb., o krizovém řízení, ve znění pozdějších předpisů

podle ústavního zákona o bezpečnosti ČR¹⁰⁰ totiž nemůže být vyhlášen před vznikem situace, o níž nelze s jistotou tvrdit, že vůbec nastane¹⁰¹. Míru přiměřenosti, resp. nepřiměřenosti zásahu do práv by mohl v individuálním případě posoudit pouze soud a posuzování souladu s ústavním pořádkem a mezinárodněprávními závazky přísluší pouze Ústavnímu soudu ČR.

Dále v průběhu summitu nastalo též omezení svobody pohybu, protože vstup do tzv. bezpečnostních zón povolen pouze po předložení dokladu totožnosti s uvedeným místem trvalého pobytu v tzv. bezpečnostní zóně. Paradoxně tak byly zvýhodněny osoby, které zde byly formálně hlášeny k trvalému pobytu, aniž měly prokazatelný a právem chráněný zájem na pohybu v bezpečnostní zóně, oproti majitelům či uživatelům nemovitostí nebo osobám pracujícím v této zóně.

1.6. Zrušení některých ustanovení zákona o církvích Ústavním soudem

Dne 7. ledna 2002 nabyl účinnosti nový zákon o církvích¹⁰², který nahradil dosavadní právní úpravu z let 1991 a 1992¹⁰³. Oproti předcházející právní úpravě umožňuje zákon registraci i pro početně malé církve a náboženské společnosti, byť za odlišných podmínek.¹⁰⁴

V únoru 2002 obdržel Ústavní soud návrh skupiny senátorů na zrušení celého zákona o církvích, nebo na zrušení vybraných ustanovení tohoto zákona odůvodněný zejména rozporem s čl. 16 odst. 2 a 4 Listiny a s čl. 4 a 11 Listiny. Návrh na zrušení celého zákona Ústavní soud zamítl. Neshledal rovněž protiústavnost úpravy vzniku právní subjektivity církví a náboženských společností (§ 6 odst. 1). V tom, že evidence církevních právnických osob na ministerstvu kultury byla omezena jen „za účelem organizace, vyznávání a šíření náboženské víry“ (§ 6 odst. 2), však shledal Ústavní soud porušení čl. 16 odst. 2 Listiny, jež garantuje právo církví a náboženských společností zřizovat řeholní a jiné církevní instituce

¹⁰⁰ ústavní zákon č. 110/1998 Sb., o bezpečnosti ČR, ve znění pozdějších předpisů

¹⁰¹ § 3 odst. 1 krizového zákona: *"Stav nebezpečí se jako bezodkladné opatření může vyhlásit, jsou-li v případě živelní pohromy, ekologické nebo průmyslové havárie, nehody nebo jiného nebezpečí ohroženy životy, zdraví, majetek, životní prostředí, pokud nedosahuje intenzita ohrožení značného rozsahu a není možné odvrátit ohrožení běžnou činností správních úřadů a složek integrovaného záchranného systému."* a čl.5 odst. 1 a 3 a čl. 6 odst. 1 zákona o bezpečnosti ČR: *"Vláda může vyhlásit nouzový stav v případě živelních pohrom, ekologických nebo průmyslových havárií, nehod nebo jiného nebezpečí, které ve značném rozsahu ohrožují životy, zdraví nebo majetkové hodnoty anebo vnitřní pořádek a bezpečnost. Je-li nebezpečí z prodlení, může vyhlásit nouzový stav předseda vlády. Jeho rozhodnutí vláda do 24 hodin od vyhlášení schválí nebo zruší. ... Nouzový stav se může vyhlásit jen s uvedením důvodů na určitou dobu a pro určité území. Současně s vyhlášením nouzového stavu musí vláda vymezit, která práva stanovená ve zvláštním zákoně a v jakém rozsahu se v souladu s Listinou základních práv a svobod omezují a které povinnosti a v jakém rozsahu se ukládají."*

¹⁰² zákon č. 3/2002 Sb., o svobodě náboženského vyznání a postavení církví a náboženských společností, ve znění pozdějších předpisů

¹⁰³ zákon č. 308/1991 Sb., o svobodě náboženské víry a postavení církví a náboženských společností. a zákon č. 161/1992 Sb., o registraci církví a náboženských společností

¹⁰⁴ Této možnosti využily tyto církve a náboženské společnosti: Církev Křesťanská společenství, Obec křesťanů v České republice, Mezinárodní společnost pro vědomí Krišny - Hnutí Hare Krišna a Česká hinduistická náboženská společnost. Ty byly v roce 2002 zaregistrovány. Registrace nebyla provedena pouze u Ekumenické církve svatého Jana Jeruzalémského, řádu rytířů Rhodosu a Malty, protože přípravný výbor této církve vzal návrh na registraci této církve zpět. Další náboženská společenství o registraci nepožádala.

nezávisle na státních orgánech. Zrušené ustanovení § 6 odst. 2 zákona obsahovalo též vymezení pojmu „církevní právnická osoba“ jako okruh subjektů evidovaných podle tohoto zákona ministerstvem kultury. Protože však Ústavní soud nezrušil ustanovení, jež upravuje postup při evidování orgánu či církevní instituce včetně institucí řeholních (§ 16 odst. 1), vznikl spor mezi ministerstvem kultury a některými představiteli církví o nezbytnosti evidování podnikatelských subjektů, resp. zdravotnických, sociálních a školských zařízení.¹⁰⁵ Touto otázkou se však Ústavní soud ani nad rámec návrhu na zrušení vybraných ustanovení zákona nezabýval. Protože Ústavní soud vynesl svůj nálezný 27. listopadu 2002, ale zveřejněn byl ve Sbírce zákonů až v lednu 2003, bude řešení daného problému pokračovat v roce 2003.

Zásadní ustanovení z oblasti zvláštních práv¹⁰⁶ přiznaných církvím, které splňují zákonné podmínky, Ústavní soud jako protiústavní neshledal; zrušil pouze ustanovení o odnětí oprávnění k výkonu zvláštních práv, pokud církev či náboženská společnost nezveřejňuje každoročně výroční zprávu (§ 21 odst. 1 písm. b). Dále pak shledal Ústavní soud protiústavnost v omezeném využití příjmu ze zisku církví a náboženských společností (§ 27 odst. 5) a ve stanovení roční lhůty ode dne nabytí účinnosti zákona pro doplnění údajů (§ 28 odst. 5), přičemž však důvody pro zrušení druhého ze zmíněných ustanovení neuvedl. Podle názoru ministerstva kultury jsou změny provedené Ústavním soudem jen dílčí a nedotýkají se celkové koncepce zákona.¹⁰⁷

2. Politická práva

2.1. Účast na veřejném životě

2.1.1. Neslučitelnost funkce zastupitele s výkonem státní služby

¹⁰⁵ Tomu, aby byla podle zákona o církvích evidována např. zdravotnická zařízení, podle názoru ministerstva kultury brání zákon č. 160/1992 o zdravotní péči v nestátních zdravotnických zařízeních, ve znění pozdějších předpisů, který jednoznačně stanovuje povinnost jejich evidence obecně na krajských úřadech. Tento problém však nebyl v roce 2002 aktuální, protože církve a náboženské společnosti nevyužívaly roční lhůtu k doplňování údajů o evidenci podle zákona o církvích.

¹⁰⁶ Zákon o církvích definuje skupinu zvláštních práv v § 7 odst. 1: "*Registrovaná církev a náboženská společnost může za podmínek stanovených tímto zákonem k plnění svého poslání získat oprávnění k výkonu těchto zvláštních práv:*

a) vyučovat náboženství na státních školách podle zvláštního právního předpisu,
b) pověřit osoby vykonávající duchovenskou činnost k výkonu duchovenské služby v ozbrojených silách ČR, v místech, kde se vykonává vazba, trest odnětí svobody, ochranné léčení a ochranná výchova,
c) být financována podle zvláštního právního předpisu o finančním zabezpečení církví a náboženských společností,
d) konat obřady, při nichž jsou uzavírány církevní sňatky podle zvláštního právního předpisu,
e) zřizovat církevní školy podle zvláštního právního předpisu,
f) zachovávat povinnost mlčenlivosti duchovními v souvislosti s výkonem zpovědního tajemství nebo s výkonem práva obdobného zpovědnímu tajemství, je-li tato povinnost tradiční součástí učení církve a náboženské společnosti nejméně 50 let; tím není dotčena povinnost překazít trestný čin uložená zvláštním zákonem."

¹⁰⁷ Nálezem publikovaným ve Sbírce zákonů pod č. 4/2003 Sb. Ústavní soud zrušil ke dni publikace ve Sbírce zákonů, tj. ke dni 13. ledna 2003, ustanovení § 6 odst. 2, § 21 odst. 1 písm. b), § 27 odst. 5 věty druhé v části "*a dosažený zisk smí být použit jen k naplnění cílů činnosti církve a náboženské společnosti*" a § 28 odst. 5 zákona o církvích.

V souvislosti s přijetím služebního zákona¹⁰⁸ byl přijat též zákon o změně zákonů souvisejících s přijetím služebního zákona¹⁰⁹, který novelizací zákonů o krajských a komunálních volbách¹¹⁰ vymezil neslučitelnost současného trvání funkce člena zastupitelstva kraje nebo obce s výkonem státní služby podle služebního zákona. Ačkoli zastupitelstvo kraje má omezenou zákonodárnou iniciativu, není ani z odůvodnění návrhu zákona zřejmé, proč se tato neslučitelnost nevztahuje i na ty budoucí státní zaměstnance, kteří budou zvoleni poslanci nebo senátory.¹¹¹ *Měla by tudíž být řešena otázka, zda se pozastavení výkonu státní služby má vztahovat i na státního zaměstnance zvoleného poslancem nebo senátorem.*

2.1.2. Prodloužení voleb na dva dny

Některé z voleb probíhajících v roce 2002 se vyznačovaly oproti volbám konaných v přecházejících letech mj. i tím, že opět bylo možné volit ve dvou dnech. Volby konané v jednom dni proběhly v roce 2000, kdy šlo o volby do zastupitelstev krajů podle nového zákona o krajských volbách a o volby do Senátu Parlamentu ČR podle novely zákona o volbách do Parlamentu ČR¹¹². Ostatní volby probíhaly ve dvou dnech. Návrat ke dvěma volebním dnům pro volby do všech zastupitelských orgánů znamená především zvýšení komfortu pro voliče.

2.1.3. Účast cizinců na veřejném životě

Rok 2002 nepřinesl žádný posun, takže přetrvávají problémy týkající se sdružování a vymezení „občanství obce“, jak byly popsány ve Zprávě 2001. Přestože vláda rozhodla již v roce 2000, aby příslušné resorty do 31. prosince 2001 zabezpečily podmínky pro uplatnění práv uvedených v kapitolách B a C Úmluvy Rady Evropy o účasti cizinců na veřejném životě na místní úrovni (č. ETS 144),¹¹³ které se týkají a zřizování poradních orgánů k zastupování usedlých cizinců na místní úrovni a možnosti účasti cizinců v místních volbách, žádná viditelná opatření na těchto úsecích přijata doposud nebyla. Na rozdíl od zřizování poradních orgánů, kde platné právo zřizování takových orgánů neklade překážky, není účast všech cizinců ve volbách na místní úrovni bez přijetí nové právní úpravy možná. Podle současné platné úpravy je tato možnost dána jen na základě reciprocity, tj. je dána jen občanům těch zemí, v jejichž zemi se budou moci obecních voleb za obdobných podmínek účastnit čeští státní občané.

Ministerstvo vnitra by proto mělo zvážit přípravu novely zákona o komunálních volbách a krajského volebního zákona tak, aby se příštích místních voleb mohli zúčastnit

¹⁰⁸ zákon č. 218/2002 Sb., o službě státních zaměstnanců ve správních úřadech a o odměňování těchto zaměstnanců a ostatních zaměstnanců ve správních úřadech

¹⁰⁹ zákon č. 309/2002 Sb., o změně zákonů souvisejících s přijetím zákona o službě státních zaměstnanců ve správních úřadech a o odměňování těchto zaměstnanců a ostatních zaměstnanců ve správních úřadech

¹¹⁰ zákon č. 130/2000 Sb. o volbách do zastupitelstev krajů, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 491/2001 Sb. o volbách do zastupitelstev obcí, ve znění pozdějších předpisů

¹¹¹ Sněmovní tisk č. 794 ze 3. volebního období (http://www.snemovna.cz/forms/tmp_sqw/676a0027.doc) uvádí stručně: "Jestliže se stane státní zaměstnanec členem voleného orgánu územního samosprávného celku, pozastavuje se mu ze zákona výkon státní služby na dobu, po kterou bude v tomto orgánu působit."

¹¹² zákon č. 204/2002 Sb. kterým se mění zákon č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu ČR, ve znění pozdějších předpisů a o změně a doplnění některých dalších zákonů

¹¹³ Usnesením vlády č. 311 ze dne 29. března 2000 k návrhu na ratifikaci Úmluvy o účasti cizinců na veřejném životě na místní úrovni (<http://racek.vlada.cz/usneseni/>) uložila vláda tento úkol ministrům vnitra, kultury a pro místní rozvoj.

všichni cizinci ve smyslu výše zmíněné Úmluvy Rady Evropy, tj. ti, kteří žijí zákonně na území ČR nejméně 5 let.

2.2. Volby do Poslanecké sněmovny Parlamentu ČR

Ve dnech 14. a 15. června 2002 proběhly volby do Poslanecké sněmovny Parlamentu ČR. Při této příležitosti byla do ČR pozvána Volební pozorovatelská mise Úřadu pro demokratické instituce a lidská práva OBSE/ODIHR. Pozorovatelská mise dospěla k závěru¹¹⁴, že volby odpovídaly mezinárodním standardům a požadavkům na demokratické volby. Konstatovala dále, že volební administrativa fungovala dobře, volební představitelé byli kvalitně zaškoleni a technická příprava byla provedena efektivně. Za pozitivní byla označena možnost státních občanů ČR volit v zahraničí.

2.2.1. Konání voleb do Poslanecké sněmovny Parlamentu ČR v zahraničí

Poprvé od vzniku samostatného státu měli státní občané ČR možnost účastnit se voleb i tehdy, pokud se v době konání voleb nacházeli v zahraničí. Novela zákona o volbách do Parlamentu ČR¹¹⁵ umožnila organizovat volby i ve zvláštních volebních okrscích mimo území státu. Tyto zvláštní volební okrsky byly zřízeny na zastupitelských úřadech ČR v zahraničí.

Na zastupitelských úřadech se pro volby zapsalo v termínu stanoveném zákonem o volbách do Parlamentu ČR celkem 2957 voličů s bydlištěm mimo území ČR. K hlasování se celkem dostavilo 3763 voličů. Možnosti volit mimo území státu tak využili nejen voliči zapsaní do zvláštních seznamů voličů, ale i voliči s voličským průkazem, kteří využili možnosti volit na zastupitelském úřadě, protože se právě nacházeli v zahraničí.¹¹⁶ Je zřejmé, že podstatná část státních občanů ČR trvale žijících v zahraničí možnosti hlasování na zastupitelském úřadě nevyužila. Naproti tomu se k hlasování na zastupitelském úřadě se dostavil oproti původnímu očekávání vyšší podíl voličů s voličským průkazem.¹¹⁷

¹¹⁴ Závěrečná zpráva Pozorovatelské mise o průběhu voleb a volebním právu v ČR je dostupná na internetové stránce OBSE:

http://www.osce.org/odihr/documents/reports/election_reports/cz/cz_pe_june2002_efr.php3.

¹¹⁵ Jde o zákon č. 204/2000 Sb., kterým se mění zákon č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu ČR, ve znění pozdějších předpisů. Následná novela (zákon č. 171/2002 Sb.) upravil v souvislosti s časovým průběhem hlasování v zahraničí systém, kdy zahájení zveřejňování průběžných výsledků hlasování je možné okamžikem uzavření volebních místností v ČR. Touto novelou byl upraven časový průběh voleb v zahraničí tak, že ve státech, v nichž nastává shodně označený hodinový čas později o více jak 4 hodiny ve srovnání s hodinovým časem v ČR, volby probíhají ve čtvrtek a pátek tj. o den dříve než v ČR.

¹¹⁶ Jak uvádí ministerstvo vnitra, kolik státních občanů ČR se trvale zdržuje v zahraničí a nejsou tak v ČR hlášeni k pobytu nelze ani zjistit.

¹¹⁷ Praxe ukázala, že současné znění zákona o volbách do Parlamentu ČR obsahuje některé nedostatky, které komplikují organizační zajištění voleb v zahraničí. Je to dáno jednak tím, že v době právního zakotvení možnosti volit na Zastupitelských úřadech ČR v zahraničí nebyly praktické zkušenosti s touto formou hlasování, a dále částečně i tím, že původní znění zákona o volbách do Parlamentu ČR s touto formou vůbec nepočítalo. Dalším faktorem, který se odráží v nedokonalé úpravě, je skutečnost, že zákon o volbách do Parlamentu ČR prodělal celou řadu změn, většinou vynucených okamžitou potřebou praxe, a tudíž provedených narychlo a neorganicky.

Ze strany některých voličů i zastupitelských úřadů se ozývaly námitky proti údajným byrokratickým překážkám. Ty byly spatřovány zejména v nezbytnosti registrace voliče pouze v jednom konkrétním volebním seznamu. Jde o formální systémové opatření, jež vylučuje možnost vícenásobného hlasování jedním voličem, a tím zachovává regulérnost voleb.

2.2.2. Soudní přezkoumání kroků orgánů zajišťujících volby do Poslanecké sněmovny Parlamentu ČR před jejich konáním

Podle zákona o volbách do Parlamentu ČR se proti rozhodnutí o odmítnutí kandidátní listiny, škrtnutí kandidáta na kandidátní listině a proti provedení registrace kandidátní listiny může politická strana, politické hnutí nebo koalice, která podala kandidátní listinu, (a v případě škrtnutí kandidáta i tento kandidát) domáhat do dvou dnů od doručení rozhodnutí ochrany u soudu. V souvislosti s volbami do Poslanecké sněmovny konanými ve dnech 14. a 15. června 2002 byly podány podle zákona o volbách do Parlamentu (§ 86) k příslušným krajským soudům návrhy na vydání rozhodnutí o zaregistrování kandidátní listiny a návrhy na vydání rozhodnutí o zrušení registrace kandidátní listiny. O těchto návrzích rozhodly krajské soudy zpravidla zamítavým usnesením popř. usnesením, kterým bylo řízení zastaveno, protože byl návrh podán opožděně.¹¹⁸

Politická strana "Akce za zrušení Senátu a proti vytunelování důchodových fondů" (dále jen "AZS") nepřipojila v žádném volebním kraji, ve kterém podala kandidátní listinu, potvrzení o složení příspěvku na volební náklady¹¹⁹. Proto okresní úřady rozhodly o odmítnutí kandidátních listin.¹²⁰ Proti tomuto rozhodnutí podala AZS u příslušných krajských soudů návrh na vydání rozhodnutí o zaregistrování kandidátní listiny s tím, že povinnost složení příspěvku na volební náklady považuje za protiústavní a v rozporu s nálezem č. 64/2001 Sb. Ústavního soudu ČR v této věci. Krajské soudy v této věci zaujaly odlišná stanoviska. Některé z nich návrhu vyhověly a rozhodly o registraci kandidátní listiny AZS v příslušném volebním kraji, jiné z nich návrh zamítly s tím, že rozhodnutím okresního úřadu zákon porušen nebyl. Zbylé krajské soudy usnesením řízení zastavily s odůvodněním, že návrh byl podán opožděně. AZS se v případech, kde její návrh byl u krajských soudů zamítnut nebo bylo řízení zastaveno, obrátila na Ústavní soud ČR s ústavní stížností proti rozhodnutí krajského soudu a s návrhem na zrušení § 31 odst. 4 zákona o volbách do Parlamentu ČR. Ústavní soud ČR ústavní stížnost i návrh odmítl s tím, že návrhy podané krajským soudům, proti jejichž rozhodnutí ústavní stížnost směřovala, byly podány opožděně, čímž AZS svou

¹¹⁸ Ministerstvo spravedlnosti nevede bližší statistiku o návrzích na soudní přezkoumání rozhodnutí ve volebních věcech. Z dostupných údajů se zjišťuje, že v roce 2002 rozhodovaly krajské a okresní soudy v ČR ve 106 případech spory podle zákona o volbách do Parlamentu ČR. Proto není možné návrhy na soudní přezkoumání charakterizovat.

¹¹⁹ Jde o povinnost obsaženou v § 31 odst. 4 zákona o volbách do Parlamentu ČR, která nahradila institut volební kauce. Ten byl zrušen nálezem ÚS ČR č. 64/2001 Sb. Volební kauci ve výši 40 tis. Kč za každý volební kraj musel zaplatit každý politický subjekt, který se účastnil voleb do Parlamentu ČR, příspěvek na volby ve výši 15 tis. Kč je povinen uhradit každý politický subjekt za každý kraj, v němž se voleb do Parlamentu ČR účastní. Zatímco částka stanovená na jeden kraj se snížila, zvýšil se počet volebních krajů z osmi na čtrnáct, v souladu se správním členěním území státu na kraje. Pokud se politický subjekt účastní voleb ve všech krajích, pak byl před zrušením kaucí povinen zaplatit 320 tis. Kč a v současnosti je povinen uhradit částku 210 tis. Kč.

¹²⁰ Přípravu, průběh a výsledky voleb na místní úrovni zajišťovaly okresní úřady v sídle jednotlivých volebních krajů, které se shodují s kraji, na něž se území ČR člení podle ústavního zákona č. 347/1997 Sb., o vytvoření vyšších územních samosprávných celků, ve znění pozdějších předpisů.

nedbalostí zabránila ve věcném přezkoumání jejího návrhu. Ústavní soud se tak ani nemohl zabývat souladem institutu volebního příspěvku s normami vyšší právní síly nebo s normami, pro které platí aplikační přednost.

2.2.3. Soudní přezkoumání zvolení kandidáta poslancem

Zákon o volbách do Parlamentu ČR obsahuje i soudní ochranu proti zvolení kandidáta poslancem. Podáním návrhu na neplatnost volby kandidáta se může domáhat ochrany u soudu každý občan zapsaný do stálého seznamu ve volebním okrsku, kde byl poslanec volen, a každá politická strana, politické hnutí nebo koalice, jejíž kandidátní listina ve volebním kraji byla pro volby do Poslanecké sněmovny Parlamentu ČR zaregistrována.

K Nejvyššímu soudu ČR bylo podáno 25 návrhů na neplatnost volby kandidáta. Osm z nich bylo podáno opožděně, a proto je Nejvyšší soud ČR zamítl, aniž přezkoumával meritum důvodnosti. Ve dvou případech bylo řízení zastaveno pro formální nedostatky. Ve zbývajících případech Nejvyšší soud ČR návrhy na neplatnost volby kandidáta meritorně přezkoumával, avšak ve všech případech vydal rozhodnutí o zamítnutí návrhu. Nejčastějším důvodem, který vedl k zamítnutí návrhu na neplatnost volby kandidáta bylo, že k porušení zákona o volbách do Parlamentu ČR nedošlo, anebo k němu nedošlo takovým způsobem, který mohl ovlivnit výsledek volby kandidáta. Jindy byly návrhy zamítnuty proto, že navrhovatel v návrhu neuvedl konkrétního kandidáta nebo kandidáty, u nichž by se domáhal vyslovení neplatnosti jejich volby a u nichž by dovozoval souvislost jejich volby s jím vytýkaným porušením zákona o volbách do Parlamentu ČR. V některých případech navrhovatel nebyl osobou, kterou zákon opravňuje k tomu, aby se mohla domáhat zákonem stanoveným postupem soudního přezkumu platnosti volby kandidáta za poslance. V jednom případě navrhovatel poukazoval na údajnou protiústavnost zákonem stanovené hranice 7% pro relevanci přednostních hlasů tak, aby mandát připadl přednostně tomu kandidátovi, který tento počet procent z celkového počtu platných hlasů pro politickou stranu nebo hnutí ve volebním kraji získá. Nejvyšší soud ČR však není oprávněn posuzovat, zda napadená ustanovení jsou v rozporu s ústavním pořádkem; toto náleží pouze Ústavnímu soudu ČR.

2.3. Volby do Senátu Parlamentu ČR

Volby do Senátu Parlamentu ČR se konaly ve dnech 25. až 26. října (1. kolo) a 1. až 2. listopadu 2002 (2. kolo). Oproti volbám do Poslanecké sněmovny Parlamentu ČR však tyto volby probíhají výlučně na území ČR a nemohou se jich zúčastnit ti státní občané ČR, kteří se trvale či dočasně zdržují v zahraničí.

K řízení o neplatnosti hlasování, neplatnosti voleb nebo neplatnosti zvolení kandidáta senátorem je příslušný Nejvyšší soud ČR. Návrh na zahájení soudního přezkoumání voleb může podat každý občan zapsaný do stálého seznamu voličů ve volebním okrsku, kde byl senátor volen, každá politická strana, politické hnutí, koalice nebo nezávislý kandidát, jejichž přihláška k registraci ve volebním obvodu byla pro volby do Senátu zaregistrována.

Ministerstvu vnitra jako ústřednímu orgánu státní správy na úseku voleb jsou doručována pouze usnesení soudu o neplatnosti hlasování a usnesení o neplatnosti voleb. Žádné takové usnesení však ministerstvo vnitra v souvislosti s volbami do Senátu Parlamentu ČR neobdrželo.¹²¹

¹²¹ Ministerstvo spravedlnosti nevede bližší statistiku o návrzích na soudní přezkoumání rozhodnutí ve volebních věcech. Z dostupných údajů se zjišťuje, že v roce 2002 rozhodovaly

2.4. Místní volby

2.4.1. Vliv povodní na místní volby

Lhůty stanovené pro organizaci a zajištění místních voleb stanovené zákonem o komunálních volbách¹²² byly v roce 2002 speciálně upraveny zákonem o lhůtách pro komunální volby konané 1. a 2. listopadu 2002¹²³. Tento zákon prodloužil již běžící lhůty pro podávání kandidátních listin, neboť některé z registračních úřadů nebyly v důsledku srpnových povodní natolik funkční, aby byly schopny kandidátní listiny přijímat, posuzovat a rozhodovat o jejich zaregistrování. Potenciální kandidáti v obcích postižených povodněmi prodloužení lhůt přivítali. Ti, kdo hodlali kandidovat, tak nepřišli o své právo na podání kandidátní listiny a její řádné posouzení podle zákona.

2.4.2. Soudní přezkum platnosti hlasování, voleb a zvolení kandidáta zastupitelem

Zákon o komunálních volbách jako právní předpis volebního práva rovněž obsahuje mechanismy soudní ochrany proti způsobu hlasování, proti průběhu voleb nebo proti zvolení kandidáta zastupitelem. Návrh na neplatnost hlasování, voleb či zvolení kandidáta zastupitelem může podat každý, kdo je zapsán ve voličském seznamu volebního okrsku, v němž napadané hlasování či volby proběhly, nebo byl zvolen zastupitel. K řízení je příslušný krajský soud. Krajské soudy doručují ministerstvu vnitra pouze usnesení o neplatnosti hlasování a usnesení o neplatnosti voleb.¹²⁴

V souvislosti s volbami do zastupitelstev obcí konaných ve dnech 1. a 2. listopadu 2002 byla vydána dvě rozhodnutí o neplatnosti hlasování:

- O neplatnosti hlasování bylo v prvním případě rozhodnuto z důvodu nedostatků při zjišťování výsledků, kdy bylo porušeno ustanovení zákona o komunálních volbách, podle kterého každý člen okrskové volební komise může nahlížet do hlasovacích lístků a předseda volební komise kontroluje správnost sčítání hlasů. Toto porušení pak mělo vliv na počet hlasů pro jednotlivé kandidáty a počet přidělených mandátů jednotlivým volebním stranám.
- Ve druhém případě okrsková volební komise svým odmítavým postojem k žádosti o umožnění hlasování do přenosné hlasovací schránky znemožnila výkon volebního

krajské a okresní soudy v ČR ve 106 případech spory podle zákona o volbách do Parlamentu ČR. Proto není možné návrhy na soudní přezkoumání charakterizovat.

¹²² zákon č. 491/2001 Sb., o volbách do zastupitelstev obcí, ve znění pozdějších předpisů

¹²³ zákon č. 390/2002 Sb., o stanovení některých lhůt pro volby do zastupitelstev obcí konaných 1. a 2. listopadu 2002

¹²⁴ Krajské soudy dále zaslaly ministerstvu vnitra na vědomí některá svá zamítavá usnesení, popř. usnesení o neplatnosti volby kandidáta nebo usnesení o zastavení řízení. Ministerstvo vnitra však dosud neobdrželo všechna rozhodnutí krajských soudů ve věcech volebních v souvislosti s volbami do zastupitelstev obcí konaných ve dnech 1. a 2. listopadu 2002. Proto ministerstvo vnitra dosud nemá k dispozici celkový počet podání, o kterých krajské soudy rozhodovaly. Na základě zamítavých usnesení krajských soudů, která ministerstvo vnitra obdrželo, lze pouze konstatovat, že návrhy na neplatnost hlasování, na neplatnost voleb nebo neplatnost volby kandidáta byly zamítány nejčastěji proto, že soud neshledal porušení zákona o komunálních volbách anebo nedošlo k porušení tohoto zákona způsobem, který mohl ovlivnit výsledky hlasování, výsledky voleb nebo zvolení kandidáta zastupitelem.

práva¹²⁵, čímž hrubým způsobem porušila nejen zákon o komunálních volbách, ale upřela též oprávněným voličům jejich ústavně zaručené právo volit do zastupitelstva obce. Soud došel k závěru, že takto závažné zjištění zásahu do ústavně zaručených práv voličů naplňuje podmínky pro prohlášení hlasování za neplatné.

Dále byla v souvislosti s volbami do zastupitelstev obcí vydána čtyři rozhodnutí o neplatnosti voleb:

- V jednom případě okrsková volební komise porušila zákon o komunálních volbách, když doplnila počet hlasů odevzdaných voliči ve volbách. Tím byl porušen nejen § 40 odst. 1 písm. a) zákona o komunálních volbách, ale i zásada přímosti voleb a svoboda voleb vyjádřené v § 2 zákona o komunálních volbách, čl. 21 odst. 1 a 3 Listiny a v čl. 102 Ústavy ČR, a to takovým způsobem, který mohl ovlivnit výsledky voleb do zastupitelstva obce.
- Ve druhém případě osoby, které vykonávaly při volbách do zastupitelstva obce činnost příslušející členům okrskové volební komise, nesložily slib způsobem stanoveným zákonem. Komise tedy právně neexistovala a soud to označil za závažné porušení volebního procesu, které mohlo výsledky voleb v obci ovlivnit.
- Ve třetím případě okrsková volební komise sčítala hlasy ve dvou místnostech a její členové byli rozděleni do dvojic. Okrsková volební komise však má sčítat hlasy jako celek v jedné místnosti, aby byl zachován kontrolní mechanismus. Soud dospěl k názoru, že v daném případě byl zákon porušen způsobem, který mohl ovlivnit výsledky voleb.
- Okrsková volební komise porušila ustanovení¹²⁶ zákona o komunálních volbách o sčítání hlasů způsobem, který ovlivnil výsledky voleb do zastupitelstva obce, tak, že při sčítání hlasů do počtu všech odevzdaných a platných hlasů nezapočítala hlasy z těch hlasovacích lístků, na nichž byla bez dalších úprav zaškrtnuta celá kandidátka sdružení nezávislých kandidátů.

2.5. Právo shromažďovací

2.5.1. Průběh legislativního procesu

V roce 2002 projednával Parlament ČR návrh nového zákona o právu shromažďovacím, jímž měla být zcela nahrazena dosavadní právní úprava obsažená v zákoně o právu shromažďovacím¹²⁷. Při vlastním projednávání byl komplexní návrh nové právní úpravy nahrazen návrhem na změnu zákona o právu shromažďovacím¹²⁸, tedy novelizací.

¹²⁵ ustanovení § 33 odst. 7 zákona o komunálních volbách: "*Volič může požádat ze závažných, zejména zdravotních, důvodů obecní úřad a v den voleb okrskovou volební komisi o to, aby mohl hlasovat mimo volební místnost, a to pouze v územním obvodu volebního okrsku, pro který byla okrsková volební komise zřízena. V takovém případě okrsková volební komise vyšle k voliči 2 své členy s přenosnou volební schránkou, úřední obálkou a hlasovacími lístky. Při hlasování postupují členové okrskové volební komise tak, aby byla zachována tajnost hlasování.*"

¹²⁶ § 40 odst. 5 písm. b) zákona o komunálních volbách: "*Okrsková volební komise po posouzení hlasovacího lístku započte platný hlas pro kandidáta takto: ... je-li označena pouze volební strana, obdrží hlas každý kandidát této volební strany, nejvýše však tolik kandidátů v pořadí dle hlasovacího lístku, kolik činí počet volených členů zastupitelstva, ...*".

¹²⁷ zákon č. 84/1990 Sb., o právu shromažďovacím, ve znění pozdějších předpisů

¹²⁸ Návrh nové právní úpravy obsažené ve sněmovním tisku č. 1163 ze 3. volebního období (http://www.snemovna.cz/forms/tmp_sqw/58b80005.doc) byl zcela nahrazen návrhem na změnu zákona o právu shromažďovacím poté, co ústavněprávní výbor navrhl Poslanecké

Za klad nové právní úpravy lze považovat odstranění protiústavního stavu, kdy shromáždění konané na komunikaci podléhalo povolení a nikoli jen ohlášení. K dalším pozitivům patří zamezení trvalé rezervace míst ke konání shromáždění jedním svolavatelem, která byla zneužívána, aby se tato místa stala pro konání jiných shromáždění nedostupnými. Přínosem k realizaci práva shromažďovacího je též výslovné definování přestupku za úmyslné narušení shromáždění a zvýšení komfortu doručování pro svolavatele.

Na druhé straně nová právní úprava obsahuje i ustanovení, která zůstávají předmětem diskusí, byť byla nakonec přijata v poměrně kompromisní podobě. Jde zejména o prodloužení termínu pro ohlášení shromáždění, o výrazné zvýšení pokut za porušení zákona a o povinnost účastníků shromáždění nezakrývat si obličej "*způsobem ztěžujícím nebo znemožňujícím jejich identifikaci*"¹²⁹, pokud proti shromáždění zakročuje Policie ČR. Zatím se neprokázalo, že by některé z těchto ustanovení mělo výrazný praktický dopad na realizaci práva shromažďovacího a žádné z těchto ustanovení také nebylo napadeno jako protiústavní u Ústavního soudu ČR.

2.5.2. Výkon práva shromažďovacího v době konání summitu NATO

Ačkoli původní návrh nového zákona o právu shromažďovacím obsahoval přechodná ustanovení, podle nichž se shromáždění ohlášené před nabytím účinnosti nové právní úpravy považovalo po dobu tří měsíců za ohlášené podle této nové právní úpravy¹³⁰, a novela zákona o právu shromažďovacím upravila zánik ohlášení shromáždění, které se mělo konat po šesti měsících od nabytí její účinnosti, nemohla se v průběhu summitu NATO některá ohlášená shromáždění uskutečnit proto, že se měla konat uvnitř tzv. bezpečnostních zón, jejichž vymezení bylo stanoveno až následně. Bez ohledu na obecné právní nedostatky vytvoření tzv. bezpečnostních zón je zřejmé, že úřady jednotlivých městských částí měly povinnost nabídnout svolavatelům náhradní místa pro konání shromáždění a v případě, že by svolavatelé nabídku odmítli, mohla být shromáždění zakázána.

3. Soudnictví, soudní ochrana a jiné formy kontroly

3.1. Plná přezkoumatelnost rozhodnutí orgánů veřejné správy

Ke dni 31. prosince 2002 zrušil Ústavní soud ČR svým nálezem¹³¹ právní úpravu sněmovně Parlamentu ČR usnesením č. 245 ze dne 27. února 2002 (http://www.snemovna.cz/forms/tmp_sqw/676a0017.doc) přerušení projednávání a petiční výbor navrhl usnesením č. 279 ze dne 28. února 2002 (http://www.snemovna.cz/forms/tmp_sqw/676a0018.doc) zamítnutí předloženého návrhu zákona.

¹²⁹ ustanovení § 7 odst. 4 zákona o právu shromažďovacím

¹³⁰ srov. ustanovení § 24 návrhu zákona o právu shromažďovacím a čl. V. zákona č. 259/2002 Sb: "*Oznámení podaná přede dnem účinnosti tohoto zákona se považují za oznámení učiněná podle tohoto zákona. K oznámením podaným podle dosavadních právních předpisů, v nichž se oznamují shromáždění, která mají být konána po lhůtě 6 měsíců ode dne nabytí účinnosti tohoto zákona, se nepřihlíží.*" (http://www.snemovna.cz/forms/tmp_sqw/58b80005.doc).

¹³¹ Nález je publikován ve Sbírce zákonů pod č. 276/2001 Sb.; ÚS ČR již dříve, např. ve svém nálezu č. 1/1997 Sb. ze dne 27. listopadu 1996 (sp. zn. Pl. ÚS 28/95) vyslovil názor, že v právním řádu ČR „*není zřetelně a jasně založeno právo na úplné přezkoumání rozhodnutí*

přezkumu zákonnosti rozhodnutí správních orgánů, obsaženou v části páté občanského soudního řádu¹³². Rok 2002 tak byl posledním rokem, kdy jednak nebyla rozhodnutí správních orgánů plně přezkoumatelná nezávislým orgánem, jednak nebyla naplněna Ústava ČR¹³³ co do existence a fungování Nejvyššího správního soudu. Zavedení plnohodnotného správního soudnictví představuje další významnou etapu reformy justice. Obecně jsou k výkonu správního soudnictví příslušné krajské soudy.

Podle soudního řádu správního¹³⁴, který nabyl účinnosti dne 1. ledna 2003, budou soudy ve správním soudnictví rozhodovat v plné jurisdikci. Nepůjde tedy pouze o přezkoumání zákonnosti rozhodnutí správních orgánů, jak tomu bylo dosud podle úpravy části páté občanského soudního řádu. Tím jsou konečně naplněny příslušné články Listiny i Evropské úmluvy o lidských právech:

- Je naplněn čl. 6 odst. 1 výše uvedené Úmluvy, protože jde o plný přezkoumání nezávislým orgánem.
- Rovněž je naplněn čl. 36 odst. 2 Listiny. Ten sice stanovuje jako minimální obecný standard jen přezkoumání zákonnosti rozhodnutí orgánu veřejné správy, ale současně zakazuje, aby byla ze soudního přezkoumání vyloučena veškerá rozhodnutí, která se týkají základních práv a svobod podle Listiny.

Společně se správním řádem soudním byl přijat zákon, kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím soudního řádu správního.¹³⁵ Tím byly provedeny novelizace zákonů, které souvisejí se zavedením plnohodnotného správního soudnictví. Významné je zejména nové znění části páté občanského soudního řádu, upravující soudní řízení v soukromoprávních věcech, o nichž bylo podle zvláštní části zákona rozhodnuto orgány veřejné správy. Nová úprava umožňuje podat žalobu k soudu, který, pokud žalobu shledá důvodnou, sám ve věci rozhodne.

3.2. Zrušení některých ustanovení zákona o soudech a soudcích¹³⁶ Ústavním soudem ČR

Ústavní soud svým nálezením¹³⁷ zrušil ty části zákona o soudech a soudcích, které se

správních úřadů nezávislým a nestranným tribunálem“... Podrobně se tomuto problému věnovala Zpráva 2001 v kapitole 3.1.2.

¹³² zákon č. 99/1963 Sb, občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů

¹³³ ústavní zákon č. 1/1993 Sb, Ústava ČR, ve znění pozdějších předpisů

¹³⁴ zákon č. 150/2002 Sb, soudní řád správní

¹³⁵ Vzhledem k nabytí účinnosti obou zákonů 1. ledna 2003 bude možné první poznatky z fungování správního soudnictví ve vztahu k právům chráněným Listinou a mezinárodními smlouvami o lidských právech zahrnout až ve Zprávě 2003.

¹³⁶ zákon č. 6/2002 Sb., o soudech a soudcích, přísedících a státní správě soudů, ve znění pozdějších předpisů

¹³⁷ Nález Ústavního soudu ČR ze dne 18. června 2002 byl ve Sbírce zákonů publikován pod č. 349/2002 Sb. a byla jím zrušena ke dni jeho vyhlášení následující ustanovení: § 50 odst. 1 písm. f), písm. g), odst. 3 a odst. 4, § 51 odst. 1 písm. f), písm. g), odst. 3 a odst. 4, § 52 odst. 1 písm. f), písm. g), odst. 3 a odst. 4, § 53 odst. 1 písm. e), odst. 3 a odst. 4, § 71 odst. 4, § 72 odst. 2 poslední věty, § 82 odst. 2 věty druhé, § 94 písm. d), § 123 odst. 3 a odst. 4, § 124 odst. 4, § 125 odst. 3, § 126 odst. 3, § 127 odst. 3, § 130 odst. 2 ve slovech "zařazení soudců", § 131 odst. 1 písm. a), písm. b), § 132 odst. 1 písm. a), písm. b), odst. 2 ve slovech "soudců a" a odst. 3, § 134 - 163, § 185, § 187 ve slovech "3 advokáty za členy Rady pro odbornou způsobilost soudců a jejich 3 náhradníky a" a § 188 zákona o soudech a soudcích. Ke dni 1. července 2003 pak byla zrušena ustanovení § 15 odst. 2 věty druhé, § 26 odst. 2

týkají posuzování odborné způsobilosti soudců, jejich povinného zařazení k odbornému vzdělávání v Justiční akademii a k výkonu státní správy soudů. Ústavní stížnost podal prezident republiky z důvodu narušení principu dělby moci na moc zákonodárnou, výkonnou a soudní, jakož i od něj odvozeného práva jednotlivce na projednání věci nezávislým soudem.

Ústavní soud vyslovil ohledně posuzování odborné způsobilosti řádně jmenovaných soudců názor, že *"... napadený mechanismus přezkoumávání odborné způsobilosti soudců tak, jak je zákonem upraven, je třeba odmítnout a považovat jej za protiústavní z důvodů porušujících princip dělby moci a na něj navazující princip soudcovské nezávislosti. Ta, jak již shora uvedeno, má nepodmíněnou povahu, vylučující možnost takového způsobu ingerence výkonné moci, jak ji představuje z její strany nepřiměřený a neúměrný podíl na přezkoumávání odborné způsobilosti soudců."* Ústavní soud tak zrušil ustanovení upravující hodnocení odborné způsobilosti soudů pro jejich rozpor s čl. 1, čl. 2 odst. 1, čl. 81, čl. 82 odst. 1 a 2 a čl. 93 Ústavy ČR.¹³⁸ Odkázal přitom na judikaturu Evropského soudu pro lidská práva, která rozvíjí právo na spravedlivý proces, tak že *"... pro splnění podmínky nezávislosti je nezbytné, aby soud mohl opřít svá rozhodnutí o svůj vlastní svobodný názor na fakta a jejich právní stránku, aniž by měl jakýkoliv závazek vůči stranám a veřejným orgánům a aniž by jeho rozhodnutí podléhalo přezkoumání jiným orgánem, který by nebyl stejně nezávislým."*

Ohledně povinného zařazení soudců do Justiční akademie Ústavní soud konstatoval, že *"... samotné zřízení Justiční akademie zákonem má své opodstatnění s ohledem na funkci, kterou má plnit při vzdělávání justičních čekatelů a dalších pracovníků soudů, ve vztahu ke kontinuálnímu vzdělávání soudců je ji však možno ... chápat pouze jako jeden z možných, samotným soudcem svobodně zvolených zdrojů."*

3.3.Vliv novely trestního řádu na činnost Policie ČR

Jak zmínila již Zpráva 2001, vstoupila dne 1. ledna 2002 v platnost významná novela trestního řádu¹³⁹, která představuje zásadní reformu trestního práva procesního. Jejím hlavním cílem je učinit všechna stádia trestního procesu efektivnějšími a odstranit zbytečné odborné a institucionální bariéry. Vytváří předpoklady pro snížení časových prodlev mezi spácháním trestného činu a potrestáním. Hlavními nově zaváděnými změnami jsou odstranění duplicity při shromažďování důkazů v přípravném řízení, posílení pozice státního zástupce a důraz na hlavní líčení před soudem.

Cílem novelizace trestního řádu bylo zlepšit a urychlit prosazování práva, což se

věty druhé, § 30 odst. 2 věty druhé, § 34 odst. 2 věty druhé, § 68 odst. 1 ve slovech "ministerstvu nebo", § 74 odst. 3, § 99 odst. 1 písm. c) ve slovech "ministerstvu nebo", § 106 odst. 1, § 119 odst. 2 a odst. 3, § 120, § 121, § 124 odst. 1, odst. 2 a odst. 3, § 125 odst. 1, odst. 2 a odst. 4, § 126 odst. 1, odst. 2 a odst. 4, § 127 odst. 1, odst. 2 a odst. 4, § 128 zákona o soudech a soudcích.

¹³⁸ Protože Ústavní soud ČR zrušil i ustanovení upravující výkon státní správy v soudnictví, je vypracováván návrh na změnu Ústavy a zákona o soudech a soudcích, kterými má být ústavně plně slučitelným způsobem nově upraven výkon státní správy soudů a některé otázky zvyšování kvalifikace soudců. Návrh za změnu zákona o soudech a soudcích schválila vláda dne 22. ledna 2003 usnesením č. 70 (<http://racek.vlada.cz/usneseni/>). Poslanecká sněmovna návrh projednává vládní návrh zákona jako sněmovní tisk č. 209 (http://www.snemovna.cz/forms/tmp_sqw/70f5002a.doc).

¹³⁹ zákon č. 265/2001 Sb., kterým se mění zákon č. 141/1961 Sb., trestní řád, ve znění pozdějších předpisů

výrazně promítá do práva na spravedlivý proces, neboť právě neúměrná délka trestního řízení byla až dosud v mnoha případech zjevným porušením tohoto práva. Urychlení se mělo odrazit – spolu se skutečností, že je v novele obsažena i nová úprava stížnosti proti vazbě – též v průměrné délce vazebního stíhání, která byla již dlouho jedním z předmětů důvodné kritiky ČR ze strany Evropské komise, Výboru pro lidská práva a dalších subjektů. Tato očekávání se v praxi naplnila, neboť je zřejmé, že novelizace trestního řádu přispěla k dalšímu snižování počtu obviněných ve vazbě a tím i k celkovému poklesu počtu vězněných osob (viz kapitola II./4.1.1. Zprávy).

Novelizace trestního řádu se promítla i do činnosti Policie ČR, která provedla na jejím základě celkovou reorganizaci svých kriminálních a vyšetřovacích služeb. Především se však mění (ustanovení § 161 odst. 3) postup při vyšetřování trestných činů spáchaných policisty. Vyšetřování těchto trestných činů nově provádí státní zástupce. Novelou přitom nebyla dotčeno postavení Inspekce ministra vnitra (dále jen „Inspekce“); ta nadále působí jako policejní orgán, ale s působností pro všechny trestné činy policistů bez ohledu na výši trestu. Inspekce je povinna sepsat záznam o zahájení úkonů trestního řízení k objasnění a prověření skutečností důvodně nasvědčujících tomu, že byl spáchán trestný čin policistou. V záznamu uvede skutkové okolnosti, pro které řízení zahajuje, a způsob, jakým se o nich dozvěděla. Opis záznamu musí do 48 hodin od zahájení trestního řízení poslat státnímu zástupci, který ve věci dále rozhoduje. Státní zástupce pak může požádat při vyšetřování orgán Inspekce o opatření jednotlivého důkazu či provedení jednotlivého úkonu vyšetřování, o předvedení osoby apod. Aby se předešlo sporům o výkon působnosti při provádění úkonů trestního řízení, byla podle informací ministerstva vnitra uzavřena „dohoda o součinnosti“ mezi Nejvyšším státním zastupitelstvím, Policejním prezidiem ČR a Inspekcí, která podrobněji vymezuje odpovědnost za provádění jednotlivých úkonů trestního řízení. Praktické výsledky uvedené změny by bylo dosud předčasné hodnotit.

4. Osoby zbavené svobody či omezené na svobodě

4.1. Vězeňství

4.1.1. Obecná situace ve vězeňství v roce 2002

V roce 2002 dále pokračoval příznivý trend snižování počtu vězněných osob. Za této situace bylo možné přepočíst minimální ubytovací plochu připadající na jednoho vězně a od 1. ledna 2003 zvýšit její výměru ze 4,0 m² na 4,5 m². V souvislosti s klesáním počtu vězeňské populace se již ve Zprávě 2001 konstatovalo, že tento vývoj otevírá prostor pro intenzivnější a širší individuální práci s vězni. Během roku 2002 klesly počty vězňů o dalších téměř 4000 osob.

Pokles počtu vězňů umožnil rozšířit prostory pro realizaci aktivit programů zacházení s odsouzenými a rozšířit specializovaná oddělení pro výkon ochranného léčení protitoxikologického v ústavní formě ve věznicí Znojmo, pro výkon trestu odsouzených s poruchou osobnosti a chování způsobenou užíváním psychotropních látek ve věznicích Bělušice a Příbram a pro výkon trestu odsouzených trvale pracovní nezařaditelných ve věznicích Pardubice a Karviná. V nejbližším období budou uvolňovány prostory pro realizaci preventivně výchovných, vzdělávacích, zájmových a sportovních programů, které budou nabízeny obviněným ve výkonu vazby.

Následující tabulka obsahuje údaje o počtu vězněných osob a naplněnosti ubytovací

kapacity věznic ke dni 24. lednu 2003:

	Obvinění	Odsouzení	Celkem
Muži	3 250	12 411	15 661
Ženy	162	510	672
Celkem	3 412	12 921	16 333
Naplněnost ubytovací kapacity	102,9%	106,24%	104,12%

4.2. Výkon trestu odnětí svobody

V roce 2002 se nepodařilo odstranit řadu nedostatků zákona o výkonu trestu odnětí svobody¹⁴⁰, které byly předmětem kritiky ve Zprávě 2001. Vězeňská služba ČR (dále jen „VS ČR“) však připravila návrh novely zákona o výkonu trestu odnětí svobody, která přinese novou úpravu těchto kritizovaných oblastí. Novela kromě podnětu Rady pro lidská práva z roku 2001 zohlední rovněž doporučení, která vyplynula z letošní druhé pravidelné návštěvy CPT v ČR v dubnu 2002 (viz kapitola I.3.2. Zprávy).

4.2.1. Úhrada nákladů výkonu trestu odnětí svobody

S cílem zmírnit negativní dopady plošné povinnosti hradit náklady výkonu trestu navrhuje VS ČR v připravované novele zákona o výkonu trestu stanovit výjimky z plošné povinnosti hradit náklady výkonu trestu pro různé kategorie odsouzených, včetně těch, kteří nemají zdroj legálního příjmu a nepodařilo se pro ně zajistit práci, jakož i těch, kteří řádně studují.

4.2.2. Práce s vězni odsouzenými k doživotnímu trestu odnětí svobody

Izolovanost doživotně odsouzených byla doposud odůvodňována skutečností, že doživotní trest bylo možné uložit pouze pachateli, u něhož nebyla naděje na dosažení nápravy trestem odnětí svobody od patnácti až do dvaceti pěti let. Na tuto úpravu podle trestního zákona¹⁴¹ navazovalo ustanovení zákona o výkonu trestu odnětí svobody, podle kterého je účel doživotního trestu definován samostatně tak, že je zaměřen na ochranu společnosti před další trestnou činností odsouzeného jeho izolací ve věznici. Rozsáhlá novela trestního zákona¹⁴² rozšířila možnost uložení doživotního trestu a nevyžaduje již bezvýhradně podmínku absence naděje na nápravu trestem od 15 do 25 let. V návaznosti na tuto změnu, v jejímž důsledku lze očekávat zvýšení počtu doživotně odsouzených, připravuje VS ČR návrh novely řádu výkonu trestu odnětí svobody. Návrh předpokládá úpravu cíle individualizovaných programů zacházení tak, aby se u doživotně odsouzených, jimž nebyl tento trest uložen proto, že již neexistuje naděje na nápravu trestem od 15 do 25 let, podporovaly postoje a dovednosti, které jim po propuštění umožní integrovat se do společnosti a vést život v souladu se zákonem.

Omezení uplatňování individualizovaných programů zacházení pouze na tu část doživotně odsouzených, kterým nebyl tento trest uložen z důvodu absence naděje na nápravu trestem od 15 do 25 let, se však nejeví jako důsledné opatření. Každá osoba odsouzená k doživotnímu trestu odnětí svobody může být propuštěna po nejméně dvaceti letech výkonu

¹⁴⁰ Zákon č. 169/1999 Sb., o výkonu trestu odnětí svobody, ve znění pozdějších předpisů, nabyt účinnosti dne 1. ledna 2000.

¹⁴¹ zákon č. 140/1961 Sb., trestní zákon, ve znění pozdějších předpisů

¹⁴² zákon č. 265/2001 Sb., změna trestního řádu a některých dalších zákonů

tohoto trestu. To znamená, že možnost propuštění na svobodu existuje i u odsouzených, u nichž soud konstatoval, že neexistuje naděje na nápravu trestem od 15 do 25 let. Proto se právě z hlediska ochrany společnosti po eventuelním propuštění takového odsouzeného na svobodu nezdá být vhodným řešením upustit od jakékoliv přípravy odsouzeného na tuto možnost a extrémní izolovaností ve výkonu trestu do jisté míry naopak podporovat asociální prvky v jeho chování.

4.2.3. Změna praxe v možnosti nákupu odsouzeným návštěvami ve vězeňských prodejnách

Značnou diskusi mezi zainteresovanými orgány vyvolalo zrušení praxe nákupů pro odsouzené jejich návštěvami ve vězeňských prodejnách. Tuto praxi umožnila svým stanoviskem ze dne 10. února 2000 generální ředitelka VS ČR jako jedno z konkrétních opatření, které přispělo k ukončení hromadných nepokojů ve věznicích v lednu 2000. Smyslem této praxe bylo kompenzovat omezení, jež vyplynula z tehdy nového zákona o výkonu trestu odnětí svobody – omezení počtu balíčků, které mohl odsouzený ve výkonu trestu přijmout, a omezení možnosti odsouzených volně disponovat svými penězi uloženými ve věznici. Za těchto okolností bylo vhodným řešením umožnit návštěvám odsouzených zlepšit materiální podmínky jejich pobytu ve věznici prostřednictvím zmíněných nákupů ve vězeňských prodejnách.

Zrušení této praxe generální ředitelka VS ČR odůvodnila jednak zlepšující se situací ve věznicích (souběžně se snižováním počtu odsouzených pozvolna vzrůstá procento zaměstnaných odsouzených), jednak stanoviskem státní zástupkyně Vrchního státního zastupitelství v Praze. Podle tohoto stanoviska nemělo umožnění nákupů pro odsouzené oporu v zákoně a šlo o obcházení limitujícího ustanovení o balíčcích a o nakládání s penězi odsouzených. S tímto názorem se však neztotožnil Veřejný ochránce práv, který v této věci uskutečnil z vlastní iniciativy šetření, jehož závěry shrnul ve zprávě ze dne 11. listopadu 2002. Řešení by měla přinést zmíněná novela zákona o výkonu trestu stanovením procentní části peněz, které má odsouzený uloženy ve věznici, s níž může volně nakládat a na kterou se tedy nevztahuje povinnost přednostně uhradit pohledávky související s trestním řízením, náklady výkonu trestu apod.

4.2.4. Výkon trestu odnětí svobody matkami s dětmi

Legislativní předpoklady pro výkon trestu odnětí svobody pro matky s dětmi byly vytvořeny již v roce 2000 zákonem o výkonu trestu odnětí svobody. Podmínky pro praktickou realizaci příslušných ustanovení však byly vytvořeny až v průběhu roku 2002 ve věznici ve Světlé nad Sázavou.

4.3. Výkon vazby

Rozsáhlá novela trestního řádu příznivě ovlivnila počet vězněných osob ve vazbě i průměrnou délku trvání vazby. Během roku 2002 klesl počet osob držených ve vazbě přibližně o 1000. Průměrná délka trvání vazby se v průběhu roku snížila o 30 dní. Snížení počtu osob ve vazbě umožnilo zlepšit podmínky ve vazebních věznicích, zejména umístit více osob do oddělení výkonu vazby se zmírněným režimem a nabídnout vyššímu počtu převážně mladých dospělých účast na preventivně výchovných, vzdělávacích, zájmových a sportovních programech. Nadále však nejsou vytvořeny legislativní podmínky pro výkon vazby matek s dětmi.

4.4. Zařízení pro zajištění cizinců

V důsledku kritiky podmínek zadržování cizinců před vyhoštěním z ČR ze strany CPT byla od roku 1998 pro tento účel postupně zřizována speciální zařízení.¹⁴³ V zařízeních pro zajištění cizinců jsou umísťováni cizinci za účelem správního vyhoštění či předání podle tzv. readmisních dohod. Od 1. února 2002, kdy nabyla účinnost novela zákona o azylu,¹⁴⁴ setrvávají v těchto zařízeních i cizinci, kteří v této situaci požádají o azyl. V současné době je v ČR v provozu pět těchto speciálních zařízení pro zajištění cizinců. Jak uvedla již Zpráva 2001, na základě návštěv uskutečněných v zařízeních provozovaných na základě cizineckého zákona¹⁴⁵ lze konstatovat, že z hlediska vnitřního režimu, vybavení a materiálních podmínek jsou téměř identická s věznicemi či vazebními věznicemi. Umístění cizinců v zařízeních přitom nijak nesouvisí s trestním řízením; je pouze následkem porušení pobytového režimu podle cizineckého zákona. Do zařízení pro zajištění cizinců jsou umísťovány i děti, přičemž většina zařízení není pro jejich pobyt nijak přizpůsobena. *Omezení práv a svobod cizince by tedy mělo odpovídat důvodům, které vedly k jeho umístění do zařízení a rozhodně by nemělo přesahovat míru nezbytnou k zajištění účelu, pro který byly jeho práva a svobody omezeny.*¹⁴⁶

Podmínky v těchto zadržovacích zařízeních vedly k šetření Veřejného ochránce práv, který ve své zprávě označil situaci za neuspokojivou.¹⁴⁷ Podobně jako další orgány¹⁴⁸ zaznamenala, že v některých zařízeních je omezován přístup zajištěných k toaletám a do umyváren. Přístupu často brání pracovníci zařízení, jejichž nepřipustné jednání je v některých případech podpořeno i nevhodným prostorovým řešením ubytovacích částí zařízení. Omezování přístupu k toaletám a do umyváren poskytuje široký prostor pro ponižující zacházení, zejména u cizinců jazykovou bariérou. V mnoha případech se totiž cizinci s ostrahou v zařízení domluví pouze prostřednictvím posunků. *Uplatňování této praxe je nepřijatelné a co nejdříve by měla být přijata opatření, která by takovému zacházení účinně zabraňovala.*

Neuspokojivá je také situace v oblasti informovanosti cizinců o jejich právech¹⁴⁹ a styku s vnějším světem. Cizinec umístěný v zařízení má právo za přítomnosti policie přijmout návštěvu v počtu nejvýše dvou osob jednou za tři týdny v trvání třiceti minut¹⁵⁰. Návštěvy osoby, která mu poskytuje právní pomoc, může cizinec přijímat bez omezení. Z informací několika nestátních neziskových organizací, které poskytují právní pomoc cizincům, však vyplývá, že jim cizinecká policie neumožňuje přístup do zařízení v dostatečné míře.

¹⁴³ Informace o průběhu 2. pravidelné návštěvy CPT jsou uvedeny ve Zprávě v kapitole I./3.2.

¹⁴⁴ zákon č. 2/2002 Sb, kterým se mění zákon č. 325/1999 Sb., o azylu

¹⁴⁵ hlava XII zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území ČR, ve znění pozdějších předpisů

¹⁴⁶ V tomto případě k zabránění dalšímu porušování pobytových předpisů a zajištění výkonu správního vyhoštění či předání podle readmisních dohod.

¹⁴⁷ Úplné znění zprávy lze nalézt na internetové adrese www.ochrance.cz.

¹⁴⁸ CPT a Výbor pro zabránění mučení a nelidskému či ponižujícímu zacházení nebo trestání Rady pro lidská práva

¹⁴⁹ Zásadní význam má především informace o možnosti soudního přezkumu zajištění a možnosti podat žádost o udělení azylu.

¹⁵⁰ Jde o dobu stanovenou cizineckým zákonem; Pro srovnání: ve výkonu trestu odnětí svobody má odsouzený právo přijmout návštěvu blízkých osob na dobu až tři hodiny měsíčně, ve výkonu vazby může obviněný přijmout návštěvu v počtu nejvýše čtyř osob jednou za dva týdny v trvání jedné hodiny.

Zpřístupnění zařízení pro zajištění cizinců nestátním neziskovým organizacím, které poskytují právní pomoc cizincům, na podobném principu jako jejich pravidelný přístup do pobytových středisek pro žadatele o azyl, by pravděpodobně významně zvýšilo informovanost cizinců, umožnilo jim alespoň omezený kontakt s vnějším světem a poskytlo reálnou možnost využití právní pomoci k ochraně svých zájmů.

Zařízení poskytují cizincům pouze velice omezenou nabídku aktivit k smysluplnému využití volného času. Kromě jedné hodinové vycházky denně, omezené možnosti četby knih a periodik anebo sledování televize (převážně v českém jazyce) žádné jiné činnosti k dispozici obvykle nejsou. Vzhledem k poměrně dlouhé době, kterou mohou cizinci v zařízení strávit¹⁵¹, je rozšíření nabídky volnočasových aktivit více než žádoucí.

Podle cizineckého zákona jsou zařízení rozdělena na část se zmírněným režimem a část s přísným režimem zajištění. Do části s přísným režimem zajištění, který je obdobou režimu ve věznici s ostrahou nebo zvýšenou ostrahou, tedy dvou nejpřísnějších typů věznic, jsou často automaticky umísťováni cizinci, u nichž nebyla zjištěna totožnost, kteří jsou ve zdravotní izolaci anebo muži, kteří jsou v zařízení sami, bez rodiny či partnerky. *Vzhledem k extrémně přísnému režimu by umístění v této části zařízení mělo být omezeno výhradně na nejzávažnější individuálně posuzované případy (např. zjevně agresivní chování, zjištěná účast na závažné trestné činnosti, opakované vážné porušení vnitřního řádu).*

V roce 2002 přijalo ministerstvo vnitra určité kroky ke zlepšení. S ohledem na zvláštní potřeby dětí a rodin s dětmi bylo dne 10. června 2002 uvedeno do provozu zařízení Velké Přílepy II.–Jezová v areálu pobytového střediska pro žadatele o azyl Bělá-Jezová, kde by měly být přednostně umísťovány rodiny s dětmi. Jde o zařízení s volným režimem, kde mají cizinci, na rozdíl od ostatních zařízení, umožněn volný pohyb po areálu. Pro děti je zde zajištěna školní docházka, mladší děti jsou umísťovány v mateřské školce, která je součástí zařízení.

Situací v zařízeních pro zajištění cizinců se zabývala pracovní skupina, ustavená v dubnu 2002 na základě rozhodnutí 1. náměstka ministra vnitra. Bylo přijato rozhodnutí zahájit práce na legislativním návrhu změny právní úpravy zařízení pro zajištění cizinců podle cizineckého zákona. Uvažovaná novela sice neodstraní všechny výše uvedené nedostatky, ale měla by vést k zásadnímu zlepšení situace v těchto zařízeních. Směřuje k tomu, aby byla zařízení z hlediska režimu srovnatelná s přijímacími středisky azylových zařízení. Umísťování do přísného režimu zajištění by se mělo uskutečňovat v omezené míře pouze v odůvodněných případech a na nezbytnou dobu se zajištěním propustnosti obou režimů. Novela by měla dále stanovit, aby vnitřní řád zařízení obsahoval ustanovení o poskytování psychologické a sociální péče a o nabídce volnočasových aktivit. Pohyb osob v části zařízení se zmírněným režimem by měl být omezen pouze nepatrně. Dětem do 15 let by mělo být umožněno, aby zařízení opouštěly za účelem plnění povinné školní docházky, pokud tato není zajištěna v areálu zařízení.

V souvislosti s navrhovanou změnou zákona se uvažuje také o převodu práv ke zřizování a provozování zařízení pro zajištění cizinců z policie na ministerstvo vnitra, což je

¹⁵¹ Zajištění cizinců často končí až po 180 dnech, tj. po nejdelší možné době zajištění, a vyhoštění cizince přitom vůbec nenastane. Hlavními brzdami při snaze o realizaci vyhoštění jsou probíhající azylové řízení a absence dokladu totožnosti, příp. neplatnost tohoto dokladu. V případě cizinců z evropských zemí je realizace vyhoštění snazší a úspěšnější než v případě cizinců z ostatních, především asijských států. Problémem však je, že nejvíce zajištěných cizinců je právě z asijských států, především z Indie, Číny a Vietnamu.

nepochybně žádoucí. Otázka působnosti policie vůči zařízením a v nich umístěným cizincům by měla být upravena zákonem.

4.5. Vyhošťovací vazba

S ukládáním a výkonem vyhošťovací vazby jsou nadále spojeny značné problémy. Ačkoli vyhošťovací vazba není opatřením sankčním, ale zajišťovacím, a omezení svobody by tedy mělo být co nejkratší a mělo by přispět k rychlému a efektivnímu výkonu trestu vyhoštění, v praxi často trvá dlouhou dobu a přitom je výkon trestu vyhoštění nakonec zmařen.

Jednou z příčin prodlužování vyhošťovací vazby, případně propuštění odsouzeného cizince a následné zmaření výkonu trestu vyhoštění, je podání žádosti odsouzeného cizince o udělení azylu na území ČR. Pokud jde o vliv žádosti odsouzeného ve vyhošťovací vazbě o udělení azylu na délku vyhošťovací vazby, byl zaznamenán mírný pozitivní posun. Otázka, zda podání žádosti o azyl ze strany odsouzeného skutečně brání výkonu trestu vyhoštění, však zůstává nevyřešena; zabývá se jí trestněprávní kolegium Nejvyššího soudu ČR, jehož názor by měl přispět ke sjednocení rozhodovací praxe obecných soudů v této věci.

Přetrvávají i další problémy zmíněné již ve Zprávě 2001, které plynou z nedostatků právní úpravy: (1) Není záruka výsledku před rozhodnutím o vzetí do vyhošťovací vazby. Při rozhodování musí předseda senátu rozhodnout, zda hrozí obava, že odsouzený se bude skrývat nebo jinak mařit výkon trestu vyhoštění a zda vazbu nelze nahradit zárukou, slibem nebo peněžitou zárukou. Přitom však povinnost soudce, aby cizince před rozhodnutím o vyhošťovací vazbě vyslechl, však není v trestním řádu¹⁵² stanovena. O vyslechnutí odsouzeného cizince před rozhodnutím o jeho vzetí do vyhošťovací vazby hovoří pouze vnitřní a kancelářský řád pro okresní, krajské a vrchní soudy, a to ještě jen fakultativně, tj. že je-li třeba odsouzeného cizince před rozhodnutím vyslechnout, lze pro takové úkony využít dožádaného soudu. To vede k nejednotnému výkladu otázky nezbytnosti výsledku před rozhodnutím o vzetí do vyhošťovací vazby a v konečném důsledku, při nevyslechnutí odsouzeného cizince, k porušení čl. 38 odst. 2 Listiny a čl. 5 odst. 3 Evropské úmluvy o lidských právech

(2) Nejednotný výklad maximální výměry vyhošťovací vazby, jejíž délka sice závisí na právní kvalifikaci činu, jímž byl odsouzený uznán vinným, ale z trestního řádu (§ 71 odst. 8) jednoznačně nevyplývá, zda maximální výměra vyhošťovací vazby, jako vazby výlučně soudní, musí být krácena způsobem o jednu třetinu (tj. způsobem uvedeným v ustanovení § 71 odst. 9). V praxi se pak délka vyhošťovací vazby u cizinců odsouzených za trestné činy se stejnou horní hranicí trestu často rozchází.

(3) Trest vyhoštění je ve většině případů ukládán vedle trestu odnětí svobody a odsouzení cizinci se po ukončení výkonu trestu odnětí svobody v případě vzetí do vyhošťovací vazby ocitnou ve vazebních podmínkách se všemi omezeními.¹⁵³ Přestože vyhošťování odsouzení tvoří odlišnou skupinu než obvinění, vyžadují jiné zacházení a mají také odlišná práva a povinnosti (např. pokud jde o míru omezení svobody pohybu a o styk s vnějším světem), zákon o výkonu vazby ve vztahu k nim neobsahuje žádná konkrétní ustanovení. Zásady výkonu vazby (§ 2 zákona o výkonu vazby) hovoří o tom, že během

¹⁵² zákon č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním, ve znění pozdějších předpisů

¹⁵³ Výkon vyhošťovací vazby se totiž řídí zákonem č. 293/1993 Sb., o výkonu vazby, ve znění pozdějších předpisů.

výkonu vazby smí být obviněný podroben jen těm omezením, která jsou nutná ke splnění účelu vazby z hlediska jejího důvodu a k zachování stanoveného vnitřního pořádku a bezpečnosti. Vyhošťovací vazba se však uskutečňuje v podmínkách blízkých vazbě obviněných, tj. je vykonávána v podmínkách horších, než jsou podmínky trestu odnětí svobody, který si odsouzení cizinci v mnoha případech již odpykali. *Je žádoucí, aby příslušné orgány začaly problematice vyhošťovací vazby věnovat náležitou pozornost a aby byla řešena jak změnou trestního řádu, tak změnou zákona o výkonu vazby.*

4.6. Situace v armádě

Podmínky výkonu trestu vězení a práva a povinnosti vězněných osob jsou nadále upraveny ve Vězeňském řádu, který je vnitřním předpisem schváleným prezidentem republiky. O omezení svobody formou kázeňského trestu vězení nerozhoduje nezávislý soud, což je v rozporu s Evropskou úmluvou o lidských právech. V tomto smyslu proto ČR při podpisu této Úmluvy učinila výhradu. Zvláště za této situace je tedy nanejvýš žádoucí, aby podmínky výkonu trestu a práva a povinnosti vězněných byly upraveny zákonnou normou, a ne pouze vnitřním resortním předpisem, jak to nakonec vyžaduje i Listina.

Trvalý dohled nad dodržováním lidských práv v Armádě ČR včetně dodržování lidských práv ve výkonu kázeňského trestu vězení provádí Inspekce ministra obrany, která provádí kontroly ve vojenských věznicích a prověřuje dodržování právních a služebních předpisů při výkonu kázeňského trestu vězení. V roce 2002 bylo v ozbrojených silách uloženo celkem 1915 kázeňských trestů vězení v průměrné délce 3,51 dne. Jde o 20% snížení proti předchozímu roku v počtu uložených trestů vězení. Kázeňský trest vězení se na celkovém počtu uložených kázeňských trestů vojákům základní (náhradní) služby podílel necelými 10%. Kontrolní činností byly v tomto roce zjištěny přetrvávající nedostatky ve vybavení věznic, nesoulad vnitřních směrnic se zákonem i neznalost příslušných předpisů dozorčími orgány. V důsledku opatření přijímaných na základě kontrolních zjištění z roku 2001 však bylo konstatováno celkové zlepšení situace oproti minulému období.

V oblasti šikanování jakožto nejsledovanější a nejzávažnější problematiky z hlediska ochrany lidských práv byl během roku zaznamenán klesající trend jak z hlediska počtu, tak i z hlediska závažnosti řešených případů. Vojenská policie řešila celkem 113 případů, které lze podřadit pod pojem šikanování. Je to stejný počet jako v předchozím roce. V této souvislosti se vyskytly i případy nevhodného, někdy až ponižujícího zacházení velitelů (vojáků z povolání) s podřízenými. Vojáci základní služby jako nejzávažnější problém pociťovali rozvržení doby zaměstnání, zařazování do celodenních směn a plnění služebních úkolů. Tyto problémy mimo jiné souvisejí se snižujícím se počtem povolávaných vojáků a množstvím neplánovaných úkolů v období povodní. Svůj podíl na tomto stavu má i přetrvávající způsob organizace zaměstnání z období před přijetím nové branné legislativy v roce 1999 ze strany většiny velitelů. Projevuje se tak přetrvávající nízké právní vědomí služebních orgánů a neschopnost či neochota důsledně dodržovat a správně aplikovat právní předpisy. Snaha o upevnění kázně a zajištění plnění stanovených úkolů jsou často nadřazovány právům vojáků i občanských zaměstnanců, které jsou stanoveny právními a služebními předpisy. *Úsilí příslušných orgánů ministerstva obrany by se mělo zaměřit především na eliminaci výše uvedených nedostatků.*

4.7. Osoby omezené na svobodě de facto

4.7.1. Definice omezení na svobodě *de facto* podle mezinárodních smluv o lidských právech

Podle převládajícího výkladu právního řádu ČR se za omezení svobody považují pouze situace jako například výkon trestu odnětí svobody či vazby, zajištění orgány policie nebo výkon trestu vězení v armádě. Takové úzké vymezení však nezahrnuje mnohé jiné situace, kdy umístění osob v různých zařízeních sice není z právního hlediska sankcí, ale vzhledem k uplatňovaným režimovým opatřením nebo k jejich závislosti na péči jiných (dětí, staří lidé, mentálně postižení, osoby trpící duševní poruchou) je jejich svoboda omezena *de facto*. Opční protokol k Úmluvě proti mučení a jinému krutému, nelidskému či ponižujícímu zacházení nebo trestání (dále v tomto oddílu jen „Opční protokol“, který schválilo Valné shromáždění OSN dne 18. prosince 2002, však i tyto osoby považuje za omezené na svobodě. Podle Opčního protokolu je charakteristickým znakem zbavení či omezení svobody absence svobodné možnosti opustit zařízení, kde je osoba držena nebo umístěna.

Závislost těchto osob na zařízeních, kde jsou umístěny, a na péči, kterou tato zařízení poskytují, významně omezuje jejich možnost svobodně se rozhodnout, zda v zařízení zůstanou anebo je opustí. Omezení svobody v tomto případě tedy nespočívá v ustanovení zákona, které obsahuje příkaz podrobit se omezení svobody, ale ve faktické situaci, v jejímž důsledku je do značné míry anebo zcela omezena svobodná volba osoby opustit zařízení například i v případě, že je v něm vystavena špatnému zacházení.

Podobně vymezené širší pojetí již funguje ve smluvním systému Rady Evropy, neboť CPT jako kontrolní orgán zřízený Evropskou úmluvou o zabránění mučení svůj mandát vztahuje nejen na policejní zařízení, věznice a vazební věznice či zařízení pro výkon ochranné nebo ústavní výchovy, ale také na ústavy sociální péče nebo psychiatrická zařízení.

4.7.2. Zákonná úprava práv osob v ústavní péči

Ochrana práv osob omezených na svobodě *de facto* - v důsledku umístění do různých typů ústavní péče - je dosud na okraji zájmu veřejnosti, legislativců, právníků a až na výjimky zůstává i na okraji zájmu ochránců lidských práv. Ve většině situací nejsou práva a povinnosti těchto osob v dostatečné míře upraveny žádným zákonem, ba dokonce ani vyhláškou, ale řídí se jen vnitřními řády jednotlivých zařízení. Soulad těchto vnitřních řádů s Listinou a mezinárodními smlouvami o lidských právech přitom v podstatě není zmapován, o reálné situaci v ústavech různého typu ani nemluvě. Osoby umístěné v ústavní péči (zejména pak osoby trpící duševní poruchou či mentálním postižením) jsou ze samotné povahy věci zjevně znevýhodněny svou závislostí na péči či postižením intelektu, a pokud si vůbec stěžují, obvykle se jejich stížnosti nedostanou mimo zdi předmětného zařízení.

Ve zdravotnických zařízeních nejsou práva a povinnosti pacientů upraveny ani ve vztahu k výkonu ochranného léčení jako jasně trestně-právního institutu podle trestního zákona,¹⁵⁴ ani ve vztahu k dalším situacím omezení svobody na základě zákonného oprávnění¹⁵⁵, natož v případech dobrovolného umístění v zdravotnickém zařízení¹⁵⁶. Nejsou ani stanoveny jednotlivé formy přípustného, respektive nepřípustného zacházení. Vnitřní kontrola zdravotnických zařízení je zaměřena obecně na úroveň zdravotní

¹⁵⁴ zákon č. 140/1961 Sb., trestní zákon, ve znění pozdějších předpisů

¹⁵⁵ Např. převzetí a držení nemocného v ústavu zdravotnické péče bez jeho souhlasu podle občanského soudního řádu, umístění v protialkoholní záchranné stanici apod.

¹⁵⁶ Faktické omezení svobody u *de iure* dobrovolných hospitalizací může spočívat v režimových opatřeních u pacientů s duševními poruchami, v závislosti na zařízení a poskytované péči v léčebnách dlouhodobě nemocných apod.

péče, ne na dodržování lidských práv, a navíc je v praxi její výkon komplikován přechodem zřizovatelské funkce těchto zařízení na samosprávu či soukromé subjekty. Vnější kontrola v této oblasti prakticky neexistuje.

Rovněž pokud jde o ústavy sociální péče, nejsou podmínky v ústavech ani práva a povinnosti umístěných osob stanoveny v zákoně; pouze částečně tuto oblast reguluje podzákonná norma. Dosud nebyl přijat zákon o sociálních službách, který by stanovil alespoň závazné standardy péče. Vnitřní kontrola, kterou vykonávají zřizovatelé ústavů anebo ministerstvo práce a sociálních věcí, je zaměřena především na zdravotní a hygienická pravidla a kontrolu hospodaření. Ani v těchto ústavech neexistuje vnější kontrola dodržování práv umístěných osob, nevztahuje se na ně dozor státního zastupitelství ani působnost Veřejného ochránce práv. Výjimku představuje pouze povinný dohled orgánu sociálně-právní ochrany dětí nad výkonem ústavní nebo ochranné výchovy, pokud se vykonává v ústavech sociální péče.

Zvlášť naléhavý problém představuje ochrana osob zbavených způsobilosti k právním úkonům a procesní postavení osob v řízeních o způsobilosti, právě tak jako v řízeních o přípustnosti (nedobrovolného) převzetí nebo držení v ústavu zdravotnické péče. Na nedostatky procesní úpravy obsažené v občanském soudním řádu¹⁵⁷ upozornila Rada pro lidská práva již v roce 2000 v podnětu adresovaném ministru spravedlnosti. Postavení osob v řízeních o zbavení způsobilosti je velmi slabé, jejich zastupování zůstává pouze formální a navíc zákon výslovně umožňuje nedoručování rozhodnutí (viz Zpráva 2001). Hlavním nedostatkem úpravy řízení o převzetí v ústavu zdravotnické péče je skutečnost, že soud vyslechne pouze pacienta a jeho ošetřujícího lékaře; v souladu s doporučeními Rady Evropy, s legislativou většiny vyspělých zemí i s právní tradicí meziválečného Československa by však bylo, aby soud rozhodoval na základě stanoviska nejméně jednoho orgánu odborníka nezávislého na ošetřujícím lékaři. Za současného stavu, kdy je osoba většinou jen zcela formálně zastupována opatrovníkem pro řízení, totiž soudy rozhodují o zákonnosti převzetí de facto mechanickým potvrzováním stanoviska ošetřujícího lékaře.¹⁵⁸

Problematická je i skutečnost, že o tom, zda k nedobrovolnému převzetí došlo ze zákonných důvodů, rozhoduje soud až do sedmi dnů od oznámení. (Podle údajů z praxe dokonce některé léčebny běžně překračují lhůtu 24 hodin určenou k oznámení o převzetí a některé soudy zase překračují dobu sedmi dnů k rozhodnutí.) Lhůta sedmi dnů je sama o sobě poměrně dlouhá, připustíme-li možnost, že nedobrovolné převzetí nebylo v souladu se zákonnými důvody. Navíc soudy v praxi podle tohoto ustanovení pouze rozhodují, zda důvody pro (nedobrovolné) převzetí existovaly v okamžiku převzetí samotného, tedy až jeden týden před rozhodnutím soudu; a nezabývají se přitom otázkou, zda důvody pro nedobrovolné pobyt osoby ve zdravotnickém zařízení nadále trvají. Výsledkem může být v praxi skutečnost, že soud rozhodne o tom, že převzetí bylo v souladu se zákonnými důvody, protože osoba v okamžiku převzetí ohrožovala sebe nebo své okolí – a přitom v době rozhodování soudu již tento stav neplatí. Kromě toho se z rozhodnutí o přípustnosti převzetí často nesprávně dovozuje, že se osoba tudíž musí podrobit jakékoli nedobrovolné léčbě, jakou lékaři určí. *Bylo by proto zřejmě vhodné buď posunout rozhodování soudu blíže k samotnému aktu nedobrovolné hospitalizace (převzetí), anebo oddělit posuzování přípustnosti převzetí a*

¹⁵⁷ zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů

¹⁵⁸ Podle informací získaných členy jednoho z výborů Rady pro lidská práva rozhodla jediná soudkyně za prvních pět měsíců roku (do 23. května 2002) o 389 případech nedobrovolného převzetí v Psychiatrické léčebně v Praze-Bohnicích; v jiné psychiatrické léčebně (Jihlava) bylo členům výboru Rady pro lidská práva sděleno, že nikdo z odborných pracovníků nezná případ, kdy by soudce rozhodl proti návrhu ošetřujícího lékaře apod.

rozhodování o tom, zda důvody pro nedobrovolnou hospitalizaci nadále trvají.

Neméně závažná je také úplná absence hmotněprávní úpravy v oblasti opatrovnictví, která výrazně zaostává nejen za právními řády vyspělých zemí, ale i za někdejší prvorepublikovou úpravou. S úrovní práv osob umístěných v ústavní péči bezprostředně souvisí i skutečnost, že ani zákon, ani judikatura nevyklučuje to, aby byli opatrovníky – často hromadnými - určováni ředitelé zařízení, v nichž jsou jejich opatrovanci umístěni. *Tento stav je typický pro bývalé socialistické státy a je na mezinárodní úrovni předmětem stále silnější kritiky¹⁵⁹, takže by měl být urychleně změněn. Urychlené přijetí návrhu novelizace občanského soudního řádu, předloženého Radou pro lidská práva, představuje nezbytný, byť pouze dílčí krok k nápravě, která bude muset zahrnout především novou (mnohem propracovanější) hmotněprávní úpravu v oblasti opatrovnictví, přijetí nového zákona o sociálních službách atd.*

4.7.3. Reálná úroveň práv osob v ústavní péči

Zásadním problémem při praktickém naplňování základních práv garantovaných Listinou není jen absence pozitivní právní úpravy, ale i skutečnost, že v ústavní péči – ať již jde o ústavy sociální péče, ústavní a ochrannou výchovu, či lůžková psychiatrická zařízení - je obecně umístěno podstatně více osob, než je běžné ve vyspělých zemích EU. Navíc jsou mnohá tato zařízení z historických důvodů velmi rozsáhlá, což samo o sobě ztěžuje jejich reformu. K udržování těchto naddimenzovaných zařízení přispívá i systém financování platbami za lůžka, který nestimuluje rozvoj alternativ k ústavní péči (chráněného bydlení, komunitní péče) a naopak fakticky penalizuje ta ústavní zařízení, která činí kroky k integraci zdravotně postižených do komunity.

Ačkoli situace není systematicky zmapována, je zřejmé, že mezi ústavními zařízeními existují výrazné rozdíly, jež často odrážejí rozdílnou orientaci jejich vedoucích pracovníků. Některá ústavní zařízení postupují důsledně k humanizaci podmínek, od mnohalůžkových pokojů k 2-3lůžkovým, od paternalisticko-represivního přístupu k nové orientaci na respekt k soukromí pacientů (chovanců, „klientů“) a k jejich přáním jako aktivních subjektů. Otevírají se navenek, rozšiřují možnosti návštěv, vytvářejí kulturní programy integrující osoby „uvnitř“ a „vně“ zařízení. Na druhé straně se však mnohá jiná zařízení svým autoritářským režimem a necitlivým přístupem nadále podobají tomu, jak vypadala před rokem 1989. *Nadále trvá např. velmi rozšířené používání různých – i velmi drastických – forem restrikce osobní svobody, například tzv. klecí či síťových lůžek v psychiatrických zařízeních, které je předmětem rostoucí kritiky ze strany mezinárodních organizací zabývajících se lidskými právy a mělo by být omezeno na nejnižší možnou míru nebo vůbec odstraněno.*

K vyhodnocení problémů v některých lůžkových psychiatrických zařízeních směřuje projekt APEL (Audit práv a etiky léčby), zahájený z podnětu Výboru pro lidská práva a biomedicínu Rady pro lidská práva. Otázka zajištění evropských standardů lidské důstojnosti se však týká i jiných zdravotnických ústavů, jakož i zařízení pro děti, kde se vykonává ústavní a ochranná výchova, ústavů sociální péče apod. Je zřejmé, že situaci ve všech těchto zařízeních je možno zásadně ovlivnit jen vytvořením na jednotlivých resortech nezávislého systému systematické kontroly. Bez takové systematické kontroly nelze za současného stavu ani reálně vyhodnotit situaci ve stovkách (často odlehých) zařízeních, natož navrhnout

¹⁵⁹ Naposledy seminář Lidská práva osob trpících duševní poruchou, organizovaný Komisařem pro lidská práva Rady Evropy za účasti Světové zdravotnické organizace v Kodani ve dnech 5.- 7. února 2003.

konkrétní kroky k nápravě s výjimkou *ad hoc* odstraňování nejproblematictějších postupů.

4.8. Nezávislý systém kontroly a prevence špatného zacházení

Opční protokol k Úmluvě proti mučení vytváří dvousložkový systém prevence mučení a jiného krutého, nelidského či ponižujícího zacházení nebo trestání. Zřizuje mezinárodní mechanismus, jehož úkolem bude vykonávat kontrolní návštěvy v místech, kde jsou drženy osoby omezené na svobodě; a kromě toho zavazuje smluvní státy, aby jeden nebo více obdobných mechanismů zřídily také na vnitrostátní úrovni nejpozději do jednoho roku od nabytí platnosti, ratifikace či přistoupení smluvní strany k Opčnímu protokolu. Země EU a kandidátské země včetně ČR vyjadřovaly návrhu Opčního protokolu po celou dobu schvalovacího procesu absolutní podporu. V současné době připravuje ČR návrh na jeho podpis a počítá s následnou ratifikací.

Osoby omezené na svobodě – ať již jde o omezení na základě zákona, anebo o omezení *de facto* - jsou vystaveny zvýšenému riziku mučení anebo krutého, nelidského či ponižujícího zacházení nebo trestání (dále jen „špatné zacházení“). Výskytu takového jednání nelze úplně zabránit, ale zavedením účinných kontrolních mechanismů je možné mu předcházet či minimalizovat jeho výskyt. Za účinnou lze považovat kontrolu, která je vykonávána systematicky, s preventivním účinkem a nezaměřuje se výlučně na dodržování zákonnosti, ale sleduje také hledisko důstojnosti podmínek v zařízeních a zacházení s umístěnými osobami ve smyslu mezinárodních závazků vyplývajících ze smluv o lidských právech. Důležitým předpokladem účinnosti kontroly je také zajištění její plné nezávislosti na kontrolovaných subjektech i jejich nadřízených orgánech.

Orgán, který by v tomto smyslu vykonával systematickou, preventivní vnější kontrolu míst, kde se nacházejí osoby omezené na svobodě, v ČR neexistuje. V šesti resortech, do jejichž působnosti tato místa patří (resorty spravedlnosti, školství, mládeže a tělovýchovy, obrany, vnitra, zdravotnictví a práce a sociálních věcí), fungují do různé míry propracované mechanismy kontroly. Pouze v jednom případě však splňují všechna výše uvedená kritéria¹⁶⁰.

Vláda proto uložila místopředsedovi vypracovat návrh zákonné úpravy dohledu nad zadržováním¹⁶¹ a vytvořila pracovní skupinu k tomuto účelu. Výsledkem její práce je návrh věcného záměru novelizace zákona o Veřejném ochránci práv.¹⁶² Navrhovaná změna spočívá v rozšíření věcné i personální působnosti veřejného ochránce práv. Věcná působnost se rozšíří o úkol zjišťovat, jak je zacházeno s osobami omezenými na svobodě, s cílem posílit ochranu těchto osob před špatným zacházením. Rozšířením personální působnosti by měly být mezi kontrolované subjekty zahrnuta všechna místa, kde se mohou nacházet osoby omezené na svobodě, a to bez ohledu na to, zda je toto omezení založeno na úředním rozhodnutí či zákonném oprávnění anebo je faktickým důsledkem situace, ve které se konkrétní osoba nachází. Hlavní přínos zavedení kontrolního systému spočívá v samotné možnosti realizace neohlášené náhodné kontroly, která v mnoha případech potenciálního pachatele mučení či špatného zacházení odradí dřív, než k takovému jednání dojde. Jeho následky mohou být

¹⁶⁰ Jde o resort školství, mládeže a tělovýchovy - dohled orgánu sociálně-právní ochrany dítěte nad výkonem ústavní a ochranné výchovy.

¹⁶¹ usnesení vlády č. 679 ze dne 26. června 2002, k návrhu zákonné úpravy dohledu nad zadržováním

¹⁶² Návrh věcného záměru zákona, kterým se mění a doplňuje zákon č. 349/1999 Sb., o Veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů, má být vládě předložen do 31. března 2003; prochází tedy meziresortním připomínkovým řízením současně s touto Zprávou.

natolik závažné, že je bezpochyby účinnější mu předcházet než se snažit o nápravu následků, které jsou v mnoha případech nevratné.

5. Hospodářská, sociální a kulturní práva

5.1. Princip rovného zacházení v pracovněprávních vztazích

5.1.1. Zavedení vyrovnávacích opatření do pracovního práva

Novela zákona o zaměstnanosti¹⁶³, zavádí do příslušné oblasti právních vztahů možnost uplatňování tzv. vyrovnávacích opatření. Zabezpečování státní politiky zaměstnanosti podle novely výslovně zahrnuje opatření na podporu dosažení rovného zacházení s muži a ženami, s osobami se změněnou pracovní schopností a dalšími skupinami osob, které mají ztížené postavení na trhu práce. Toto ustanovení se vztahuje na přístup k zaměstnání, rekvalifikaci, přípravě k práci a ke specializovaným kurzům. Součástí státní politiky zaměstnanosti jsou i opatření na podporu zaměstnávání občanů se změněnou pracovní schopností a dalších skupin občanů, kteří mají ztížené postavení na trhu práce.

V souvislosti s reformou veřejné správy byl vytvořen legislativní rámec pro uplatňování vyrovnávacích opatření i v zákoně o úřednicích územních samosprávních celků¹⁶⁴. Zákon vyžaduje, aby územní samosprávní celky při výběru uchazečů či jmenování vedoucích úředníků vždy přihlíželi k zájmu na rovnoměrném zastoupení mužů a žen mezi úředníky nebo na některém stupni řízení. Existence nerovnoměrného zastoupení odůvodňuje podle zákona přijetí opatření, která by za jiných okolností byla za diskriminaci považována¹⁶⁵.

5.1.2. Nerovné postavení osob oprávněných k pobírání náhrady za ztrátu na výdělku po skončení pracovní neschopnosti

Dlouho neřešeným problémem zůstává nerovné postavení osob oprávněných k pobírání náhrady za ztrátu na výdělku po skončení pracovní neschopnosti. Jde o kategorii zaměstnanců, kterým vznikl pracovní úraz nebo nemoc z povolání a z tohoto titulu pak nárok na vyplácení náhrady za ztrátu na výdělku po skončení pracovní neschopnosti. Platná právní úprava v zákoníku práce a předpisech souvisejících i konstrukce poskytování odškodnění a zejména výpočtu jeho výše jsou podle poznatků z praxe nejen složité, ale hlavně anachronické protože neodrážejí vývoj společensko-ekonomického prostředí, v němž se v současnosti pracovněprávní vztahy odehrávají. Podle zákoníku práce (§ 193)¹⁶⁶ je zaměstnavatel povinen v rozsahu, ve kterém za škodu odpovídá, poskytnout zaměstnanci náhradu za ztrátu na výdělku. Náhradu za ztrátu na výdělku (§ 195) po skončení pracovní neschopnosti nebo při uznání invalidity nebo částečné invalidity poskytne zaměstnanci v takové výši, aby spolu s jeho výdělkem po pracovním úrazu nebo po zjištění nemoci z povolání s připočtením případného invalidního nebo částečného invalidního důchodu poskytovaného z téhož důvodu se rovnala jeho průměrnému výdělku před vznikem škody.

Specifickou a zvláště postiženou skupinou jsou zaměstnanci (zpravidla bývalí), u

¹⁶³ zákon č. 220/2002 Sb., kterým se mění zákon č. 1/1991 Sb., o zaměstnanosti, ve znění pozdějších předpisů

¹⁶⁴ zákon č. 312/2002 Sb., o úřednicích územních samosprávních celků

¹⁶⁵ Diskriminaci obecně je věnována kapitola 7 Zprávy.

¹⁶⁶ zákon č. 65/1965 Sb., zákoník práce, ve znění pozdějších předpisů

nichž ke škodní události, tj. k pracovnímu úrazu nebo k zjištění nemoci z povolání došlo před 1. lednem 1993, kdy odpovědnostní vztah vznikl vůči zaměstnavatelům, u nichž došlo k transformaci či jiné organizační změně, kteří jsou v platební neschopnosti, v úpadku a byl na ně prohlášen konkurs. V případě, že správce konkursní podstaty nemá finanční prostředky na uspokojení těchto nároků, přestane odškodnění poskytovat a ve velké většině případů se tyto, zpravidla invalidní občané, dostávají do sociální tísně a jsou odkázáni na sociální dávky.

U zaměstnanců, kterým nárok na náhradu za ztrátu na výdělku vznikl před 1. lednem 1993, v případě, že zaměstnavatel nebyl pro tuto událost smluvně pojištěn, tyto nároky na pojišťovnu nepřecházejí. Tyto závazky přebírá stát prostřednictvím ministerstva práce a sociálních věcí, který uzavřel smlouvu s příslušnými pojišťovnami o vedení agendy a uspokojování nároků poškozených pracovníků. Tuto povinnost přejímá stát za zaměstnavatele, ovšem teprve od chvíle, kdy právně zanikl bez právního nástupce. Pojišťovna proto nezačne (za stát) plnit před zánikem zaměstnavatele. Proto, aby byla výplata náhrady za ztrátu na výdělku pojišťovnou zahájena, musí zaměstnanec předložit doklad o výmazu společnosti z obchodního rejstříku. Tomuto výmazu předchází konkurs, který v mnohých případech představuje dobu i několika let, po kterou zaměstnanci náhrada za ztrátu na výdělku vyplácena není. Ten se tak dostává do neřešitelné sociální situace, protože především ke svému zdravotnímu postižení je možnost, že se znovu zapojí do pracovního procesu, prakticky nulová - je tak zpravidla odkázán na dávky sociální péče. V pravomoci ministra práce a sociálních věcí je možnost udělit výjimku a požádat pojišťovnu, aby vyplácela rentu již v průběhu konkursu, ale toto řešení je zcela nedostačující a vzhledem k počtu postižených neefektivní. Jednak na udělení této výjimky není právní nárok a jednak i při udělení této výjimky představuje pro pojišťovnu značný problém obstarat si potřebné podklady a může se tak stát, že i přes udělenou výjimku nemůže být náhrada vyplácena.

Je možné konstatovat, že stát v jistém smyslu v tomto případě přesouvá negativní břemeno důsledků konkursního řízení na ty, které má institut přechodu povinnosti chránit před negativními důsledky zániku zaměstnavatele bez právního nástupce. Zároveň dochází i k nerovnému postavení a přístupu k právům u osob, které splňují stejné podmínky (nárok na výplatu náhrady za ztrátu na výdělku a prohlášení konkursu na zaměstnavatele), jen proto, že u jedněch vznikl jejich pracovněprávní nárok před rokem 1993.

Rozdílné postavení zaměstnanců, jejichž pracovní úraz či nemoc z povolání vznikly před 1. lednem 1993, by bylo žádoucí řešit jednoduchou specifickou úpravou, přičemž se nabízí možnost využití obdoby principů následně zmiňovaného zákona o ochraně zaměstnanců při platební neschopnosti zaměstnavatele. *Optimální řešení uvedených systémových vad současné právní úpravy je nutno spatřovat v komplexní nové úpravě institutu odpovědnosti za škody z pracovních úrazů a nemocí z povolání v rámci rekonstrukce pracovního práva.*

5.2. Odměna za práci

5.2.1. Rozdíl v příjmech žen a mužů

Rozdíl v pracovních příjmech mužů a žen v ČR se statisticky pohybuje kolem 25% v neprospěch žen. Příčiny tohoto rozdílu však nelze vidět pouze v diskriminaci. Podílejí se na něm i jiné důvody. S cílem rozklíčovat tyto příčiny a nalézt vhodné metody měření podílu diskriminace pověřilo v roce 2000 ministerstvo práce a sociálních věcí Výzkumný ústav práce a sociálních věcí zpracováním analýzy rozdílů v pracovních příjmech žen a mužů. Její

výsledky byly ministerstvu předány v září 2002. Předběžně lze konstatovat, že se podařilo určit kvalitativní faktory, které se podílejí na mzdovém rozdílu. Za kvalitativní faktory lze považovat polarizaci rozdělení mužské a ženské práce do národohospodářských odvětví na jedné straně s vysokými (muži) na druhé straně s nízkými (ženy) měsíčními mzdami, vyšší úroveň zařazení prací vykonávaných muži do standardizovaných tarifních stupňů, vyšší rozsah odpracovaných hodin a přesčasové práce ze strany mužů, časové výpadky žen v pracovní kariéře způsobené péčí oděti apod. Zejména pro nedostatek genderových statistik se však zatím nepodařilo kvantifikovat váhu jednotlivých faktorů.

5.2.2. Nerovnost zaměstnanců při platební neschopnosti zaměstnavatele

Zákon o ochraně zaměstnanců při platební neschopnosti zaměstnavatele¹⁶⁷ umožňuje zaměstnanci, jehož zaměstnavatel mu neposkytuje za vykonanou práci mzdu, požádat o uspokojení mzdových nároků kterýkoli úřad práce, a to v rozsahu odpovídajícímu mzdovým nárokům splatným za tři měsíce v době šest měsíců předcházejících měsíci, ve kterém byl podán návrh na prohlášení konkursu. Zákon stanoví (§ 5 odst. 3), že mzdové nároky zaměstnance lze uspokojit, jestliže jeho pracovní poměr nebo dohoda o pracovní činnosti sjednané se zaměstnavatelem, který je v platební neschopnosti, trval buď ke dni počátku platební neschopnosti, nebo skončil tento vztah v rozhodném období, které je stanoveno pro rozsah náhrady. Zákon tak váže vznik nároku na uspokojení mzdových nároků nikoli na samotný nárok zaměstnance na výplatu odměny za práci, ale podmiňuje je dále i jeho existencí v rozhodném období (§ 5 odst. 1). Zaměstnanci, který má nárok na vyplacení odměny za práci podle obecných právních předpisů, ale jeho pracovněprávní vztah se zaměstnavatelem byl ukončen před rozhodným obdobím, tak nárok na uspokojení jeho mzdových nároků podle tohoto zákona nevzniká. V důsledku nastává nerovnost v přístupu k sociálním právům mezi zaměstnanci, kteří jsou ve zcela totožné sociální situaci způsobené tím, že zaměstnavatel neplnil základní povinnost platit za vykonanou práci odměnu.

Uvedené ustanovení (§ 5 odst. 3) je tudíž v rozporu se zásadou rovnosti přístupu k právům a brání i naplnění úmyslu zákonodárce, kterým bylo poskytnutí ochrany zaměstnanců při platební neschopnosti zaměstnavatele¹⁶⁸. *Protože je znění zákona zcela jednoznačné, nepřichází v úvahu výkladové překlenutí a nápravy lze dosáhnout pouze prostřednictvím změny zákona. Z legislativního pohledu by šlo o změnu velmi jednoduchou.*

5.3. Důchodové zabezpečení – problematika tzv. slovenských důchodů

¹⁶⁷ zákon č. 118/2000 Sb. o ochraně zaměstnanců při platební neschopnosti zaměstnavatele

¹⁶⁸ Toto ustanovení (§ 5 odst. 3) je nadbytečné, neboť zaměstnanec je dostatečně specifikován v § 3 písm. a) a rozsah náhrady je potom stanoven § 5 odst. 1. Odst. 3 § 5 stanoví svou definici zaměstnance, která odporuje § 3 písm. a), a nelogicky ji váže na „rozhodné období“ pro rozsah náhrady.

Mezinárodní smlouva mezi ČR a SR o sociálním zabezpečení¹⁶⁹ byla uzavřena mezi smluvními stranami jako nástroj úpravy nároků občanů obou zemí v oblasti důchodového pojištění v důsledku rozdělení ČSFR. Při uzavření předmětné smlouvy došlo evidentně k podcenění budoucího rozdílného ekonomického i právního vývoje, jehož důsledkem je následující negativní dopad na poživatelé tzv. slovenských důchodů. Jde přibližně o 2000 osob, v převážné většině státních občanů ČR trvale v ČR žijících. Jádrem problému je (s určitou mírou zjednodušení) následující skutkový stav:

Pokud občan ke dni 31. prosince 1992 pracoval u zaměstnavatele se sídlem na Slovensku, lhotejno, že u jeho pobočky na území ČR, je na základě čl. 20 odst. 1 Smlouvy mezi ČR a SR o sociálním zabezpečení pro výpočet i výplatu starobního důchodu, (všechny odpracované roky se považují za odpracované v SR) příslušná Slovenská poisťovňa Bratislava. Na Slovensku platí rozdílná právní úprava výpočtu důchodů (i u nás dříve platný zákon č. 100/1988 Sb., o sociálním zabezpečení) a vyměřená důchodová dávka je proto výrazně nižší, než by náležela dle českých právních předpisů. Důchodová dávka vyměřená ve slovenských korunách a vyplácená do ČR, je přepočítávána dle měnového kurzu české a slovenské koruny, čímž dochází k jejímu dalšímu výraznému snížení.

Řada modifikací této situace se bezprostředně dotýká práv poživatelů důchodových dávek, dotčených rozdělením někdejší československé federace, a potenciálně ohrožuje jejich právo na přiměřené hmotné zabezpečení ve stáří zaručené čl. 30 Listiny¹⁷⁰, neboť poskytovaná důchodová dávka velmi často nedosahuje ani výše životního minima k zajištění základních potřeb občana.

Ministerstvo práce a sociálních věcí v praxi důsledně aplikuje Smlouvu mezi ČR a SR o sociálním zabezpečení ve znění jejího Dodatku vstoupivšího v účinnost dne 21. ledna 1994, dle kterého je možné ve zvláště odůvodněných případech přistoupit k použití mimořádného řešení důchodového nároku formou odstranění tvrdosti zákona. Pro kvalifikaci individuální situace občana, odůvodňující použití tohoto řešení, jsou považována následující kritéria:

- ke dni rozdělení ČSFR pracoval u zaměstnavatele se sídlem na Slovensku, avšak pracoviště měl na území nynější ČR;
- byl poživatelé důchodu přiznaného za trvání federace, v období do 31. prosince 1992 se přestěhoval na Slovensko a po rozdělení federace zpět do ČR;
- měl vždy trvalý pobyt na území dnešní ČR a za práci na Slovensko pouze dojížděl;
- nachází se ve zvláště nepříznivé sociální situaci, je bezmocný, dosáhl věku nad 80 let nebo je v péči blízké osoby.

Použití uvedeného řešení je však podmíněno podáním žádosti o odstranění tvrdosti Smlouvy a rozhodnutím Dávkové komise ministra práce a sociálních věcí o naplnění podmínek. Tento systém je tedy poměrně komplikovaný co do vymahatelnosti sociálního práva na přiměřené hmotné zabezpečení ve stáří, a to i pokud je ve výsledku kladně rozhodnuto o právech poživatelé důchodu za použití institutu odstranění tvrdosti. V případě nenaplnění uvedených podmínek je vymahatelnost tohoto sociálního práva za současné aplikační praxe zcela vyloučena.

5.4. Zdravotní péče

¹⁶⁹ Smlouva je ve Sbírce zákonů publikována pod č. 228/1993 Sb., o Smlouvě mezi Českou republikou a Slovenskou republikou o sociálním zabezpečení.

¹⁷⁰ Listina základních práv a svobod č. 2/1993 Sb., ve znění pozdějších předpisů

5.4.1. Právní úprava zdravotní péče

V průběhu roku 2002 pokračovala příprava nové souhrnné právní úpravy – zákona o zdravotní péči, který ministerstvo zdravotnictví předložilo do připomínkového řízení v prosinci 2002. Jedním z imperativů nové právní úpravy by mělo být posílení práv pacientů jakožto aktivních subjektů podílejících se na rozhodování o vlastním osudu, tedy nejen pasivních objektů zdravotní péče, v souladu s Úmluvou o lidských právech a biomedicíně. Úprava by měla rovněž zavést do zdravotní péče prvky otevřenosti a vytvořit efektivní stížnostní systém, počítající buď s profesionálními obhájci zájmů pacientů¹⁷¹, anebo s účastí kvalifikované laické veřejnosti. Konečně se jeví jako vhodné uzákonit touto úpravou také konkrétní práva zvláště oslabených skupin (osob trpících duševní poruchou, dětí, starých lidí apod.), které vyžadují vyšší stupeň ochrany. Platný zákon o péči o zdraví lidu¹⁷² je ve všech těchto směrech již zjevně anachronický a nevyhovující, neboť je poplatný paternalistickému pojetí zdravotní péče¹⁷³.

5.4.2. Možnosti úhrady léčby jinak z veřejného zdravotního pojištění nehrazené

Právo na ochranu zdraví je v čl. 31 Listiny definováno jako nárok na bezplatnou zdravotní péči a na zdravotní pomůcky za podmínek, které stanoví zákon. Tímto zákonem je zákon o veřejném zdravotním pojištění¹⁷⁴. Podle něj má každý, kdo je pojištěncem (tedy nejen občan) právo na poskytnutí zdravotní péče bez přímé úhrady v rozsahu a za podmínek stanovených tímto zákonem a na výdej léčivých přípravků bez přímé úhrady, jde-li o léčivé přípravky hrazené ze zdravotního pojištění a předepsané v souladu s tímto zákonem. Zákon stanoví, co vše je či není hrazeno zdravotní pojišťovnou z veřejného zdravotního pojištění. Ve výjimečných případech hradí pojišťovna jinak nehrazenou zdravotní péči, je-li její poskytnutí z hlediska zdravotního stavu pojištěnce jedinou možností zdravotní péče (§ 16). Poskytnutí zdravotní péče je v takovém případě vázáno na předchozí souhlas revizního lékaře s výjimkou situace, kdy hrozí nebezpečí z prodlení. Revizní lékař může povolit úhradu z veřejného zdravotního pojištění u výkonů, léčivých přípravků, prostředků zdravotnické techniky či jiné formy zdravotní péče zdravotní pojišťovnou nehrazených. Může rovněž povolit plnou úhradu léčivého přípravku hrazeného pouze částečně.

Veřejný ochránce práv se při šetření podnětů setkal s tím, že se k některým žádostem o úhradu jinak nehrazené zdravotní péče revizní lékař buď vůbec nevyjadřoval a žádost zamítlo přímo vedení zdravotní pojišťovny, anebo žádost zamítl revizní lékař, nikoli však na základě posouzení zdravotního stavu žadatele a možností jeho další léčby, nýbrž na základě vnitřního pokynu ze strany vedení zdravotní pojišťovny. Žádost by měl přitom dle zákona posoudit a následně schválit či zamítnout právě příslušný revizní lékař bez jakéhokoli ovlivňování ze strany vedení zdravotní pojišťovny.

Právo každého na dosažení nejvyšší dosažitelné úrovně fyzického a duševního zdraví je výslovně uvedeno jako právo uznané smluvními stranami Mezinárodního paktu o

¹⁷¹ Nabízí se např. řešení formou „zdravotnických ombudsmanů“ na lokální úrovni, jak existují v Maďarsku.

¹⁷² zákon č. 20/1966 Sb., o péči o zdraví lidu, ve znění pozdějších předpisů

¹⁷³ Nově předložený návrh zákona o zdravotní péči přináší některá dílčí zlepšení, ale výše uvedené požadavky v plné míře nesplňuje. Vzhledem k rozsahu celé problematiky však podrobný komentář k návrhu zákona přesahuje možnosti této zprávy; navíc je zřejmé, že návrh v meziresortním připomínkovém řízení dozná řady změn, takže podrobný komentář by byl i předčasný.

¹⁷⁴ zákon č. 48/1997 Sb., o veřejném zdravotním pojištění, ve znění pozdějších předpisů

hospodářských, sociálních a kulturních právech¹⁷⁵. Dle zákona o veřejném zdravotním pojištění by cílem poskytování zdravotní péče mělo být dosažení zlepšení či alespoň zachování zdravotního stavu pacientů. Z tohoto hlediska by měla být vždy hodnocena případná možnost léčby konkrétního pacienta. Zdravotní pojišťovny však zamítají žádosti o úhradu jinak nehrazené péče i za situace, kdy existuje jiná možnost zdravotní péče, jejíž poskytnutí je však zcela nevhodné u konkrétního žadatele právě s ohledem na jeho zdravotní stav, případně pokud by tato léčba nezajistila ani zachování stávajícího zdravotního stavu pacienta. Zvolená léčebná metoda by však měla léčenému zajistit zlepšení či alespoň zachování stávajícího zdravotního stavu, nikoliv jeho zhoršování.

Jelikož ze stávající praxe je zřejmé, že si citované ustanovení zákona o veřejném zdravotním pojištění zdravotní pojišťovny často vykládají pouze s ohledem na svou ekonomickou situaci a do schvalování nepřijatelně zasahují, bylo by vhodné stanovit určitý kontrolní mechanismus pro tyto případy, aby nemohlo docházet k tomu, že pacienti jsou nuceni si léčbu sami hradit (často ve statisícových částkách) nebo jim tato léčba není poskytnuta (pokud ji nemohou uhradit) a hrozí zhoršení jejich zdravotního stavu. Pacienti se tak mohou dostat do velmi svízelné situace, přestože se podle zákona podílejí svými platbami na systému veřejného zdravotního pojištění. Ratifikací Úmluvy o lidských právech a biomedicíně se smluvní strany zavázaly, že učiní odpovídající opatření, aby v rámci své jurisdikce zajistily rovnou dostupnost zdravotní péče patřičné kvality (čl. 3).

5.4.3. Zdravotní pojištění cizinců

Systém veřejného zdravotního pojištění selhává ve vztahu k cizincům, kteří pobývají v ČR jinak než trvale. Jednou ze skupin cizinců, kteří nejsou v tomto veřejném systému zahrnuti, jsou děti-cizinců, které pobývají na území ČR dlouhodobě. Takovýto stav by však může vést k situacím, které jsou v rozporu s právy přiznanými dětem Úmluvou o právech dítěte. Z podnětu Rady vlády pro lidská práva¹⁷⁶ proto ministerstvo zdravotnictví vypracovalo návrh zákona o zdravotním pojištění dětí cizinců, které dlouhodobě pobývají na území ČR, který tyto založí nárok na dobrovolné pojištění těchto dětí rodiči v systému veřejného zdravotního pojištění.¹⁷⁷ *Do budoucna však bude nutné řešit systémově i zdravotní pojištění dalších skupin, např. druhého z manželů cizinců, který celodenně pečuje o děti a pobývá v ČR dlouhodobě za účelem sloučení rodiny.*

5.5. Právo na vzdělání

5.5.1. Vzdělávání romských dětí

Trvalým předmětem kritiky ze strany kontrolních orgánů jednotlivých mezinárodních smluv o lidských právech (Výbor pro práva dítěte, Výbor pro práva sociální, hospodářská a

¹⁷⁵ č. 120/1976 Sb., čl. 12 odst. 1: "Státy, smluvní strany Paktu, uznávají právo každého na dosažení nejvyšší dosažitelné úrovně fyzického a duševního zdraví."

¹⁷⁶ usnesení vlády č. 546 ze dne 6. června 2001 (<http://racek.vlada.cz/usneseni/>)

¹⁷⁷ Návrh zákona byl po poměrně komplikovaném vývoji (opětovné začlenění do zákona č. 48/1997 Sb. a jeho následné vynětí) rozeslán 12. února 2003 do opakovaného meziresortního připomínkového řízení se žádostí o sdělení připomínek do 20 pracovních dnů (podle legislativních pravidel vlády).

kulturní, Výbor pro odstranění rasové diskriminace) i pravidelné hodnotící zprávy Evropské komise, nemluvě o domácích a mezinárodních nestátních organizacích sledujících dodržování lidských práv, zůstává neuspokojivý stav vzdělávání dětí příslušníků romské komunity. Zejména je kritizován fakt, že velká část žáků z romské komunity dochází do zvláštních škol, což jim fakticky – byť již ne právně – snižuje možnost dosáhnout vyššího stupně vzdělání a výrazně jim znesnadňuje možnost dosáhnout sociální integrace. Za situace, kdy význam kvalifikace pro získání zaměstnání stále narůstá, lze konstatovat, že jim tento fakt v konečném důsledku snižuje možnost uplatnění na trhu práce.

Procento žáků z romské komunity docházející do zvláštních či speciálních škol nelze přesně stanovit. Existující kvalifikované odhady se vztahují k jednotlivým školám či lokalitám a není možné je zobecňovat na celou ČR. Nicméně fakt, že na mnoha zvláštních školách se vzdělává podstatně větší procento dětí z romské komunity, než odpovídá procentuálnímu zastoupení těchto dětí v příslušném populačním ročníku, je nesporný. Jde o problém, který vyžaduje dlouhodobé koncepční kroky, a to jak z hlediska legislativního, tak z hlediska vytváření podmínek pro zařazení romských žáků do základních škol a informování rodičů o možnostech, které mají při rozhodování o vzdělávání svých dětí.

Do zvláštních či speciálních škol v ČR docházejí žáci na základě návrhu školy se souhlasem rodičů nebo na základě žádosti rodičů. V obou případech je podmínkou pro vřazení žáka do zvláštní školy odborné doporučení pedagogicko-psychologické poradny nebo speciálněpedagogického centra, což má žáka chránit před možnou chybou v jednostranném rozhodnutí rodiče nebo ředitele školy. Romští rodiče, jimž vlastní nedostatečné vzdělání neumožňuje reálně posoudit nevýhody zařazení dítěte do zvláštní školy, však sami mnohdy neusilují o docházku dítěte do školy základní; navíc jsou často méně odolní vůči návrhům k přerazení dítěte do zvláštní školy. Úspěšnost žáků ze sociokulturně znevýhodněného prostředí ve vzdělávacím procesu je obecně ovlivněna i vzděláním rodičů (a to nejen v případě žáků z romské komunity). Navíc tam, kde je vzdělávání orientováno na získání nadměrného množství poznatků, mohou děti ze sociálně a vzdělanostně slabších rodin na základní škole selhávat i tehdy, netrpí-li žádným postižením intelektu.

Je zřejmé, že většina romských dětí navštěvujících zvláštní školy netrpí skutečným mentálním postižením, ale jinými objektivními handicap, které kladou velké překážky jejich úspěchu na běžných základních školách. Romské děti přicházejí ze sociálně slabšího, kulturně odlišného, méně stimulujícího prostředí; mívají menší slovní zásobu a nepřesné chápání pojmů (zejména abstraktních); mívají horší sociální návyky a většinou nechodily do mateřské školy; nemají doma (ve větších rodinách) podmínky k učení; rodiče jim nedovedou pomáhat s úkoly, nechápou význam vzdělání, v okolí chybí příklady úspěšných vzdělaných příbuzných. Jsou to problémy analogické dětem z chudinských ghett kdekoli na světě – problémy, které by předškolní zařízení či základní školy měly být schopny kulturně citlivým způsobem řešit.

Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy (dále v tomto oddílu jen „ministerstvo“) vyvíjí řadu aktivit směřujících k překonání tohoto stavu:

- (1) V předchozích letech vynaložilo ministerstvo značné úsilí na vytvoření sítě vychovatelů-asistentů učitele (romských pedagogických asistentů) na školách. Úkolem asistentů a terénních sociálních pracovníků je mimo jiné informovat romskou komunitu o jejich právech a významu vzdělání pro jejich děti.
- (2) Od školního roku 1997/98 jsou zřizovány přípravné třídy pro děti ze sociokulturně

znevýhodněného prostředí¹⁷⁸, které byly v roce 2002 nově vybaveny potřebnými školními potřebami a učebními pomůckami, aby mohly co nejlépe plnit své poslání. Dosavadní zkušenosti ukazují, že nejvhodnější je zřizovat tyto přípravné třídy jako součást základních škol. Přesto jsou na mnoha místech součástí škol zvláštních, což se zdá problematické vzhledem k jejich primárnímu cíl, tj. zabránit zbytečnému zařazování romských dětí do zvláštních škol. Takováto třída na zvláštní škole je účelná jen potud, pokud její absolventi odcházejí na školu základní. Do konce roku 2003 bude vyhodnocena účinnost přípravných tříd při základních i zvláštních školách ve vztahu k dalšímu průběhu vzdělávání romských dětí.

- (3) Od roku 1999 byl uskutečňován experiment Reintegrace romských žáků zvláštních škol do škol základních, realizovaný o. p. s. Step By Step v pěti lokalitách. Hlavním smyslem byla důsledná individualizace výuky, přičemž podmínkou pro realizace byla účast vychovatele-asistenta učitele (romského pedagogického asistenta) z řad romské komunity, zapojení rodičů a komunity do procesu vzdělávání a výcvik učitelů v metodologii multikulturní výchovy. Ukázalo se, že více než polovina romských žáků zvláštních škol by byla s menší či větší podporou úspěšná na základních školách. Experiment byl v listopadu 2002 po třech letech komplexně vyhodnocen a výsledky budou dále využity v koncepci ministerstva.
- (4) Ministerstvo se věnuje též základním školy s vysokým procentem romských žáků (někdy označovaným jako tzv. komunitní školy), jež vznikají více méně spontánně vesměs v oblastech s vyšší koncentrací romského obyvatelstva. Tato tendence je provázána různými negativními jevy, takže vznikání takových škol rozhodně nelze považovat za příznivý vývoj; vzhledem k vysoké koncentraci dětí ze sociokulturně znevýhodněného prostředí je však ministerstvo připraveno na takto vzniklou situaci adekvátně reagovat a poskytovat těmto školám podporu. V kalendářním roce 2003 zahajuje ministerstvo experimentální projekt škol s celodenním programem, tj. zajištění kompletního celodenního provozu školy a školského zařízení.

Přes veškeré snahy ministerstva však celková situace zůstává nadále neuspokojivá. Velkým problémem je malá připravenost některých základních škol poskytnout žákům z romské komunity vzdělání odpovídající formou, tak aby z něj měli stejný užitek jako žáci majoritní skupiny a pracovali a aby se vzdělávali na úrovni osobního maxima. V konečném důsledku pak romští žáci často dokončují školní docházku s neúplným základním vzděláním a jejich perspektiva pro další vzdělávání pak není o nic lepší než při absolvování všech ročníků zvláštní školy. Dalším problémem je obava některých ředitelů škol vytvářet podmínky pro vzdělávání romských žáků vzhledem k případné změně sociálního složení žáků školy.

Řešení vzdělávání žáků z romských komunit ovlivňuje i skutečnost, že zřizovatelem škol již není ministerstvo, nýbrž převážně samosprávy. Na některých místech jsou jen s obtížemi zřizovány přípravné ročníky pro děti ze sociokulturně znevýhodněného prostředí, protože o ně zřizovatelé škol prostě nemají zájem. Obavy vznikají také v souvislosti s rozdílným přístupem krajských úřadů k financování škol s převahou žáků romského etnika. Aby škola mohla reagovat na specifické vzdělávací potřeby těchto žáků, má v konkrétních případech menší počet žáků v jednotlivých třídách a z toho plynoucí i vyšší finanční náročnost výuky. Někteří zřizovatelé však odmítají schválit žádosti o výjimku z počtu žáků a úhradu části nadnormativních neinvestičních výdajů z této výjimky plynoucí, které musí zřizovatel školy garantovat.

Připravovaná školská legislativa (návrh zákona o počátečním vzdělávání)

¹⁷⁸ V roce 2002 vynaložilo ministerstvo na provoz přípravných tříd s 1 467 dětmi přes 30 mil. Kč

předpokládá právní zrušení zvláštních škol a jejich nahrazení školami základními, přičemž však žáci těchto škol mají být nadále vzděláváni ve třídách pro žáky se specifickými vzdělávacími potřebami. To představuje určitý posun, ale samo o sobě to nelze považovat za uspokojivé řešení situace. Takovým řešením by ovšem nebylo ani prosté zajištění docházky romských dětí s odlišnými vzdělávacími potřebami do běžných tříd základní školy bez jakékoliv asistence a podpory či specifické přípravy. Školní vzdělávací programy by měly umožnit potřebnou míru individualizace a vnitřní diferenciaci procesu vzdělávání (zejména s ohledem na sociokulturní znevýhodnění), aniž by přitom vytvářely obdobu současného odděleného systému zvláštních škol. Předpoklady úspěchu v této oblasti budou zejména vytvoření systému včasné péče a rozšiřování a zkvalitňování již existujících forem individuální asistence v základních školách, tedy především činnosti vychovatelů-asistentů učitele (romských pedagogických asistentů), jakož i systematická příprava pedagogů na práci s dětmi ze sociokulturně znevýhodněného prostředí a etnických minorit.¹⁷⁹ Takové systémové řešení problému romského vzdělávání je nutno považovat za jednu z absolutních priorit v ochraně lidských práv, neboť vzdělání je pro příslušníky romských komunit vstupní branou k reálnému uplatňování všech dalších práv.

Součástí úsilí směřujícího ke zlepšení vzdělanosti příslušníků romské komunity jsou ovšem i iniciativy v oblasti středoškolského vzdělávání, tj. především program podpory romských žáků středních škol, který se i v roce 2002 úspěšně rozvíjel.

5.5.2. Vzdělávání cizinců

Děti-cizinci mají podle Úmluvy o právech dítěte¹⁸⁰ stejnou možnost získat vzdělání jako občané ČR. Přesto se v některých případech ukázala potřeba dotvářet podmínky, za nichž se toto právo realizuje. Ministerstvo zpracovalo v roce 2001 Plán integrační politiky, podle kterého je zabezpečeno vzdělávání cizinců, a to nejen na základních školách, ale i na školách vyšších stupňů. V roce 2002 dále ministerstvo zpracovalo Akční plán ke vzdělávání cizinců. Plán upravuje např. kritéria pro vykonání zkoušky z českého jazyka, zabezpečení sběru údajů ve statistickém informačním systému, který by zajistil přehled o žácích-cizincích podle občanství, mateřského jazyka a podle režimu pobytu a průběžné monitorování prostřednictvím tematických inspekcí ke vzdělávání cizinců.

Ministerstvo průběžně monitoruje vzdělávání cizinců v základních a středních školách, ve vyšších odborných školách a na vysokých školách a ve spolupráci s ÚIV a ČSÚ provádí statistická šetření.¹⁸¹ Celkově se v roce 2002 vzdělávalo v mateřských školách celkem 3110 cizinců, na základních školách 10 406 cizinců a na středních školách a učilištích 2938 cizinců. Většina žáků – cizinců žila v ČR dlouhodobě, dobře zvládala český jazyk a neměla výraznější problémy. Problematickou oblastí však bylo vzdělávání dětí žadatelů o azyl, docházejících zpravidla do spádových základních škol v okolí azylových zařízení. Zejména

¹⁷⁹ Podrobněji se otázkou vzdělávání romských žáků a možných afirmativních opatřeních zabývá Koncepce romské integrace schválená usnesením vlády č. 87 ze dne 23. ledna 2002 (<http://racek.vlada.cz/usneseni/>).

¹⁸⁰ Úmluva je publikována ve Sbírce zákonů pod č. 104/1991 Sb.

¹⁸¹ Česká školní inspekce zjistila, že každá čtvrtá ZŠ (24,6 %) a každá šestá až sedmá SŠ (15,6 %) poskytovala vzdělávání cizincům. Cizinci pocházeli ze 63 států. Více než polovina cizinců (54,2 %) původně žila v zemích bývalého Sovětského svazu, zejména na Ukrajině, v Rusku a v Kazachstánu. Mezi cizinci byli početně zastoupeni i Vietnamci (12,1 %) a Slováci (9,4 %). Téměř polovina z cizinců (533 tj. 46,9 %) se vzdělávala v Praze.

rodiče, pro které nebyla ČR cílovou zemí, neprojevovali zájem o průběh a výsledky vzdělávání. Učitelé museli řešit absence, nezájem žáků o výuku, kázeňské přestupky a problémy související s nedostatečnou znalostí českého jazyka a odlišným sociokulturním prostředím. Na situaci ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy reagovalo novým metodickým pokynem ke školní docházce žadatelů o azyl¹⁸², který má zajistit lepší podmínky pro vzdělávání těchto dětí a zkvalitnit práce pedagogů ve všech základních školách s vyšším počtem dětí žadatelů o azyl.

5.5.3. Přezkoumatelnost rozhodnutí o nepřijetí ke studiu na vysoké škole soudem

Dne 26. března 2002 Ústavní soud ČR zrušil svým rozhodnutím rozhodnutí Krajského soudu v Brně¹⁸³ pro rozpor s právem na spravedlivý proces podle čl. 36 odst. 2 a 4 Listiny a čl. 6 odst. 1 Evropské úmluvy o lidských právech. Zrušeným usnesením Krajský soud v Brně zastavil řízení na přezkoumání rozhodnutí rektora Masarykovy univerzity, kterým bylo potvrzeno rozhodnutí děkana Právnické fakulty Masarykovy univerzity, o nepřijetí k prezenčnímu studiu v magisterském studijním programu Právo a právní věda.

Zatímco předseda senátu Krajského soudu v Brně ve svém vyjádření pro řízení před Ústavním soudem odkázal na odůvodnění napadeného usnesení, kterým bylo řízení před Krajským soudem Brno zataveno proto, že žaloba směřuje proti rozhodnutí, které bylo vyloučeno z přezkumu¹⁸⁴, Ústavní soud posuzoval ústavní stížnost z hlediska praxí i teorií potvrzených obecných přístupů k přezkoumatelnosti či nepřezkoumatelnosti rozhodnutí rektora univerzity resp. děkana fakulty o nepřijetí ke studiu na vysoké škole.

Ústavní soud konstatoval *"... že rektor Masarykovy univerzity, resp. děkan Právnické fakulty Masarykovy univerzity, v dané věci rozhodoval v postavení orgánu veřejné správy, jak ho chápe čl. 36 odst. 2 Listiny..."* a specifikovala tehdy platná část pátá občanského soudního řádu, protože rozhodnutí rektora, resp. děkana mělo povahu rozhodnutí dalších právnických osob, pokud jim zákon svěřuje rozhodování o právech a povinnostech fyzických a právnických osob v oblasti veřejné správy. Ústavní soud ČR dále uvedl, že rozhodování podle zákona o vysokých školách¹⁸⁵ *"... nelze podřadit pod obecně vypočtené správní akty v ustanovení § 248 odst. 1 a 2 občanského soudního řádu,..."* kdy *"... taktéž příloha A ... výslovně nestanoví nemožnost přezkumu takového rozhodnutí. teorie i praxe nedostatek výslovného zákonného vyloučení z přezkumu podle nového zákona vykládá tak, že v takovém případě je přezkum možný."* Závěrem Ústavní soud doplnil, že ani zákon o vysokých školách přezkum nevylučuje, a tudíž nejde o právní úpravu nepřezkoumatelnosti podle zvláštního zákona, jak požadoval v tehdy platném znění občanský soudní řád.

5.6. Bydlení

5.6.1. Úprava nájemného z bytů

¹⁸² č.j. 10149/2002-22

¹⁸³ Šlo o rozhodnutí ze dne 7. února 2001, č.j. 30 Ca 480/2000-35.

¹⁸⁴ Příloha A k občanskému soudnímu řádu obsahovala seznam těch oblastí, v nichž vydaná rozhodnutí nejsou přezkoumatelná soudem ani co do zákonnosti. Celou část pátou občanského soudního řádu o správním soudnictví však Ústavní soud nálezem č. 276/2001 Sb. zrušil ke dni 31. prosince 2002 (viz kapitola 3.1.2. Zprávy 2001) Proto jsou nadále v této souvislosti všechny zmínky o tehdy platné právní úpravě správního soudnictví v čase minulém

¹⁸⁵ zákon č. 111/1998 Sb., o vysokých školách, ve znění pozdějších předpisů

Ani v roce 2002 se nepodařilo dosáhnout obratu v záležitosti úpravy nájemného z bytů, v nichž se podle předchozích právních předpisů platilo regulované, příp. věcně usměrňované nájemné (tzv. „staronájmy“); naopak situace se v rovině politické i právní vyhrotila. Jak uvedla Zpráva 2001, nepodařilo se v roce 2001 přijmout zákon, který by reagoval na nález Ústavního soudu č. 231/200 Sb., kterým byla zrušena vyhláška č. 176/1993 Sb., o nájemném z bytu a úhradě za plnění poskytovaná s užíváním bytu, ve znění pozdějších předpisů (s odkladnou lhůtou k přijetí nové právní úpravy do 31. prosince 2001). Namísto toho vydalo ministerstvo financí dne 28. listopadu 2001 cenový výměr č. 01/2002¹⁸⁶, který nabyl účinnosti dne 1. ledna 2002. Tento cenový výměr, jakož i na něj navazující nový výměr č. 06/2002¹⁸⁷ převzaly v podstatných bodech regulaci nájemného v podobě upravené vyhláškou, kterou Ústavní soud jako neústavní zrušil. Záležitostí se tudíž byl opět nucen zabývat Ústavní soud, který obdržel návrh Veřejného ochránce práv na zrušení těch ustanovení cenového výměru ministerstva financí č. 01/2002, jež se týkala určení maximální ceny nájmu bytů a služeb poskytovaných s užíváním bytu; a následně též návrh skupiny 18 senátorů na zrušení tohoto výměru v části týkající se nájmu bytu, a na zrušení § 10 zákona o cenách, na jehož základě byl výměr vydán. Ústavní soud rozhodl o spojení obou věcí ke společnému řízení a vzhledem k obsahové totožnosti obou výměrů připustil rozšíření o návrh na zrušení výměru č. 06/2002.

Svým rozhodnutím ze dne 20. listopadu 2002 Ústavní soud výměr ministerstva financí č. 06/2002 zrušil, zatímco návrh na zrušení § 10 zákona o cenách zamítl.¹⁸⁸ Soud při hodnocení ústavnosti cenového výměru 06/2002 konstatoval, že ministerstvo financí již potřetí (poprvé formou vyhlášky, podruhé a potřetí formou cenového výměru) uplatňuje regulaci nájemného prakticky se stejným obsahem, který již byl označen za neústavní. V rozporu s čl. 89 odst. 2 Ústavy tak zjevně nebyl respektován názor Ústavního soudu. Samotné vydání výměru č. 06/2002 (který nahradil výměr 01/2002, takže již probíhající řízení o ústavnosti výměru č. 01/2002 muselo být zastaveno) označil Ústavní soud za pokus zabránit průchodu výkonu ústavního soudnictví.

Ve svém nálezu potvrdil Ústavní soud své stanovisko, vyjádřené v nálezu č. 231/200 Sb., že tedy došlo k porušení vlastnických práv majitelů. Znovu se však vrátil k námitce porušení rovnosti v právech, již v roce 2000 nevěnoval zásadní pozornost, a dospěl k názoru, že aplikací stávající regulace dochází také k porušení rovnosti a k diskriminaci, protože majetek jedné skupiny vlastníků nemá právně stejný obsah jako majetek jiných pronajímatelů. Během času a neřešením situace se stav diskriminačního působení regulace dále prohlubuje. Soud proto konstatoval, že výměr č. 06/2002 je v rozporu s ústavním pořádkem, mezinárodními závazky ČR a zákony, jak z hlediska svého obsahu, tak i jemu odpovídající právní formy.¹⁸⁹

¹⁸⁶ výměr ministerstva financí č. 01/2002 ze dne 28. listopadu 2001, kterým se vydává seznam zboží s regulovanými cenami

¹⁸⁷ výměr ministerstva financí č. 06/2002, kterým se stanoví maximální nájemné z bytu, maximální ceny služeb poskytovaných s užíváním bytu a pravidla pro věcně usměrňované nájemné v bytě a mění se výměr ministerstva financí č. 01/2002; Účinnost výměru měla být od 15. listopadu 2002 do 30. června 2003.

¹⁸⁸ Nález ÚS ČR č. 528/2002 Sb. ze dne 20. listopadu 2002. Zamítnutí návrhu zrušení § 10 zákona o cenách odůvodnil ÚS ČR tím, že navrhovatel by musel prokázat neústavnost právního institutu cenové regulace pro případ všech právních předpisů, které jej upravují, tedy musel by prokázat, že jakákoli regulace uskutečňovaná touto formou je neústavní, což však neučinil.

¹⁸⁹ Konkrétně došlo podle Ústavního soudu „k porušení čl. 2 odst. 2 Listiny a čl. 2 odst. 3

Zrušení cenového výměru vedlo k vystupňování nejistoty u všech zainteresovaných stran a k různým názorům na právní stav, který nastal, tj. zda to znamená možnost dožadovat se zvýšení nájemného např. soudní cestou nebo zda je tímto naopak až do přijetí nové zákonné úpravy jakákoli zvýšení nájemného vyloučena. Za této situace sáhla vláda k vydání nařízení¹⁹⁰, kterým stanovila cenové moratorium nájemného z bytů na dobu tří měsíců.

Problém je do značné míry zpolitizován a hromadnými sdělovacími prostředky v karikaturní podobě prezentován jako střet bohatých (majitelů) s chudými (nájemníky). Takové vidění je však v podstatě nesprávné, neboť mnozí z „chráněných“ nájemníků sociální ochranu nepotřebují, a naopak jsou touto formou regulace do sociálních problémů uváděni jak jiní nájemníci (v důsledku deformace trhu s byty), tak i někteří pronajímatelé nemovitostí. Z dlouhodobého pohledu mají nájemníci a majitelé společný zájem na vytvoření fungujícího trhu s byty bez rozdílů způsobených plošnou regulací nájemného v části bytového fondu, přičemž vhodným řešením jistě není absolutní deregulace, ale nahrazení dosavadní formy regulace skutečně adresnou ochranou sociálně slabých nájemníků.

Přijetí nového zákona o nájemném je tedy nadále jedním z nejnaléhavějších úkolů, a to nejen proto, že je předpokladem pro vytvoření fungujícího trhu s byty, ale nyní již rovněž z toho důvodu, že celá situace spojená s úpravou regulace nájemného ústí až v nerespektování či zjevné obcházení nálezů Ústavního soudu.

5.6.2. Zhoršující se podmínky bydlení sociálně slabých obyvatel

Obecní bytový fond vznikl v důsledku převodu majetku státu do vlastnictví obcí. Převod bytů do vlastnictví obcí nebyl spojen s žádnými podmínkami týkajícími se způsobu nakládání s tímto bytovým fondem. Pouze zákon o obcích neurčitě stanoví, že obec má pečovat o vytváření podmínek pro rozvoj sociální péče a pro uspokojování potřeb svých občanů. V důsledku této skutečnosti a v důsledku uplatňované regulace a deregulace nájemného je funkce obecního bytového fondu dosud nejasná. Nikde není řečeno, zda, popř. za jakých podmínek má obecní bytový fond plnit sociální funkci. Ani jiná současná právní úprava neobsahuje definici tzv. „sociálního bydlení“, často jediného prostředku sociálně slabých rodin k dosažení přiměřeného bydlení. S vědomím této situace připravilo ministerstvo pro místní rozvoj Program podpory výstavby nájemních bytů a návrh nařízení vlády na poskytování dotací na výstavbu nájemních bytů pro domácnosti se středními a nižšími příjmy.

Obce však často redukuje problémy souvisejících s bydlením některých skupin osob na pouhé snižování kvality bydlení. Jde o tzv. holobyty, které většinou zahrnují ubytování pod

Ústavy ve spojení s čl. 1, čl. 4 odst. 3 a 4 a čl. 11 odst. 1 Listiny a čl. 1 Dodatkového protokolu k Úmluvě ve spojení s čl. 14 Úmluvy, když Ministerstvo financí nerespektovalo svou zákonem vymezenou působnost v oblasti regulace cen a zasáhlo do oblasti regulace vyhrazené zákonům. Současně svým postupem diskriminovalo zvláštní skupinu vlastníků, aniž zde pro to byl zjištěn "rozumný poměr" mezi použitými prostředky a sledovaným cílem s ohledem na dobu, která uplynula od roku 1989. Rovněž tak došlo při jeho vydání k překročení kompetence Ministerstva financí, které cenovým rozhodnutím upravilo i vztahy a definovalo pojmy, které by měly být vyhrazeny zákonům a prováděcím právním předpisům vydaným na jejich základě. Tím byly rovněž porušeny čl. 1 a 15 Ústavy, které zakotvují princip demokratického právního státu a ústavní princip dělby moci. Protože tak svým obsahem a funkcí výměr č. 06/2002 vlastní právní úpravu nahradil, byl Ústavní soud nucen jej s ohledem na jeho obsah a formu zrušit.“

¹⁹⁰ nařízení vlády č. 567/2002 Sb.

obvyklou úrovní za neúměrně vysoké částky převyšující běžné regulované nájemné, a to bez odpovídajícího řešení celkové sociální situace osob prostřednictvím standardních nástrojů sociální politiky (neřešení dluhů, absence sociální práce s rodinami). *Tato zaslepeně represivní sociální (či spíše asociální) politika některých samospráv může mít jen jediný efekt, totiž prohloubení sociálního propadu a beznaděje takto systematicky zubožovaných lidí, mezi nimiž převládají příslušníci romské komunity (viz též kapitola II./7.3.3. Zprávy)*

Velkým dluhem českého státu v oblasti bydlení je nedostatečné řešení situace desítek tisíc bezdomovců, včetně rodin a matek s dětmi, jež jsou v důsledku nepříznivých okolností bez přístřeší. Dosavadní kapacity tzv. azylových ubytoven pro tyto sociální případy jsou zcela nedostatečné. *Situace poskytování přístřeší a bydlení bezdomovců vyžaduje zásadní koncepční řešení.*

5.6.3. Poskytování příspěvků k hypotečním úvěrům

S cílem napomoci v přístupu k bydlení mladým lidem přijala vláda nařízení, kterým upravila podmínky poskytování příspěvku k hypotečnímu úvěru osobám mladším 36 let¹⁹¹. Na rozdíl od dosavadní politiky podpory úvěrů umožňuje toto nařízení poskytovat příspěvky i na pořízení staršího bydlení; na druhé straně však otevřeně diskriminuje na základě věku, takže je lze považovat za sporné z hlediska ústavního¹⁹². Navíc je omezení podpory pouze věkem – a nikoli jinou objektivní sociální situací (např. zda jde o rodinu s dětmi, vyšší příjmu apod.) – nelogické i z hlediska dosažení cílů Koncepce bytové politiky. *Předpis by proto měl být nahrazen jinak usměrněnou podporou hypoték, která by byla flexibilnější, spravedlivější a nevyvolávala by podezření z diskriminace.*¹⁹³

5.7. Sociální práva zdravotně postižených

5.7.1. Přijatá legislativa a praktická opatření

Podle vyjádření řady představitelů zdravotně postižených nastala v oblasti rozvoje práv této kategorie občanů v posledních letech určitá stagnace, která je patrně způsobena mj. i určitou ztrátou dynamiky činnosti nestátních neziskových organizací působících v této oblasti.

Přes řadu realizovaných legislativních opatření (viz Zpráva 2000) zůstávají v praxi výrazné problémy v oblasti zaměstnanosti, bezbariérového přístupu a kvality sociálních služeb. Projevuje se zřejmě i určitý odliv zájmu veřejnosti a hromadných sdělovacích prostředků o

¹⁹¹ nařízení vlády č. 249/2002 Sb., o podmínkách poskytování příspěvků k hypotečnímu úvěru osobám mladším 36 let

¹⁹² Stanovením věkové hranice pro přiznání úvěru se zabýval veřejný ochránce práv, který na základě žádosti občana ČR o zrušení této „diskriminační“ podmínky, provedl právní posouzení. Ve svém stanovisku však veřejný ochránce neměl věcné námitky proti věkové podmínce pro získání zvýhodněného úvěru omezující cílovou skupinu, pouze vládě doporučuje, aby vymezení okruhu příjemců prostředků ze Státního fondu rozvoje bydlení bylo upraveno vyšším právním předpisem než je nařízení vlády. Podobně např. ČMKOS toto opatření podporuje jako opatření, jehož cílem je „zmírnit znevýhodnění této skupiny obyvatelstva“. Tyto názory přehlížejí, že takto jsou podporováni z celospolečenských prostředků i ti, kteří žádným způsobem znevýhodnění nejsou.

¹⁹³ Podle plánu legislativních prací má předložit ministerstvo pro místní rozvoj do 31. března 2003 novelu zákona č. 211/2000 Sb., o Státním fondu rozvoje bydlení, v době přípravy Zprávy, tj. v březnu 2003, probíhalo připomínkové řízení, do kterého bylo stanovisko veřejného ochránce práv ohledně nutnosti upravit poskytování podpory hypoték předpisem vyšší právní síly, než je nařízení vlády, zařazeno jako zásadní připomínka.

problematiku zdravotně postižených, což se promítá i do postavení této problematiky v rozhodování veřejné správy.

Mezi další opatření ve prospěch zdravotně postižených, jež se uplatňovala poprvé v roce 2002, patří následující změny:

- (1) Na základě poslaneckých návrhů byla přijata novela zákona o zaměstnanosti,¹⁹⁴ která usiluje o zvýšení motivace k zaměstnávání zdravotně postižených osob. Zákonem byly provedeny změny ve způsobu plnění povinnosti zaměstnávat občany se změněnou pracovní schopností, které svým zjednodušeným výpočtem umožnily většímu počtu zaměstnavatelů plnit svou povinnost odběrem výrobků, a tak nepřímo zvyšovat počty nově vytvořených pracovních míst.
- (2) Do zákona o zaměstnanosti nově vložený § 24a stanovil s účinností od 1. ledna 2002 podmínky pro poskytování příspěvku zaměstnavateli, který z celkového počtu zaměstnává více než 50% zaměstnanců se změněnou pracovní schopností. Byl stanoven nárokový příspěvek těmto jmenovaným zaměstnavatelským subjektům¹⁹⁵.
- (3) Novelou zákona o daních z příjmu¹⁹⁶ se zvýšila částka, o kterou si může zaměstnavatel snížit daň za každého zaměstnance se změněnou pracovní schopností (z dosavadních 9 tis. Kč na 18 tis. Kč) a u těžšího zdravotního postižení (z 32 tis. Kč na 60 tis. Kč).
- (4) Podnikatelským subjektům zaměstnávajícím nejméně 50% zaměstnanců se změněnou pracovní schopností z celkového počtu se mimo uvedený příspěvek poskytují dotace investičního charakteru a návratné finanční výpomoci¹⁹⁷.

5.7.2. Přípravované změny v oblasti sociálních práv zdravotně postižených

Další zlepšení v oblasti zaměstnávání osob se změněnou pracovní schopností by měla přinést připravovaná novela zákona o zaměstnanosti, ve které se navrhuje odstranění pojmu „občan se změněnou pracovní schopností“, který je nutno považovat již za anachronický a nevyhovující. Dále se v tomto návrhu rozšiřují nástroje pracovní rehabilitace a navrhuje se nová forma hmotné stimulace zaměstnavatelů vytvářejících nová pracovní místa pro zdravotně postižené osoby. Pracovní rehabilitace je v návrhu definována jako nástroj politiky zaměstnanosti ve vztahu k osobě se zdravotním postižením, k vyrovnání jejich příležitostí na trhu práce a jako součást komplexu činností a opatření vedoucích k plné integraci zdravotně postiženého do pracovního procesu. Probíhá na základě individuálního plánu, jenž stanoví postupy vedoucí k maximální účinnosti procesu. Vedle poradenské činnosti, přípravy k práci, umisťování, vytváření vhodných podmínek a hmotné stimulace zaměstnavatele lze využít i služeb jiné osoby, která podporuje asistentskou pomocí či vyhledáváním pracovního místa zejména osoby s těžším stupněm postižení. Takto definovaná pracovní rehabilitace je v souladu s definicí uváděnou Standardními pravidly pro vyrovnání příležitostí pro fyzické osoby se zdravotním postižením, vydanými Valným shromážděním OSN.

Pozitivní změny jsou obsaženy i v připravované koncepci ucelené rehabilitace, kterou chystá ministerstvo práce a sociálních věcí. Koncepce řeší přístup osob se zdravotním postižením do všech oblastí rehabilitace s cílem dosáhnout optimální úrovně jejich zdravotního stavu, nezávislosti v osobním životě a přípravě pro vhodné pracovní uplatnění. Navrhovaná koncepce vychází z mezinárodních dokumentů.

¹⁹⁴ zákon č. 474/2001 Sb., kterým se mění zákon č. 1/1991 Sb., o zaměstnanosti, ve znění pozdějších předpisů

¹⁹⁵ Celková částka vynaložená v roce 2002 na tento příspěvek činila 411 mil. Kč.

¹⁹⁶ zákon č. 99/2001 Sb., kterým bylo vyhlášeno úplné znění zákona č. 586/1992 Sb., o daních z příjmu

¹⁹⁷ Na tyto dotace bylo v roce 2002 rozděleno 113 mil. Kč.

Mezi připravované změny patří rovněž i zákon o sociálních službách, jenž stanoví standardy sociálních služeb a současně umožní aktivnější podíl zdravotně postižených na rozhodování o vlastním osudu prostřednictvím příspěvku na péči. Takové řešení směřuje též k rychlejšímu rozvoji alternativ k ústavní péči. Je ovšem zřejmé, že přenesení rozhodování (nebo jeho větší části) na samotné zdravotně postižené lze úspěšně provést jen za situace, kdy budou zákonem o sociálních službách garantovány standardy péče; v opačném případě hrozí, že tato oslabená kategorie osob bude vystavena riziku zhoršení péče.

6. Práva žen

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

Národní akční plán pro prosazování rovných příležitostí pro ženy a muže je obsažen v dokumentu Priority a postupy vlády při prosazování rovnosti mužů a žen (dále jen „Priority“), který připravuje ministerstvo práce a sociálních věcí jako vládou určený koordinátor agendy rovnosti mužů a žen.¹⁹⁸ Obsahuje přibližně třicet opatření směřujících ke zlepšení situace v této oblasti, jejichž plnění vláda každoročně vyhodnocuje. Na vyhodnocení navazuje aktualizace opatření pro následující rok.

Od aktualizace v roce 2001¹⁹⁹ byl mezi opatření zaveden pro jednotlivé ministry úkol vypracovávat za své resorty vlastní priority a postupy při prosazování rovnosti mužů a žen, které by měly přesněji zohledňovat cíle a potřeby v této oblasti v působnosti jednotlivých ministerstev. Tento postup představuje jeden z prvních případů využívání metody tzv. gender mainstreamingu při prosazování rovných příležitostí pro muže a ženy. Tato metoda spočívá v postupu, kterým je do každé veřejně správné činnosti automaticky začleněn požadavek dbát na vytváření a zachování rovných příležitostí.

Aktualizace Priorit v roce 2002²⁰⁰ rozšířila existující okruh opatření o některá další. Mezi významnějšími úkoly uloženými všem členům vlády je pokračovat ve vzdělávacích aktivitách v oblasti lidských práv se zřetelem na rovnost příležitostí mužů a žen a na metody určené k dosažení této rovnosti; uvedeného vzdělávání se musejí zúčastnit všichni koncepční pracovníci s rozhodovacími pravomocemi. Všem členům vlády bylo dále uloženo provést v oblasti věcné působnosti ministerstva analýzu současné situace v oblasti rovnosti mužů a žen. Významný úkol byl svěřen ministru školství mládeže a tělovýchovy, který má vypracovat analýzu učebních osnov, učebnic a učebních pomůcek a na základě analýzy vyhodnotit, jakým způsobem se podílejí na vytváření a reprodukci stereotypů a předsudků. Analýza má zahrnovat všechny stupně škol a druhy vzdělávání, včetně přípravy budoucích pedagogů a pedagogických pracovníků a dalšího vzdělávání pedagogů.

6.2. Výzkumné projekty

¹⁹⁸ První "Priority" byly vládou schváleny usnesením č. 236 ze dne 8. dubna 1998 (<http://racek.vlada.cz/usneseni/>).

¹⁹⁹ usnesení vlády č. 456 ze dne 9. května 2001, k Souhrnné zprávě o plnění Priorit a postupů vlády při prosazování rovnosti mužů a žen v roce 2000 (<http://racek.vlada.cz/usneseni/>)

²⁰⁰ usnesení vlády č. 486 ze dne 15. května 2002, k Souhrnné zprávě o plnění Priorit a postupů vlády při prosazování rovnosti mužů a žen v roce 2001 (<http://racek.vlada.cz/usneseni/>)

S cílem zjistit, jaký je postoj veřejnosti k otázce rovných příležitostí, byl z iniciativy ministerstva práce a sociálních věcí v roce 2002 proveden v této věci průzkum veřejného mínění. Prokázal, že česká společnost v naprosté většině obecně uznává princip rovnosti mužů a žen jako správný princip, avšak při jeho aplikaci v praxi se již projevují tradiční stereotypní názory. Z provedeného výzkumu dále vyplynulo, že pro zachycení dynamiky vývoje této oblasti by bylo vhodné výzkum v následujících letech opakovat²⁰¹.

Ministerstvo práce a sociálních věcí pověřilo v roce 2000 Výzkumný ústav práce a sociálních věcí zpracováním analýzy rozdílů v pracovních příjmech žen a mužů. Rozdíl v pracovních příjmech mužů a žen v ČR se statisticky pohybuje kolem 25% v neprospěch žen; protože však příčiny tohoto rozdílu nelze vidět pouze v diskriminaci, bylo nutno tyto příčiny analyzovat a nalézt vhodné metody měření podílu diskriminace na tomto stavu. Výsledky analýzy byly ministerstvu předány v září 2002. Předběžně lze konstatovat, že se podařilo určit kvalitativní faktory, které se podílejí na mzdovém rozdílu. Za kvalitativní faktory lze považovat polarizaci rozdělení mužské a ženské práce do národohospodářských odvětví na jedné straně s vysokými (muži) na druhé straně s nízkými (ženy) měsíčními mzdami, vyšší úroveň zařazení prací vykonávaných muži do standardizovaných tarifních stupňů, vyšší rozsah odpracovaných hodin a přesčasové práce ze strany mužů, časové výpadky žen v pracovní kariéře způsobené péčí oděti apod. Zejména pro nedostatek genderových statistik se však zatím nepodařilo kvantifikovat váhu jednotlivých faktorů.

6.3. Domácí násilí

Ani v roce 2002 nebylo dosaženo pokroku v oblasti právní úpravy související s tzv. domácím násilím. Nestátní neziskové organizace nadále upozorňují, že za současné legislativní situace musí právě oběť domácího násilí řešit všechny důsledky skutečnosti, že je na ní, případně i jejích dětech páháno násilí. Nedostatečná trestněprávní úprava je pouze jedním problémem z mnoha. Bez ohledu na to, že trestní postih pachatelů je stále spíše výjimkou, je oběť navíc často vystavena sekundární viktimizaci v důsledku necitlivého přístupu orgánů činných v trestním řízení. Ne pachatel, ale oběť je v současnosti ve většině případů nucena opustit společné bydliště a za této výrazně zhoršené sociální situace zabezpečit často i péči o děti. U domácího násilí tak dochází ke střetu mezi zájmem státu na ochraně rodiny, zdraví a života oběti (případně i jejích dětí) a zájmem na ochraně soukromí a vlastnictví pachatele. Je však zcela nepřijatelné, aby důsledky nevyjasnění priorit v tomto střetu nesla oběť domácího násilí.

Posun ve snaze o řešení problematiky domácího násilí přinesl v roce 2002 modelový mezioborový projekt k vytvoření právního rámce a metodických postupů pro zavedení interdisciplinárních týmů spojujících zdravotní, sociální a policejní pomoc při odhalování a stíhání případů domácího násilí. Projekt, který v současné době probíhá pod vedením ministerstva vnitra, vypracoval tým expertů ze státní správy a z nevládních organizací zaměřených na pomoc obětem domácího násilí. Výstupy projektu, jež by měly být k dispozici začátkem roku 2004, budou zahrnovat návrhy na praktické kroky a strategie směřující ke komplexnímu řešení problému domácího násilí v ČR.

Je nezbytné usilovat o komplexní řešení problematiky domácího násilí, které by zahrnovalo jak opatření legislativní (v rovině trestněprávní i občanskoprávní), tak změny v

²⁰¹ Výsledky výzkumu jsou veřejnosti přístupné na internetových stránkách ministerstva práce a sociálních věcí: <http://www.mpsv.cz>.

oblasti postupů a strategií orgánů veřejné správy. Pokud jde o legislativní změny, lze se inspirovat soudobým vývojem v zemích EU, např. Rakousku nebo Německu (možnost zákazu přiblížení jako předběžného opatření apod.). Na úrovni nelegislativní se nabízejí organizační opatření jako realizace sociálních programů ve prospěch obětí domácího násilí, vznik a výškolení specializovaných policejních jednotek specializovaných na tuto problematiku, systematická práce s klíčovými skupinami profesionálů a v neposlední řadě též působení na širokou veřejnost.

6.4. Obchodování s lidmi

V listopadu 2002 byl v ČR oficiálně zahájen projekt prevence, potlačování a trestání obchodování s lidmi, zvláště se ženami a dětmi, který pro ČR a Polsko jako součást Globálního programu pro boj proti obchodu s lidmi navrhlo Centrum pro mezinárodní prevenci zločinu při Úřadu OSN pro kontrolu drog a prevenci zločinu. Za ČR je garantem projektu ministerstvo vnitra. Cílem programu je mj. shromáždit údaje o obchodu s lidmi v ČR, vyhodnotit efektivnost přijímaných opatření a posoudit úroveň institucionální spolupráce v zemích původu i v zemích tranzitních a cílových. Za pomoci těchto údajů bude vypracován návrh účinného systému ochrany obětí/svědků obchodu s lidmi v ČR, od jehož aplikace se očekává zkvalitnění prevence, vyšetřování a stíhání této trestné činnosti. V rámci projektu se má dále provést porovnání Protokolu o prevenci, potlačování a trestání obchodování s lidmi, zejména ženami a dětmi, který doplňuje Úmluvu OSN o boji proti mezinárodní organizované trestné činnosti, se současnou vnitrostátní legislativou a následně posoudit připravenost ČR k jeho ratifikaci.

Otázky obchodu s lidmi se významně dotkla i novelizace trestního zákona²⁰² provedená zákonem č. 134/2002 Sb., která přinesla změnu definice skutkové podstaty trestného činu obchodování se ženami podle § 246. Nová definice zavádí pojem „obchodování s lidmi za účelem pohlavního styku“ a stanovuje tak trestní postih bez ohledu na to, zda jsou oběťmi obchodu ženy, muži anebo děti. Oproti předcházející úpravě, která za obchodování považovala pouze obchodování z ČR do ciziny, nová definice trestně postihuje také obchodování opačným směrem. Přesto má i nová definice z hlediska mezinárodněprávní úpravy obsažené v Protokolu nedostatky. Nevztahuje se totiž na obchodování uvnitř státu a nepostihuje obchodování za jiným účelem než pohlavní styk. V mezinárodních dokumentech se totiž účel obchodování neomezuje na sexuální zneužívání, ale zahrnuje také obchod se sňatky, nucené práce v obchodech, restauracích či v tzv. „sweatshopech“ nebo v domácnostech. Charakteristickým znakem tady není druh vykonávané práce, ale podmínky, za nichž jsou obchodované osoby nuceny tuto práci vykonávat. Vzhledem k tomu, že jde převážně o nelegální práci, v rámci které nejsou právní vztahy nijak upraveny, jsou podmínky práce často srovnatelné s otroctvím²⁰³.

Z Protokolu vyplývají pro smluvní státy také závazky, které se týkají ochrany a pomoci obětem. Nedořešeny jsou především otázky spojené s pobytem obětí obchodování s lidmi na území ČR a s podmínkami, za kterých by jim měla být poskytována zdravotní péče a sociální zajištění. Návrhy na řešení těchto problémů by však měly být obsaženy v komplexním materiálu o obchodu s lidmi, který ve spolupráci se zmocněncem pro lidská práva předloží vládě ministerstvo vnitra.

²⁰² zákon č. 134/2002 Sb., kterým se mění zákon č. 140/1961 Sb., trestní zákon, ve znění pozdějších předpisů.

²⁰³ čl. 1 odst. 1 Úmluvy o otroctví (1926): "Otroctví jest stav nebo poměr osoby, nad níž se vykonávají některé nebo všechny složky práva vlastnického."

7. Diskriminace

7.1. Realizované změny v právním řádu

Jak uvedla Zpráva 2001, první průlom v postavení oběti diskriminačního jednání nastal již novelou²⁰⁴ občanského soudního řádu, která přenesla důkazní břemeno z oběti diskriminačního jednání na původce takového jednání. Uvedenou novelou však byl přenos důkazního břemene omezen pouze na případy diskriminace v pracovněprávních vztazích z důvodu pohlaví. Osoby diskriminované z jiného důvodu nebo v jiné oblasti tuto skutečnost před soudem i nadále prokazovat. Jejich postavení se tak podstatně zlepšilo až po další novele občanského soudního řádu²⁰⁵, přijaté v roce 2002, která přenos důkazního břemene v oblasti pracovněprávní rozšířila o další diskriminační důvody: rasový nebo etnický původ, náboženství, víru, světový názor, zdravotní postižení, věk anebo sexuální orientace. Po novele z roku 2002 musí původce diskriminačního jednání prokazovat, že se takového jednání nedopustil, i pokud k němu došlo při poskytování zdravotní a sociální péče, při přístupu ke vzdělání a odborné přípravě, v přístupu k veřejným zakázkám, členství v organizacích zaměstnanců nebo zaměstnavatelů a členství v profesních a zájmových sdruženích a při prodeji zboží v obchodě nebo při poskytování služeb, avšak pouze pokud si diskriminovaná osoba stěžuje na diskriminaci z důvodu rasového nebo etnického původu. Přestože občanský soudní řád upravuje přechod důkazního břemene v souladu se směrnicemi²⁰⁶ ES, zůstává otázka, zda je to úprava dostatečná, neboť např. osoba diskriminovaná při poskytování služeb z důvodu svého zdravotního postižení bude v případě sporu před soudem muset i v budoucnu prokazovat, že se žalovaný dopustil diskriminačního jednání.

Zákonná úprava ochrany před diskriminací je nejlépe zajištěna v oblasti pracovního práva. Vedle zákoníku práce se totiž ustanovení na ochranu před diskriminací ocitlo v roce 2002 v nově přijatém služebním zákoně,²⁰⁷ jenž stanoví povinnost rovného zacházení se všemi státními úředníky a zakazuje jakoukoli diskriminaci ve služebních vztazích z celé řady důvodů. Zákon také výslovně upravuje právo oběti diskriminačního jednání domáhat se upuštění od diskriminačního jednání, odstranění následků tohoto jednání a právo na přiměřené zadostiučinění. Pokud byla důstojnost státního zaměstnance nebo vážnost ve služebním poměru ve značné míře porušena, má právo na úhradu nemajetkové újmy v penězích. I zde se přenáší důkazní břemeno: podle zákona má v řízení ve věcech služebního poměru služební orgán za prokázané skutečnosti tvrzené o tom, že účastník řízení byl přímo nebo nepřímo diskriminován na základě pohlaví, národnosti nebo rasy, pokud v řízení nevyšel najevo opak.

Také zákon o vojácích z povolání obsahuje antidiskriminační ustanovení zakazující diskriminaci z řady důvodů, jež byly novelou²⁰⁸ z roku 2002 ještě dále rozšířeny o důvody

²⁰⁴ zákon č. 30/2000 Sb., kterým se mění zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony

²⁰⁵ zákon č. 151/2002 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím soudního řádu správního

²⁰⁶ směrnice Rady č. 2000/43/ES, kterou se zavádí zásada rovného zacházení s osobami bez ohledu na jejich rasu nebo etnický původ, a směrnice Rady č. 2000/78/ES, kterou se stanoví obecný rámec pro rovné zacházení v zaměstnání a povolání

²⁰⁷ zákon č. 218/2002 Sb., o službě státních zaměstnanců ve správních úřadech a o odměňování těchto zaměstnanců a ostatních zaměstnanců ve správních úřadech

²⁰⁸ zákon č. 254/2002 Sb., kterým se mění zákon č. 221/1999 Sb., o vojácích z povolání,

národnosti, těhotenství nebo mateřství anebo proto, že vojákyně kojí. Podobnou antidiskriminační úpravu obsahoval rovněž návrh novely zákona o průběhu základní nebo náhradní služby a vojenských cvičení a o některých právních poměrech vojáků v záloze²⁰⁹. Parlament však nakonec schválil pouze malou novelu, z níž byla tato ustanovení vypuštěna.

Po vzoru občanského soudního řádu umožňuje i soudní řád správní²¹⁰, aby účastník, který tvrdí, že byl správním orgánem diskriminován, byl zastoupen občanským sdružením, domáhá-li se soudní ochrany. V obdobném duchu byl změněn rovněž zákon o ochraně spotřebitele,²¹¹ podle něhož může nyní podat návrh na zahájení řízení před soudem o zdržení se protiprávního jednání ve věci ochrany spotřebitele i sdružení. V obou případech je možnost zastupování omezena pouze na ta občanská sdružení, k jejímž činnostem uvedeným ve stanovách patří ochrana před diskriminací.

K posílení právní ochrany před diskriminací by měla přispět i navrhovaná²¹² novela zákona o provozování rozhlasového a televizního vysílání²¹³, která zavádí pro provozovatele vysílání novou povinnost nezařazovat do vysílání reklamu a „teleshopping“ útočící na náboženské nebo politické přesvědčení a reklamu nebo „teleshopping“ obsahující diskriminaci na základě pohlaví, rasy, barvy pleti, jazyka, národního nebo sociálního původu či příslušnosti k národnostní nebo etnické menšině.

Dílčí změny se promítly i do trestního práva. V minulosti se v soudní praxi objevily ojedinělé případy, kdy termín „rasa“ nebo „rasový“ byl vykládán velmi úzce a rasově motivované útoky, směřující zejména vůči příslušníkům romské menšiny, nebyly v trestním řízení posuzovány jako rasově motivované, přestože rasový podtext zcela zjevně měly.²¹⁴ Tato skutečnost byla jedním z důvodů, jež vedly k další novele²¹⁵ trestního zákona, kterou se skutkové podstaty trestných činů násilí proti skupině obyvatelů a proti jednotlivci (§ 196), hanobení národa, rasy a přesvědčení (§ 198) a trestného činu podněcování k nenávisti vůči skupině osob nebo k omezení práv a svobod (§ 198a), ublížení na zdraví (§ 221-224) a vraždy (§ 219) rozšiřují tak, aby poskytovaly trestněprávní ochranu též před závažnými útoky motivovanými nenávistí k určité etnické skupině. Novela trestního zákona také stanoví přísnější postih trestného činu podněcování k nenávisti vůči skupině osob nebo k omezování jejich práv a svobod, pokud byl spáchán hromadnými sdělovacími prostředky včetně veřejně přístupné počítačové sítě nebo pokud se pachatel účastní aktivně činnosti skupin organizací

ve znění pozdějších předpisů

²⁰⁹ zákon č. 220/1999 Sb., o průběhu základní nebo náhradní služby a vojenských cvičení, ve znění pozdějších předpisů

²¹⁰ zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní

²¹¹ zákon č. 634/1992 Sb., o ochraně spotřebitele, ve znění pozdějších předpisů

²¹² usnesení vlády č. 942 ze dne 2. října 2002 k návrhu zákona, kterým se mění zákon č. 231/2001 Sb., o provozování rozhlasového a televizního vysílání a o změně dalších zákonů, ve znění zákona č. 309/2002 Sb. (<http://racek.vlada.cz/usneseni/>)

²¹³ zákon č. 231/2001 Sb., o provozování rozhlasového a televizního vysílání, ve znění pozdějších předpisů

²¹⁴ Např. rozsudek Okresního soudu v Hradci Králové ze dne 20 listopadu 1996, sp. zn. 3 T 196/96, jenž v odůvodnění uvedl: „je třeba rozlišovat tři velké rasové skupiny, a to indoevropskou, negroaustralskou a mongolskou, přičemž občané romského původu stejně jako občané české národnosti jsou příslušníky téže indoevropské rasy, a nelze tedy postihovat jako rasově motivované jednání násilné útoky ze strany pachatelů, kteří jsou jedné rasy“. (Machalová, T., a kolektiv: *Lidská práva proti rasismu*, Doplněk Brno, 2001)

²¹⁵ zákon č. 134/2002 Sb., kterým se mění zákon č. 140/1961 Sb., trestní zákon, ve znění pozdějších předpisů

nebo sdružení, která hlásají diskriminaci, násilí nebo rasovou, etnickou nebo náboženskou nesvobodu. Pachateli tohoto trestného činu tak může být uložen trest odnětí svobody na šest měsíců až tři roky.

7.2.Návrh komplexního legislativního řešení ochrany před diskriminací

Přes pozitivní změny zůstává právní úprava ochrany před diskriminací nedostatečná a roztržitá. V právním řádu ČR dosud chybí definice přímé a nepřímé diskriminace, v některých oblastech legislativní úprava ochrany před diskriminací vůbec neexistuje, v dalších jsou jen deklaratorní či velmi obecná ustanovení. Nedostatečná je vynutitelnost zákazu diskriminace, stejně jako právní úprava oprávnění oběti diskriminace domáhat se zadostiučinění nebo náhrady újmy způsobené diskriminačním jednáním. Ze zkušeností také zcela jednoznačně vyplývá, že v ČR se žádná z institucí nezabývá rovným zacházením a ochranou před diskriminací systematicky, tedy od bezplatné pomoci obětem diskriminace na straně jedné přes mediaci, provádění nezávislých studií a zpráv a plnění vzdělávacích a výchovných úkolů na straně druhé. Z uvedených důvodů uložila vláda²¹⁶ místopředsedovi vlády a předsedovi Legislativní rady vlády vypracovat věcný záměr zákona na ochranu před diskriminací. Tento věcný záměr zákona o zajištění rovného zacházení a ochraně před diskriminací byl připraven během roku 2002.²¹⁷ Návrh implementuje směrnice Rady č. 2000/43/ES, kterou se provádí zásada rovného zacházení mezi osobami bez ohledu na jejich rasový nebo etnický původ, č. 76/207/EHS, kterou se provádí zásada rovného zacházení pro muže a ženy, pokud jde o přístup k zaměstnání, odbornému vzdělávání a postup v zaměstnání a pracovní podmínky a č. 2000/78/ES, kterou se stanoví obecný rámec pro rovné zacházení v zaměstnání a povolání.

Návrh věcného záměru zákona upravuje právo na rovné zacházení a ochranu před diskriminací z důvodu rasy, barvy pleti, rodového, národnostního nebo etnického původu, pohlaví, sexuální orientace, věku, zdravotního postižení, víry a náboženství. Zákon se vztahuje na oblasti zaměstnání, přístupu k zaměstnání a povolání, samostatné výdělečné činnosti, odbornému vzdělávání, poradenství a rekvalifikaci, členství a účasti v organizacích pracovníků nebo zaměstnavatelů, sociální ochrany včetně sociálního zabezpečení a zdravotní péče, sociálních výhod, vzdělávání a přístupu k veřejnosti a službám, které jsou k dispozici veřejnosti včetně bydlení. Ve věcném záměru je definována přímá a nepřímá diskriminace, přičemž za diskriminaci se také považuje obtěžování a pronásledování; jsou stanovena pravidla rovného zacházení, včetně výjimek, kdy rozdílné zacházení není za diskriminaci považováno, a pravidla pro pozitivní opatření. Dále zákon upraví i právní prostředky ochrany před diskriminací, včetně institucionálního zajištění.

7.3.Naplňování platného práva a projevy diskriminace v praxi

7.3.1. Diskriminace v zaměstnání

Ačkoli v oblasti pracovního práva je ochrana před diskriminací relativně nejlepší (viz kapitola II/7.1. Zprávy), uvádějí zejména příslušníci romské komunity nadále, že jsou při

²¹⁶ usnesení č. 170 ze dne 20. února 2002 ke Zprávě o možnostech opatření k odstranění diskriminace (<http://www.vlada.cz/1250/vrk/vrk.htm>)

²¹⁷ Věcný záměr zákona o zajištění rovného zacházení a ochraně před diskriminací bude vládě předložen do 31. května 2003.

přijímání do zaměstnání často pod různými zástupnými důvody odmítání. Obvykle jde o případy, kdy inzerované místo je v telefonickém rozhovoru „volné“, ale po příchodu zájemce, který je příslušníkem viditelné menšiny, je náhle již „obsazené“. Skutečnost, že místo v tuto chvíli není ještě obsazené, se přitom obtížně dokazuje. Ojedinele se vyskytují i případy otevřeného odmítnutí z rasových důvodů. Za rok 2002 provedly úřady práce celkem 10 583 kontrol. Z hlediska diskriminace bylo zjištěno 76 porušení zákona o zaměstnanosti, 193 porušení zákoníku práce a 57 porušení zákona o mzdě, odměně za pracovní pohotovost a o průměrném výdělku. Tato čísla zahrnují počet porušení právních předpisů z hlediska diskriminace bez ohledu na důvod diskriminace - jsou zde tedy zahrnuty i případy diskriminace z důvodu věku, zdravotního stavu apod.

7.3.2. Diskriminace ve službách

Podle statistik České obchodní inspekce (dále jen „ČOI“) se zdá, že rasová diskriminace ve službách téměř neexistuje. Ze 1117 kontrol provedených ČOI v roce 2002, při nichž se údajně sledovala (mimo jiné) rasová diskriminace, nebylo ani v jednom případě shledáno porušení zákazu diskriminace spotřebitele. Také počet učiněných podání na rasovou diskriminaci není nijak vysoký: v roce 2002 celkem 14, přičemž v následném šetření byla pouze dvě shledána jako oprávněná.

Naproti tomu podle spontánních výpovědí mnoha příslušníků menšin, zejména romské, je právo spotřebitele na rovné zacházení i nadále velmi často porušováno. V některých lokalitách (v roce 2002 byl středem pozornosti např. Náchod) je podle údajů příslušníků romských komunit běžné, že ve většině restaurací ve městě systematicky obsluhováni nejsou. Diskriminovaní tyto projevy již obvykle nehlásí právě proto, že považují veškeré úsilí za marné a stížnosti za předem beznadějně. Takový výklad nízkého počtu stížností podporuje např. i testování prováděné Poradnou pro občanství, občanská a lidská práva v roce 2002, při němž byla asi v polovině ověřovaných případů zjištěna diskriminace spotřebitele (neobsloužení)²¹⁸.

7.3.3. Diskriminace v bydlení

Možnost diskriminace v přístupu k bydlení se vztahuje na všechny formy privatizace bytů, přidělování do nájmu bytů ve vlastnictví obcí, zprostředkování, pronájem a prodej bytů. Spolu s nedostatkem obecních bytů, obsazeností bytů nájemních a obsazováním bytů v rámci obchodování na černém trhu s byty se objevily nové fenomény v této oblasti, zejména velmi tvrdé jednání orgánů obcí při vystěhovávání obyvatel – zejména příslušníků romských komunit - z bytů, které potřebují uvolnit²¹⁹.

Pokračuje proces segregace romské menšiny v tzv. holobytech za účelem vytěsnění Romů z atraktivnějších míst ve městech. Romové jsou často vytěšňováni do ubytoven v okrajových částech měst bez dostupnosti ke službám. Dokazování rasové diskriminace v takových případech však bude obtížné i po přijetí nové právní úpravy, jež konkrétně upraví zákaz diskriminace v bydlení, neboť jde často o rodiny vyznačující se kromě odlišné etnické

²¹⁸ Ve všech těchto případech byla podána krajským soudům žaloba na ochranu osobnosti, ale v žádném z nich nebylo dosud vydáno pravomocné rozhodnutí

²¹⁹ Příklady tohoto přístupu obcí k řešení bydlení sociálně slabých romských rodin je celá řada: přemístění Romů z Mladé Boleslavi na venkov cestou prodeje nemovitostí soukromníkovi; vystěhování Romů z tzv. kolonie svaté Anny ve městě Prostějov do okolních obcí; mnohaleté přežívání romských obětí záplav z léta 1997 v tzv. unimobuňkách v Ostravě-Liščině apod.

příslušnosti i různými sociálními problémy, nebo narušující občanské soužití.

7.3.4. Diskriminace ve výkonu trestu odnětí svobody

Zákon o výkonu trestu odnětí svobody obsahuje z pohledu dodržování zásady rovnosti mužů a žen dvě ustanovení, která jsou v rozporu s obecnou zásadou zákazu diskriminace. Podle ustanovení § 15 zákona o výkonu trestu odnětí svobody přísluší odsouzeným ve výkonu trestu stejná práva v rozsahu a za podmínek stanovených tímto zákonem. Pouze odsouzené ženě – nikoliv muži – může být podle zákona povoleno, aby ve výkonu trestu měla u sebe a starala se o své dítě. Stejně tak pouze odsouzené ženě, která před nástupem výkonu trestu řádně pečovala o své nezletilé dítě, lze podle zákona prodloužit dobu, po kterou je přerušen výkon trestu, až o deset dnů v kalendářním roce k návštěvě dítěte, jež se nachází v péči jiné osoby.

7.4. Trestná činnost motivovaná rasovou nesnášenlivostí

V roce 2002 bylo soudy ČR pravomocně odsouzeno celkem 150 osob pro trestné činy motivované rasovou nesnášenlivostí. Celkem 14 odsouzeným uložily soudy nepodmíněné tresty odnětí svobody, 111 odsouzeným trest odnětí svobody s podmíněným odkladem, 36 odsouzeným byl uložen trest obecně prospěšných prací.

Skutková podstata trestného činu	počet odsouzených
§260	11
§261	69
§196	35
§198	31
§198a	2
§221	9
§222	5
§202	6
§238	1
§155	3
§247	0
Celkem	172

Ojediné případy trestné činnosti se nevyhnuly ani ozbrojeným sborům. V Karlových Varech byla postavena před soud skupina policistů obviněných z násilného, rasově motivovaného trestného činu proti příslušníkovi romské komunity. Vojenská policie šetřila 5 případů, u nichž lze jednání pachatelů podřadit pod skutkovou podstatu trestných činů s rasovou nebo xenofobní pohnutkou. Působení extremistických skupin v Policii ČR ani Armádě ČR prokázáno nebylo a nevyskytly se ani stížnosti na rasovou (či jinou) diskriminaci.

Ministerstvo vnitra si uvědomuje význam přípravy příslušníků Policie ČR na policejní práci v otevřené, kulturně rozmanité společnosti. Vládě byla předložena Národní strategie pro práci Policie ČR ve vztahu k národnostním a etnickým menšinám²²⁰, jež se týká jednak občanů ČR, kteří jsou příslušníky národnostních menšin (zejména Romů), jednak různých kategorií cizinců žijících na území ČR Strategie na jedné straně navrhuje mechanismy a opatření pro komunikaci s minoritami, na straně druhé hledá cesty, jak příslušníky národnostních menšin aktivně zapojit do policejní práce. *Jde o významný pozitivní krok, jehož praktické naplňování bude jedním z klíčových úkolů následujících let.*

8. Práva dítěte

8.1. Nová právní úprava ústavní a ochranné výchovy

V roce 2002 byl schválen zákon o ústavní nebo ochranné výchově²²¹. Přijetí tohoto zákona tak ukončilo zcela nevyhovující stav, kdy byl výkon ústavní a ochranné výchovy v rozporu s Listinou upraven pouze vyhláškou ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy. Organizační otázky ústavní nebo ochranné výchovy budou dle zákonného zmocnění upraveny vyhláškou ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy, vyhláška však nebyla dosud přijata.

8.1.1. Institut smluvní rodiny

Jak již bylo uvedeno ve Zprávě 2001, byl s cílem omezit počet dětí v ústavech a umožnit dětem zbaveným svého vlastního rodinného prostředí pobývat v náhradním rodinném prostředí a nikoli v ústavu zákonem o ústavní a ochranné výchově vytvořen nový institut tzv. smluvní rodiny. Začlenění smluvních rodin do zákona o ústavní a ochranné výchově však představuje nesystematické řešení, jež nebylo provázáno se snahou o komplexní řešení náhradní rodinné péče; zákon tudíž blíže nevymezuje obsah a nestanoví práva a povinnosti členů smluvní rodiny a dítěte, jakož i vztahy mezi smluvní rodinou, diagnostickým ústavem a zákonnými zástupci dítěte.

Rozsah práv a povinností vyplývajících z institutu smluvní rodiny by měl být podle zmocnění vyplývajících ze zákona o ústavní nebo ochranné výchově upraven vyhláškou, což je však v rozporu s Listinou a Ústavou, neboť meze základních práv a svobod mohou být stanoveny pouze zákonem. Z uvedených důvodů podal prezident republiky návrh na zrušení těch ustanovení zákona o ústavní nebo ochranné výchovy, jež se týkají institutu smluvní rodiny.²²²

8.1.2. Podmínky výkonu ústavní a ochranné výchovy

Za problematické je možné označit ustanovení umožňující používat zákazů pobytu dítěte u osob odpovědných za výchovu, popřípadě u osob blízkých jako práva ředitele zařízení (§ 23). Přičemž o tom, zda je v praxi uplatňováno – ať již doopravdy nebo jako

²²⁰ usnesení č. 85 ze dne 22. ledna 2003 k Národní strategii pro práci Policie ČR ve vztahu k národnostním a etnickým menšinám (<http://racek.vlada.cz/usneseni/>); Koncepce je zveřejněná na internetových stránkách ministerstva vnitra: <http://www.mvcr.cz>.

²²¹ zákon č. 109/2002 Sb., o výkonu ústavní výchovy nebo ochranné výchovy ve školských zařízeních a o preventivně výchovné péči ve školských zařízeních

²²² Text ústavní stížnosti prezidenta republiky ze dne 4. září 2002 je dostupný na internetových stránkách Kanceláře prezidenta republiky <http://www.hrad.cz> - "1990 - 2003" - "Podepsané a vrácené zákony" - "Podání Ústavnímu soudu".

hrozba – nejsou dostatečné informace. Dle informací poskytnutých veřejným ochráncem práv se v praxi stává, že osobní kontakt dítěte s rodiči, ať již ve formě návštěv rodičů ve školském zařízení či pobyt dítěte v rodině, je zařazován do systému odměn a trestů zavedeném v zařízení. V potřebném rozsahu není realizován ani telefonický kontakt dítěte s rodinou, ve výchovných ústavěch také někdy bývá umožněno pouze za odměnu nejen telefonování, rodičům ale dokonce i přijímání telefonátu. Veřejný ochránce práv dále kritizoval instalování některých zvláštních stavebně-technických prvků ve školských zařízeních, jež nemají oporu v právních předpisech a svým charakterem odpovídají vězeňským zařízením, např. mříže v oknech, kukátka na dveřích ložnic. Předmětem sporu mezi veřejným ochráncem práv a ministerstvem školství, mládeže a tělovýchovy je instalace odposlechového a kamerového systému ve všech prostorách, tedy i v ložnicích dětí, některých školských zařízeních, jež porušuje právo na soukromí dětí umístěných v těchto zařízeních.²²³

8.2. Umísťování dětí do ústavní výchovy

Statistické údaje, které má k dispozici ministerstvo práce a sociálních věcí ukazují na stále se snižující počet podávaných návrhů na předběžná opatření, kterými jsou děti umísťovány do ústavní výchovy. Hodnocení důvodů pro umístění dítěte do ústavní výchovy je hodnocením subjektivním. I přes příznivější trend zaznamenaný v posledních letech však zůstává počet dětí v ústavní výchově nadměrně vysoký. V mnoha případech rozhodnutí o umístění dítěte do ústavu nepředchází dostatečná snaha orgánů veřejné správy hledat řešení, zejména v podobě sanace rodinné situace, komunikace a vztahů moderními metodami sociální práce, jež by dítěti umožnilo zůstat s jeho rodinou. Problematické jsou např. situace, kdy rodiče žijí určitým alternativním způsobem života nebo rodina přijde z různých důvodů o bydlení.

Jak upozorňují nestátní neziskové organizace, rodiny ze sociálně vyloučených komunit nebo rodiče nezvládající některé sociální dovednosti jsou v mnoha případech zbavováni bydlení, místo aby jim byla nabídnuta pomoc. Přestože obce vědí, že rodina (často s mnoha dětmi) neplatí nájemné, nevyužívají institutu zvláštního příjemce dávek podle zákona o státní sociální podpoře a raději nechávají narůstat dluhy rodiny; poté se nájemníků zbavují. Jde ale také o případy, kdy rodiče přijdou o byt bez vlastního zavinění a vzhledem k své tíživé sociální situaci si nemohou dovolit platit byt s tržním nájemným a i v této pro ně tak tíživé situaci jim obec odmítne pomoci. V případě ztráty bydlení rodiny jsou děti v řadě případů umístěny do ústavní výchovy. Tento přístup, kdy se dítě dostane do ústavu jen kvůli špatné sociální situaci svých rodičů, je zcela nepřijatelný. Obce bývají k takovému jednání obvykle motivovány ekonomickými důvody. Zatímco náklady s poskytnutím bydlení ohrožené rodině by musela hradit ze svého rozpočtu, náklady na ústavní výchovu, které jsou velmi vysoké, hradí stát případně kraj. Toto jednání směřuje proti čl. 16 Evropské sociální charty²²⁴, jejímž přijetím se ČR zavázala činit kroky k ochraně rodinného života mimo jiné i poskytováním rodinného bydlení.

Za zmínku stojí i nepříliš častý, ale vysoce znepokojivý postup vůči rodičům v situacích, kdy mají některé pochybnosti o vhodnosti různých léčebných výkonů u dítěte nebo odmítají nechat své dítě podrobit povinným očkovaním, ať již v důsledku obavy z vedlejších účinků vakcín, anebo z důvodu alternativního životního stylu. Pouhé odmítnutí očkování dítěte pak někdy bývá orgány sociálně-právní ochrany dítěte považováno za

²²³ V praxi byl zaznamenán ojedinělý případ pravidelných osobních kontrol těla dětí po odložení veškerého oděvu, kdy se nejednalo o zdravotní prohlídky.

²²⁴ sdělení č. 14/2000 Sb.m.s.

nedostatečnou péči rodičů o dítě, ačkoli ve skutečnosti jde často o rodiče poskytující dítěti nadprůměrnou péči. Z několika podnětů adresovaných rodiči Veřejnému ochránci práv vyplývá, že jim bylo otevřeně vyhrožováno odebráním dítěte v případě, že se dítě nepodrobí očkování. Takový necitlivý přístup k těmto rodičům působí zcela kontraproduktivně. Z informací, které má k dispozici Veřejný ochránce práv, je zřejmé, že chyba bývá často na straně zdravotnických zařízení, která namísto kvalifikovaných informací rodiče pouze zastrašují.

Výbor pro lidská práva a biomedicínu Rady pro lidská práva dospěl v roce 2002 k závěru, že by nebylo vhodné ustupovat od principu povinných očkovaní, avšak s modifikacemi, které by nahradily mechanicky represivní přístup:

- Rozsah povinných očkovaní by měl být předmětem otevřené diskuse (včetně zástupců laické veřejnosti) už proto, že se úprava v jednotlivých vyspělých zemích velmi liší.
- I u očkovaní z principu povinných by měl existovat flexibilnější systém výjimek.
- Sankce by i u povinných očkovaní měly být až posledním řešením a měly být vždy přiměřené, aby nebylo dítě ohroženo daleko více (např. umístěním do ústavní péče) právě represivním opatřením státu než samotnou absencí očkovaní.

Podle některých informací z praxe orgány sociálně právní ochrany dítěte po odejmutí dětí z rodiny na základě předběžného opatření leckdy nepracují s rodinou na tom, aby se děti do ní mohly vrátit. Objevují se i případy kdy tyto orgány nedají návrh na zrušení předběžného opatření a dále trvají na nařízení ústavní výchovy i tehdy, zlepšili-li se situace v rodině bez jejich přičinění. Dle sdělení ministerstva práce a sociálních věcí však tyto problémy nejsou pravidlem a 80% dětí umístěných do ústavní výchovy na základě předběžného opatření se posléze vrací zpět do rodiny.

8.3. Trestní soudnictví ve věcech mládeže

V roce 2002 byl vypracován návrh zákona o soudnictví ve věcech mládeže²²⁵. Návrh zákona komplexně upravuje způsoby, jakými stát ve spolupráci s dalšími subjekty reaguje na závažnější delikvenci jak nezletilých mladších 15 let, tak mladistvých a mladých dospělých, za které se označují osoby, které nepřesáhly 21. rok svého věku. V závislosti na závažnosti spáchaného činu, stupni narušení pachatele a jeho věku se nabízí možnost reagovat opatřeními výchovnými, ochrannými a u posledních dvou skupin i trestními. Zákon se má tedy vztahovat i na osoby mladší 15 let, které vzhledem ke svému věku nejsou trestně odpovědné za činy vykazující jinak znaky trestných činů a na jejichž delikvenci by stát měl reagovat především výchovnými opatřeními.

8.4. Zneužívání dětí

K posílení ochrany dětí před komerčním sexuálním zneužíváním byly přijaty některé změny trestního zákona a trestního řádu. Novelou trestního zákona²²⁶ byla upravena definice dětské pornografie. Původní formulace hovořící o pornografických dílech, která zobrazují sexuální styk s dítětem, byla velmi úzká a byla tak nahrazena novou daleko širší definicí

²²⁵ Návrh byl schválen usnesením vlády č. 71 ze dne 22. ledna 2003, k návrhu zákona o odpovědnosti mládeže za protiprávní činy a o soudnictví ve věcech mládeže a o změně některých zákonů (zákon o soudnictví ve věcech mládeže) (<http://racek.vlada.cz/usneseni/>).

²²⁶ zákon č. 134/2002 Sb., kterým se mění zákon č. 140/1961 Sb., trestní zákon, ve znění pozdějších předpisů

„pornografická díla, která zobrazují dítě“. Novela dále zavedla trestnost přechovávání dětské pornografie za účelem uvádění do oběhu, rozšiřováním, činěním veřejně přístupnými, výroby, dovozu, provázení nebo vyvážení. Tato novela také stanovila přísnější tresty pro ty, kteří šíří dětskou pornografii pomocí prostředků masové komunikace nebo se uvedeného činu dopouštějí jako členové organizované skupiny. Na druhé straně však držení dětské pornografie „pro vlastní potřebu“ zůstává i nadále trestním právem neupraveno a tudíž beztrestné, což je nutno považovat za nedostatek.

Úprava trestního řádu platná do konce roku 2001 byla z hlediska ochrany dětí jako obětí trestné činnosti velmi necitlivá a často vedla k tzv. druhotné viktimizaci, kdy bylo dítě nejprve během trestního řízení a následně během soudního řízení nuceno opakovaně vypovídat jako svědek a tím se neustále vracet k traumatizujícím zážitkům. Změnu k lepšímu přinesla přinést rozsáhlá novela trestního řádu²²⁷, která stanoví, že je-li jako svědek vyslýchána osoba mladší než patnáct let o okolnostech, jejichž ožívání v paměti by vzhledem k věku mohlo nepříznivě ovlivňovat její duševní a mravní vývoj, je třeba výslech provádět zvláště šetrně a po obsahové stránce tak, aby výslech v dalším řízení zpravidla už nebylo třeba opakovat a v dalším řízení má být taková osoba vyslechnuta znovu jen v nutných případech. Trestní řád také umožňuje osobám přibráným k výslechu (pedagog, jiná osoba mající zkušenosti s výchovou mládeže, rodiče) navrhnout zastavení, přerušování nebo odložení úkonu, pokud je obava, že by tento úkon měl nepříznivý vliv na svědčící dítě.

K ochraně dětských obětí trestných činů během trestního řízení by měl přispět také aktualizovaný Závazný pokyn policejního prezidenta č. 8 z roku 2002, který stanoví, že výslech dětí se provádí na místech, která přispívají ke správnému vedení úkonu s ohledem na duševní stav a vývoj dítěte. Mělo by se tak upřednostňovat dítěti známé a netraumatizující prostředí, např. škola, bydliště dítěte, kancelář jiného státního orgánu apod.

Vůči odpovědným pracovníkům/cím i dalším osobám, kteří o týrání nebo zneužívání dětí věděli či měli vědět, je nutné uplatňovat přísné sankce, včetně postihů podle ustanovení trestního zákona. Novelou zákona o sociálně právní ochraně dětí²²⁸ byla alespoň částečně prolomena povinná mlčenlivost zdravotnických pracovníků v případě, že se na ně obrátí orgány sociálně-právní ochrany dětí s žádostí o údaje o podezření z týrání, zneužívání nebo zanedbávání péče o dítě. Stále však není v zákoně o péči o zdraví lidu²²⁹ upravena povinnost zdravotnických pracovníků takové podezření ohlašovat. Ze zkušeností z praxe vyplývá, že zdravotničtí pracovníci mnohdy tyto případy skutečně neohlašují. Tento stav měl být odstraněn návrhem zákona o zdravotní péči, který však Poslanecká sněmovna ČR neschválila. *Nedostatek by měl být v co nejkratší době napraven, protože nedostatečná úroveň ochrany dětí před zneužíváním představuje reálný praktický problém a je také předmětem kritiky ze strany kontrolního orgánu Úmluvy o právech dítěte – Výboru pro práva dítěte.*

²²⁷ zákon č. 265/2001 Sb., kterým se mění zákon č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 140/1961 Sb., trestní zákon, ve znění pozdějších předpisů

²²⁸ zákon č. 518/2002 Sb., kterým se mění zákon č. 359/1999 Sb., o sociálně-právní ochraně dětí, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 114/1988 Sb., o působnosti orgánů ČR v sociálním zabezpečení, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 582/1991 Sb., o organizaci a provádění sociálního zabezpečení, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 320/2002 Sb., o změně a zrušení některých zákonů v souvislosti s ukončením činnosti okresních úřadů, ve znění zákona č. 426/2002 Sb.

²²⁹ zákon č. 20/1966 Sb., o péči o zdraví lidu, ve znění pozdějších předpisů

8.5. Právo dítěte na pravidelný styk s oběma rodiči

I nadále je v případě rozvodu nebo rozchodu rodičů dítě převážně svěřováno do výchovy matce. Tento stereotypní přístup byl kritizován již v předcházející zprávě. Nezřídka dochází k porušování práv dítěte na udržování pravidelného osobního kontaktu s oběma rodiči. Problémem zejména zůstává nedůsledný postup státních orgánů a soudů při vymáhání pravomocných rozhodnutí soudů, jímž je upraven styk rodičů s dítětem. V praxi se téměř nevyužívá ustanovení zákona o rodině²³⁰, podle něhož je opakovaně bezdůvodné bránění oprávněnému rodiči ve styku s dítětem považováno za změnu poměrů, vyžadující nové rozhodnutí o výchovném prostředí. Jedním z nejzávažnějších sociálně patologických jevů provázejících rozpady rodin je syndrom zavrženého rodiče, vyvolaný u mnoha dětí v důsledku popuzení proti jednomu z rodičů.

8.6. Ochrana dětí při práci

Zákaz zaměstnávání dětí před ukončením povinné školní docházky se nezřídka obchází tak, že děti mladší 15 let vykonávají různé práce mimo pracovněprávní vztahy, jde nejčastěji o roznášení reklamních letáků nebo prodej novin, často jsou využívány také pro práce v rodinných podnicích. Tyto děti vůbec nepoživají ochrany srovnatelné s mladistvými zaměstnanci (15 až 18 let). Také na děti provádějící uměleckou reklamní nebo sportovní činnost se ochrana zaměstnance zakotvená zákoníkem práce nevztahuje. *Připravovaná právní úprava práce dětí by měla být obsažena v zákoníku práce a v zákoně o zaměstnanosti. V zákoníku práce bude zakotven zákaz práce dětí mladších 15 let s výjimkou umělecké, reklamní a sportovní činnosti a vymezeny hmotněprávní podmínky výkonu těchto činností. V novém zákoně o zaměstnanosti by měl být upraven proces povolování výkonu umělecké, reklamní a sportovní činnosti, o kterém budou rozhodovat úřady práce ve správním řízení. Připravovaná právní úprava tak nepočítá s úpravou podmínek, za kterých by mohly děti starší 13 let a mladší 15 let výjimečně konat tzv. lehké práce.*

9. Menšiny

9.1. Národnostní menšiny

Poprvé byla předložena vládě Zpráva o situaci národnostních menšin v ČR za rok 2001, která souhrnně popisuje postavení národnostních menšin nejen v uvedeném roce, ale za celé funkční období předchozí vlády z hlediska demografických poměrů, legislativních i nelegislativních opatření vlády a jednotlivých resortů, ale i reálných poměrů uvnitř jednotlivých národnostních menšin. Zpráva zmiňuje i přetrvávající problémy, na které jednotlivé menšiny (polská, německá, chorvatská) poukazují.²³¹

V roce 2002 vstoupilo v účinnost Nařízení vlády č. 98/2002 Sb., kterým se stanoví

²³⁰ § 27 odst. 2 zákona č. 94/1963 Sb., o rodině, ve znění pozdějších předpisů

²³¹ Vláda vzala zprávu na vědomí usnesením č. 600 ze dne 12. června 2002 (<http://racek.vlada.cz/usneseni/>).

podmínky a způsob poskytování dotací ze státního rozpočtu na aktivity příslušníků národnostních menšin a na podporu integrace příslušníků romské komunity. Zmocnění k vydání tohoto nařízení vyplývá z menšinového zákona²³², jež zajišťuje dotační politiku státu se zaměřením na vytváření podmínek pro naplňování práv národnostních menšin. Tento podzákoný předpis postavil financování aktivit národnostních menšin na systémový základ namísto dosavadního ad hoc přístupu. Příprava nařízení a účast na jeho realizaci patřily k hlavním úkolům Rady vlády pro národnostní menšiny a jejího sekretariátu ve sledovaném období (viz též kapitola I./2.2. Zprávy).

Kromě financování národnostně menšinových aktivit v užším smyslu (tj. aktivit souvisejících převážně s kolektivním úsilím menšin o udržení a rozvoj vlastní kultury) pokrývá toto nařízení vlády poprvé také integraci příslušníků romských komunit. Ve vztahu k Romům tedy jde nejen o zajištění standardních dotačních programů národnostně-menšinového charakteru, ale i o podporu programů směřujících k prevenci a odstraňování sociálního vyloučení romských komunit.

9.2. Gay a lesbická menšina

Ani v roce 2002 nevedlo k úspěchu dlouhodobé úsilí gay a lesbické menšiny o začlenění partnerského soužití osob stejného pohlaví do právního řádu. Jak informovala Zpráva 2001, byl vládní návrh zákona o partnerském soužití osob téhož pohlaví (vzniklý z podnětu Rady pro lidská práva) v říjnu 2001 Poslaneckou sněmovnou vrácen vládě „k dopracování“. Úkol předložit dopracovanou verzi návrhu zákona zůstává v plánu legislativních prací na rok 2003. I když se po parlamentních volbách nestala zákonná úprava partnerského soužití osob téhož pohlaví součástí programového prohlášení vlády, je výchozí situace pro přijetí, a to zejména v důsledku změn v EU, jejíž jednotlivé země postupně obdobnou normu přijímají²³³, relativně příznivá.

V listopadu 2002 vyvolal znepokojení mluvčích gay a lesbické menšiny záměr ministerstva zdravotnictví vytvořit na základě vyhlášky centrální zdravotnické registry včetně registru pohlavních chorob, v němž měla být na individualizovaném formuláři (s rodným číslem) uvedena i sexuální orientace a HIV pozitivita. Přitom zařazení těchto údajů do registru by podle záměru ministerstva zdravotnictví nepodléhalo souhlasu dotyčného jedince, který by je sdělil lékařovi v dobré víře, že jsou důvěrné. Tento záměr vzbudil kritické ohlasy jako krok směrem k předlistopadovému systému kontroly. Ministerstvo zdravotnictví poté od vytvoření registru v uvedené vyhlášce ustoupilo, ale současně předložilo návrh na jeho vytvoření v novém zákoně o zdravotní péči. Přitom dosud není jasné, zda se v takovém případě budou rovněž zjišťovat údaje jako sexuální orientace, a pokud ano, zda bude jejich uvedení podléhat souhlasu pacienta (viz též kapitola II/1.3.4. Zprávy). Trvá rovněž nesouhlas mluvčích Gay iniciativy s tím, že jsou z dárcovství krve vyloučeni všichni muži, kteří měli pohlavní styk s jiným mužem.

²³² zákon č. 273/2001 Sb., o právech příslušníků národnostních menšin, ve znění pozdějších předpisů

²³³ V roce 2002 projednal zákon otevírající manželství i osobám stejného pohlaví belgický parlament. Zákon byl definitivně schválen v lednu 2003 velkou většinou hlasů (91 pro, 22 proti a 9 absencí). Belgie se tak po Nizozemí stala druhou zemí EU, kde mohou vstoupit do manželství i gayové a lesbičky. Zákony umožňující určitou formu soužití osob stejného pohlaví, i když ne přímo manželství, mají již kromě tradičně liberálních skandinávských zemí také např. konzervativnější Německo a Francie.

10. Cizinci²³⁴

10.1. Celkový vývoj migrace v roce 2002

Ke dni 31. prosince 2002 bylo Policií ČR evidováno na území ČR 231 608 cizinců s povoleným pobytem, z toho 75 249 cizinců s povoleným trvalým pobytem a 156 359 s vízem nad 90 dnů.

V roce 2002 došlo v migračních tocích oproti předchozímu období k určitým změnám.²³⁵ V sektoru nelegální migrace byl v roce 2002 zaznamenán pokles zjištěných osob, které nedovoleným způsobem překročily státní hranice, a to na nejnižší úroveň od vzniku ČR; naopak mírně vzrostl počet osob zadržovaných na území ČR pro porušování pobytového režimu. Tento vývoj lze považovat za důsledek vytvoření liniově řízeného Útvary služby cizinecké a pohraniční police, který zahájil svou činnost k 1. lednu 2002.

V roce 2002 obdrželo ministerstvo vnitra 291 žádostí státních občanů ČR o udělení státního občanství ČR a 20101 ostatních cizích státních občanů. Státní občanství ČR bylo uděleno 1152 cizincům (bez občanů SR), což je 30 osob více než v roce 2001. Největším počtem byli zastoupeni státní občané Ruska (304), Rumunska (107) a Ukrajiny (251), z toho ve 205 případech se jednalo o osoby přesídlené do ČR v rámci pomoci poskytnuté krajanům z Černobylu. V roce 2002 vydalo ministerstvo vnitra 947 zamítavých rozhodnutí. Nárůst počtu udělení státního občanství ČR občanům Polska (8 v roce 2000) je způsoben ukončením platnosti Úmluvy mezi ČSSR a Polskou lidovou republikou o úpravě otázek dvojího občanství, neboť těmto žadatelům může ministerstvo, v případě, že žijí v ČR více než 20 let, prominout předložení dokladu o pozbytí dosavadního občanství. I po udělení občanství ČR tak mohou zůstat současně polskými občany.

10.2. Opatření k integraci cizinců

V roce 2002 pokračovala realizace Koncepce integrace cizinců. V meziresortní Komisi ministra vnitra pro přípravu a realizaci politiky vlády ČR v oblasti integrace cizinců a rozvoje vztahů mezi komunitami byla projednávána opatření k realizaci této koncepce, např. plány integračních politik ministerstev a projekty na podporu integrace cizinců. Projekty byly zaměřeny zejména na poskytování sociálního a právního poradenství, rozvoj vztahů mezi komunitami, podporu multikulturních aktivit, prevenci rasismu a xenofobie, podporu informovanosti občanů a vzdělávání úředníků o problematice integrace cizinců. Na jejich realizaci bylo v roce 2002 poskytnuto 16 mil. Kč. V prosinci 2002 ministerstvo vnitra zpracovalo materiál Účinnost Koncepce integrace cizinců na území České republiky do roku 2002 a další rozvoj této koncepce po vstupu ČR do EU, který obsahuje návrhy koncepčních a

²³⁴ Protože je Zpráva členěna podle jednotlivých práv, nikoli podle jejich nositelů, jsou otázky jednotlivých práv cizinců obsaženy ve věcně příslušných kapitolách: účast cizinců na veřejném životě (kapitola II./2.1.4.), vzdělávání cizinců a žadatelů o azyl (kapitola II./5.5.2.) zdravotní pojištění a z něj vyplývající poskytovaná zdravotní péče (kapitola II./5.5.2.) ukončování pobytu cizinců (kapitola II./4.4 a 4.5.).

²³⁵ Podrobnou informaci o vývoji migrace obsahují výroční Zprávy o situaci v oblasti migrace na území ČR.

organizačních opatření v letech 2003-2006.²³⁶

V roce 2002 pokračovala ve všech okresech ČR činnost okresních poradních orgánů pro otázky integrace cizinců. K 31. prosinci 2002 byla v souvislosti s ukončením činnosti okresních úřadů bohužel ukončena i činnost těchto orgánů. Podle informací ministerstva vnitra jsou však v současné době plánována opatření ke zřízení obdobných těles na úrovni krajů, případně vybraných obcí s rozšířenou působností.

11. Uprchlíci a jiné osoby, které potřebují mezinárodní ochranu

11.1. Uprchlíci a poskytování azylu

11.1.1. Nová právní úprava a soudní přezkum řízení o udělení azylu

Dne 1. února 2002 vstoupila v účinnost novela zákona o azylu²³⁷. Cílem novely zákona o azylu bylo zrychlení azylového řízení v případech, kdy skutečnosti uváděné žadateli o azyl nejsou relevantní z hlediska Úmluvy o právním postavení uprchlíků²³⁸. Novela přinesla určité zpřesnění práv a povinností žadatelů o azyl. Dále novela zavedla soudní přezkum nepravomocných rozhodnutí ministerstva vnitra soudem rozhodujícím podle části páté občanského soudního řádu a současně zrušila rozkladové řízení. Jak informovala Zpráva 2001, znamenalo to, že dočasně by nebyl možný plný soudní přezkum. V roce 2002 pak došlo ve věci soudního přezkumu k dalšímu, poněkud nekoordinovanému legislativnímu vývoji.

Dne 1. ledna 2003 nabyly účinnosti zákon nový soudní řád správní²³⁹. V návaznosti na tuto novou úpravu správního soudnictví byly přijaty dvě další novely azylového zákona²⁴⁰. Změny se dotkly průběhu azylového řízení. Podle první z těchto novel²⁴¹, je správní řízení ve věci azylu pouze jednoinstanční. Proti pravomocnému rozhodnutí ministerstva vnitra je cizinec oprávněn podat žalobu, která je projednávána krajským soudem v režimu správního soudnictví podle části třetí hlavy druhé dílu prvního soudního řádu správního. Podle druhé novely zákona o azylu²⁴², je soudní přezkum správních rozhodnutí ve věci azylu rozložen z důvodu účelnosti a hospodárnosti na jednotlivé krajské soudy, přičemž místní příslušnost je dána místem hlášeného pobytu žadatele o azyl v době podání žaloby. Kdyby nebyla tato novela přijata, řídila by se příslušnost soudu sídlem ministerstva vnitra, takže by všechny žaloby projednával Městský soud v Praze.

Tyto úpravy znamenají na jedné straně výrazný posun v zabezpečení ochrany žadatelů

²³⁶ usnesení vlády č. 55 ze dne 13. ledna 2003 č. 55 k účinnosti Konceptce integrace cizinců na území ČR a další rozvoj této konceptce po vstupu ČR do EU (<http://racek.vlada.cz/usneseni/>).

²³⁷ zákon č. 2/2002 Sb., kterým se mění zákon č. 325/1999 Sb., o azylu, ve znění pozdějších předpisů

²³⁸ Smlouva byla publikována ve Sbírce mezinárodních smluv pod č. 208/1993 Sb.

²³⁹ zákon č. 150/2002 Sb. správní řád soudní; viz kapitola II./3.1. Zprávy

²⁴⁰ zákon č. 217/2002 Sb. a zákon č. 519/2002 Sb., kterými se mění zákon č. 325/1999 Sb., o azylu, ve znění zákona č. 2/2002 Sb.

²⁴¹ zákon č. 217/2002 Sb., kterým se mění zákon č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území ČR, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 329/1999 Sb., o cestovních dokladech, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 325/1999 Sb., o azylu, ve znění pozdějších předpisů

²⁴² zákon č. 519/2002 Sb., kterým se mění zákon č. 325/1999 Sb., o azylu, ve znění pozdějších předpisů

o azyl, na druhé straně však tato nová úprava může přinést podstatné zpomalení či až „zablokování“ azylového řízení. Nová právní úprava přinese i některé praktické problémy. Jde např. o ustanovení definující, kdy má cizinec postavení žadatele o udělení azylu, ve spojení s tím, že rozhodnutí ministerstva vnitra nabývá právní moci dnem doručení žadateli o udělení azylu. Postavení žadatele má cizinec po dobu řízení před správním orgánem a po dobu soudního řízení. Žadatel pobývajícím v pobytovém středisku ministerstva vnitra (tedy ve středisku, které je zřízeno jen pro žadatele o udělení azylu) pozbývá okamžikem předání rozhodnutí ministerstva vnitra postavení žadatele o udělení azylu a je proto nucen ihned se rozhodnout, zda podá tentýž den žalobu k soudu, anebo zda tentýž den odejde z pobytového střediska, v zákonné lhůtě 15-ti dnů se rozhodne, zda žalobu podá a do daného (či jiného, kam bude umístěn) střediska se navrátí. Žadatelé, kteří nemají zajištěno ubytování mimo pobytové středisko (což je velká většina) nemají dostatečný prostor pro zvážení všech možností a rozhodují se v časové tísní.

Přinejmenším z legislativního hlediska se jeví jako nedokonalé ustanovení § 54a, podle něhož ministerstvo vnitra může nést, je-li to ve veřejném zájmu, náklady spojené s dobrovolným návratem žadatele o udělení azylu nebo může nést repatriční náklady na základě písemné žádosti cizince podané v průběhu řízení o kasační stížnosti nebo do 24 hodin po nabytí právní moci rozhodnutí o kasační stížnosti před Nejvyšším správním soudem. Po ukončení řízení správního a soudního přezkumu tato možnost však dána není, což může vést k značným praktickým potížím při návratu neúspěšných žadatelů o azyl. Je proto v zájmu nejen neúspěšných žadatelů, ale i celé společnosti, aby byla umožněna bezproblémová hrazená repatriace také v bezprostřední návaznosti na ukončení správního řízení, příp. soudního přezkumu.

11.1.2. Azylová praxe v roce 2002

V roce 2002 požádalo v ČR o azyl 8 480 osob. Oproti roku 2001, kdy o azyl požádalo 18 094 osob, poklesl počet žadatelů o 53%, v čemž se nepochybně odráží přijatá novela zákona o azylu. Pětina žadatelů projevila úmysl požádat o azyl v záchytných zařízeních pro cizince. V průběhu roku byl azyl udělen 98 osobám, z toho 77 v první instanci.²⁴³ Oproti roku 2001 vzrostl počet udělených azylů o 15 případů. V 46 případech byl azyl udělen z důvodů sloučení rodiny a z humanitárních důvodů, ostatním osobám byl udělen azyl z důvodu obav z pronásledování. Počet i procento přiznaných azylů zůstávají velice nízké i ve srovnání s vyspělými a atraktivními státy EU, u nichž lze předpokládat, že procento ekonomicky motivovaných žadatelů nesplňujících podmínky Úmluvy o právním postavení uprchlíků musí být logicky přinejmenším stejně vysoké jako v ČR. Zčásti lze toto nízké procento vysvětlit skutečností, že významný podíl žadatelů o azyl nevyčká výsledku azylového řízení a ČR opustí (např. proto, že po vleklém řízení ztratili naději na kladné vyřízení své žádosti, anebo proto, že od počátku považovali ČR pouze za přechodnou stanici). Nízký počet i procento přiznaných azylů však nevyplývá jen z jedné příčiny, ale jde spíše o komplexní dopad důvodů normativních, interpretačních a aplikačních. Pokud jde o interpretační důvody, svou roli sehrává např. zužující výklad pojmu „příslušnost k určité sociální skupině“,²⁴⁴ nebo

²⁴³ Azyl byl udělen 17 občanům Afghánistánu, 6 občanům Arménie, 3 občanům Ázerbajdžánu, 1 osobě bez státní příslušnosti, 1 občanu Etiopie, 26 občanům Běloruska, 8 občanům Iráku, 1 občanu Jordánska, 1 občanu Jugoslávie, 4 občanům Kuby, 23 občanům Ruska, 4 občanům Sýrie, 2 občanům Ukrajiny, 1 občanu Vietnamu.

²⁴⁴ Výklad pojmu „příslušnost k určité sociální skupině“ není problematický jen v české azylové praxi. V květnu 2002 proto UNHCR vydalo směrnici pro výklad tohoto pojmu (doc. HCR/GIP/02/02, Guidelines on International Protection: Membership of a particular social group within the context of Article 1A(2) of the 1951 Convention and/or its 1967 Protocol

neexistence přesnějších kritérií pro udělení humanitárního azylu. Aplikační potíže se projevují při posuzování situace v jednotlivých zemích původu, u nichž některé informace o faktické situaci nejsou dostupné, což zvyšuje důkazní nouzi obecněji charakterizující řízení.

Zpráva 2000 i 2001 poukazovaly na problémy spojené s poskytováním finančního příspěvku žadatelům o azyl, kteří pobývají mimo azylová zařízení. „Velká“ novela (zákon č. 2/2002 Sb.) přinesla změnu i do úpravy finančních příspěvků, a to časovým omezením možnosti čerpat příspěvky pouze na tři měsíce po dobu řízení a také změnu místa pro vyplácení finančního příspěvku z okresních úřadů na azylová zařízení. Tato novela neobsahovala přechodné ustanovení pro finanční příspěvky, o nichž požádali žadatelé podle úpravy platné k 1. únoru 2002. Podle názoru ministerstva vnitra nelze tvrdit, že by o žádostech podaných podle předchozí právní úpravy mělo být také podle předchozí právní úpravy rozhodnuto. Přestože tento výklad ministerstva je formálně správný, nebylo přijetí takovéto úpravy plně v souladu s principem právní jistoty. Navíc bylo (v očekávání změny principů poskytování finančního příspěvku) na podzim roku 2001 vyřizování příspěvků prakticky zastaveno. Tak se alespoň jevila situace z pohledu těch žadatelů, kteří několik měsíců čekali na rozhodnutí, ale oznámení obdrželi teprve po 1. únoru 2002 s tím, že řízení bylo ukončeno z důvodu uplynutí celkové doby 3 měsíců. Bezprostředně po nabytí účinnosti novely tak pro značné množství žadatelů o azyl nastala obtížně řešitelná situace.

Optimální forma hmotného a sociálního zabezpečení žadatelů o azyl je problémem, s nímž se potýkají všechny vyspělé evropské země. Jde o to, aby zajišťovalo minimální úroveň důstojné existence vzhledem k celkové životní úrovni obyvatelstva hostitelské země, a přitom nepůsobilo jako motivační faktor pro účelové žádosti o azyl a nekomplikovala azylové řízení. Zavedení široké možnosti pobírání příspěvků zákonem o azylu k 1. lednu 2000 patrně neodpovídalo celkovým podmínkám v ČR, včetně kapacity příslušných orgánů takovýto systém uspokojivě provozovat. Ani nové zkrácení doby pobírání finančních příspěvků, ani nenárokovost dávky však nemůže ospravedlnit svévolnost při přiznávání příspěvku nebo administrativní průtahy, pokud byl příspěvek přiznán – i když po zkrácení doby pobírání příspěvků na tři měsíce problematika průtahů fakticky ztratila na významu.²⁴⁵

První novelou zákona o azylu došlo i ke změně zákona o zaměstnanosti. Žadatel o azyl tak může legálně pracovat teprve po roce od zahájení řízení o udělení azylu a musí v ČR získat pracovní povolení. V praxi se však žadatelé o azyl, kteří po roce usilují o práci, setkávají s velkými překážkami. Aby žadatel o azyl získal pracovní povolení, musí se obrátit na úřad práce se svou žádostí a zaplatit poplatek 500,- Kč jak on tak i budoucí zaměstnavatel, který musí zaplatit za žádost o povolení k práci dalších 2000,- Kč. I když úřad práce rozhodne o udělení pracovního povolení, tak zpravidla pouze na dobu platnosti víza žadatele o azyl, což je dva měsíce. Pak musí obě strany projít tímto procesem znova, tedy opakovaně každé dva měsíce. *Pokud je takovýto postup spojen s opakovanými platbami je zaměstnávání žadatelů téměř nemožné. Mělo by proto být upraveno vhodněji, např. zjednodušením procesu při podání následné (opakované) žádosti o povolení zaměstnání, a sjednocením praxe tak, aby nebyly již požadovány poplatky.*

Tato první novela zákona o azylu přinesla potíže žadatelům o azyl v přístupu ke

Relating to the Status of Refugees. Rovněž *ad hoc* Výbor expertů pro právní otázky územního azylu, uprchlíky a osoby bez státní příslušnosti Rady Evropy pracoval v roce 2002 na návrhu Doporučení Výboru ministrů RE týkající se náležité interpretace tohoto termínu.

²⁴⁵ Zákonná úprava je i nadále koncipována tak, že žadatel o udělení azylu a cizinec, jemuž bylo uděleno vízum za účelem strpění, si hradí náklady spojené s pobytem mimo azylová zařízení sám. Na finanční příspěvek není právní nárok.

zdravotní péči. Žadatelé o azyl žijící v soukromí mohou navštěvovat pouze ty lékaře, kteří mají smlouvu s ministerstvem vnitra. Vzhledem k tomu, že je těchto smluvních lékařů veliký nedostatek, dostávají se žadatelé do obtížné situace. Dále si všichni žadatelé o azyl musejí připlácet na některé léky předepsané lékařem tak, jako český občan. Pro žadatele, kteří žijí v azylových zařízeních a pobírají kapesné 12,-Kč na den pro dospělé a 6,-Kč pro dítě, a nemají další příjmy, je toto však prakticky nemožné.

11.1.3. Děti jako žadatelé o azyl bez doprovodu zákonných zástupců

Tak jako v jiných zemích, je i v ČR vážným problémem péče o děti - žadatele o azyl bez doprovodu, jakož i o další děti-cizince bez doprovodu zákonných zástupců. Z podnětu Rady pro lidská práva²⁴⁶ zpracovalo ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy Koncepci umístování, vzdělávání a výchovy dětí s jazykovou bariérou, včetně nezletilých žadatelů o azyl bez doprovodu zákonných zástupců, kterou vláda schválila v dubnu 2002.²⁴⁷ V něm je ministerstvu uloženo zřídit a začít od 1. července 2003 provozovat zařízení pro děti – cizince, které bude součástí systému zařízení pro výkon ústavní a ochranné výchovy. Je zřejmé, že tato problematika bude vyžadovat trvalou pozornost, aby byl vytvořen komplexní a co neoptimálnější systém péče o tyto děti, který by je připravil na případnou trvalou integraci do české společnosti.

Pokud jde o nezletilé žadatele o azyl bez doprovodu, v roce 2002 požádalo v ČR o azyl celkem 215 žadatelů uvedené kategorie. Z toho bylo 53 nezletilých doprovázeno rodinnými příslušníky nebo blízkými příbuznými, 162 požádalo o azyl samostatně.²⁴⁸ Žádosti byly podávány jednak v přijímacích střediscích, v nichž požádalo standardním způsobem o udělení azylu 132 nezletilých bez doprovodu. Dále pak v zařízeních pro zajištění cizinců, kde využilo možnosti vstupu do azylového řízení 83 těchto osob, tj. cca 40% z celkového počtu příchozích. Převážná většina nezletilých byla v době vstupu do azylového řízení ve věku 16 a 17 let, případy nezletilých bez doprovodu mladších 15-ti let jsou stále ojedinělé. Nezletilí bez doprovodu po absolvování vstupní procedury v některém z přijímacích středisek pobývali převážně v pobytových střediscích v Kostelci nad Orlicí, Zastávce a Červeném Újezdě. Jediní, kteří požádali o azyl v byli po zákonem stanovené době zajištění přemístění do některého z pobytových středisek. Nejvyšší počty nezletilých podle státní příslušnosti byly evidovány z Indie, Číny, bez státní příslušnosti (zejména z Palestiny), některých zemí bývalého SSSR, Iráku a Slovenska.

11.1.4. Integrace azylantů

I v roce 2002 pokračoval program integrace azylantů, který je realizován od roku 1994²⁴⁹. V prosinci 2002 ministerstvo vnitra předložilo vládě novou *koncepci integrace*

²⁴⁶ usnesení vlády č. 1083 ze dne 22. října 2001, k návrhu Rady vlády pro lidská práva na zpracování zvláštní koncepce umístování, vzdělávání a výchovy dětí s jazykovou bariérou, včetně nezletilých žadatelů o azyl, v zařízeních ústavní výchovy (<http://racek.vlada.cz/usneseni/>)

²⁴⁷ usnesení vlády č. 395 ze dne 17. dubna 2002 (<http://racek.vlada.cz/usneseni/>)

²⁴⁸ Počet příchodů nezletilých bez doprovodu se za poslední 3 roky stále snižuje bez ohledu na zvýšené příchody žadatelů obecně. V roce 1999 požádalo o azyl 7.220 osob z toho 329 nezletilých bez doprovodu, v roce 2000 požádalo 8.788 osob z toho 298 nezletilých bez doprovodu a v roce 2001 požádalo 18.088 osob z toho 280 nezletilých bez doprovodu.

²⁴⁹ Ministerstvo vnitra uzavřelo s obcemi celkem 20 smluv o poskytnutí dotace na zabezpečení integrace 44 azylantů. Ministerstvo financí poskytlo na integraci finanční prostředky ve výši přesahující 6,5 mil Kč.

azylantů, kterou připravila Meziresortní komise pro tvorbu nové koncepce integrace azylantů a pro přidělování integračních bytů oprávněným osobám. Nová koncepce podmiňuje účast v integračním programu účasti na všech jeho komponentách, což v praxi znamená, že integrační byt bude poskytnut toliko žadatelům, kteří úspěšně absolvují kurzy českého jazyka (nebo budou výše uvedenou Komisí této povinnosti zproštěni). Pro řádné a spravedlivé fungování programu proto bude důležité, aby rozhodnutí byla individuální a citlivá. Přetrvávající absence celospolečenského systému poskytování sociálního bydlení totiž činí z této formy pomoci pro většinou uprchlíků jedinou reálnou šanci na získání přiměřeného samostatného bydlení, a tím i na úspěšné začlenění se do společnosti a emancipaci.

11.2. Jiné osoby, které potřebují mezinárodní ochranu

11.2.1. Poskytnutí dočasné ochrany státním občanům Ruské federace

Nařízení vlády č. 290/2001 Sb., o poskytnutí dočasné ochrany státním občanům Ruské federace, umožňovalo poskytnout do 30. června 2002 ochranu 250 státním občanům Ruské federace, kteří uprchli do ČR v důsledku ozbrojeného konfliktu v Čečensku. Následně již nebylo obnoveno. Podle názoru nevládních organizací (Poradna pro uprchlíky při ČHV), občané Ruské federace, kteří uprchli do ČR v důsledku ozbrojeného konfliktu v Čečensku nevyužili možnosti poskytnutí dočasné ochrany, protože podle informace, kterou obdrželi od MV, by po skončení dočasné ochrany již nemohly žádat o azyl.

11.2.2. Nová právní úprava dočasné ochrany

Dne 20. července 2001 byla Radou EU schválena nová směrnice o minimálních normách pro poskytování dočasné ochrany v případě hromadného přílivu vysídlených osob a o opatřeních k zajištění rovnováhy mezi členskými státy při vynakládání úsilí v souvislosti s přijetím těchto osob a s následky z toho plynoucími ("směrnice 2001/55/ES"). Tato směrnice se obsahově liší od platné úpravy dané cizineckým zákonem.²⁵⁰ Posouzení, zda se jde o situaci vhodnou k vyhlášení dočasné ochrany (hromadnost migrace, ohrožení jedinců apod.) bude záležet na posouzení Rady EU. Členské státy budou informovat v rozhodnutí o počtu vysídlených, které jsou schopny přijmout. Z přijetí směrnice vyplynula nutnost změnit dosavadní úpravu, proto ministerstvo vnitra připravilo návrh zákona o dočasné ochraně cizinců²⁵¹, který by měl v účinnost vstoupit ke dni 1. srpna 2003 částečně (a celý pak ke dni vstupu ČR do EU).

11.2.3. Strpění a doplňující formy ochrany

Zpráva 2001 poukázala na nutnost zavedení tzv. doplňujících forem ochrany. V této

²⁵⁰ Na rozdíl od platné úpravy dané cizineckým zákonem stanoví, že dočasná ochrana je výjimečným institutem vypořádávajícím se s důsledky hromadného přílivu vysídlených osob ze třetích zemí, které se nemohou vrátit do země svého původu, zejména v případě, že by azylový systém nebyl schopen se s tímto přílivem vypořádat bez negativních dopadů. Za vysídlené osoby považuje směrnice zejména osoby utíkající z oblastí probíhajícího válečného konfliktu či se jedná o osoby vystavené velkému riziku, popř. jsou to osoby, které se staly oběťmi systematického nebo všeobecného porušování lidských práv. O tom, zda jde skutečně o masový příliv vysídlených osob, rozhodne Rada EU. Dočasná ochrana bude ve všech státech poté zavedena v souladu s ustanoveními této směrnice rozhodnutím Rady EU.

²⁵¹ Vláda návrh zákona o dočasné ochraně cizinců schválila usnesením č. 107 ze dne 29. ledna 2003 (<http://racek.vlada.cz/usneseni/>)

oblasti však nenastal v roce 2002 dlouho očekávaný pozitivní obrat. Stále chybí alespoň komplexnější řešení institutu strpění. Právní postavení cizinců, jimž bylo uděleno vízum za účelem strpění pobytu podle cizineckého zákona, je v současné době velmi slabé a právně nezajištěné. Cizinci nemají kromě zdravotní péče nárok na žádné další výhody s jejichž pomocí by mohli zajistit svůj pobyt na našem území. Nemají přístup k zaměstnání a jsou vyloučeni z celého systému sociálního zabezpečení a sociální pomoci; to ve svém důsledku vede k situaci, kdy i osobám, který lze označit za de facto uprchlíky, není poskytnuta ani minimální ochrana. *Jednoznačná právní úprava a jednotná praxe veřejných orgánů vůči osobám s vízem strpění – zejména osobám, které požívají tuto ochranu z důvodu plnění mezinárodních závazků ČR - je jedním z trvale přehlížených, avšak z hlediska lidských práv velmi závažným úkolů.*

III. Závěr

Zpráva o stavu lidských práv v roce 2002 je první zprávou ve funkčním období nové vlády. Naskytá se proto příležitost nastínit v ní střednědobé priority v ochraně lidských práv na další období a zamyslet se nad dalšími dilematy, které vývoj v této oblasti přináší.

V průběhu funkčního období předchozí vlády se stav v jednotlivých úsecích lidských práv stal nejen předmětem pravidelného věcného hodnocení v těchto „vládních“ zprávách, ale především začala ČR důsledněji plnit své závazky vůči jednotlivým kontrolním orgánům sledujícím dodržování mezinárodních smluv o lidských právech. Jak už bylo uvedeno ve Zprávě 2001, podařilo se do značné míry odstranit dřívější nedostatky v komunikaci s jednotlivými kontrolními orgány, zejména úporné plýtvání energií na obhajobu *statu quo* i v záležitostech, o jejichž neuspokojivém stavu se v ČR všeobecně ví.

Řádnému podávání zpráv, které připravuje zmocněnec pro lidská práva, však ne vždy odpovídají konkrétní kroky jednotlivých resortů k realizaci doporučení příslušných kontrolních orgánů. Prohlubuje se rozdíl mezi úrovní oficiální komunikace ČR s kontrolními orgány (zprávy jsou opakovaně hodnoceny jako věcné a obsahově kvalitní) na jedné straně a mnohdy formálním přístupem státní správy na straně druhé. Skutečnost, že se v hodnoceních kontrolních orgánů mohou objevit ojedinělé nepřesnosti, bývá záminkou k tomu, aby byla tato hodnocení paušálně odmítána. Vzhledem k tomu, že v ČR jsou i otázky lidských práv často zpolitizovány, bývají i hodnocení kontrolních orgánů českou stranou mnohdy (nesprávně) vnímána jako součást zahraničněpolitické agendy států, jejichž občané v příslušných výborech zasedají.²⁵²

Trvalou prioritou proto zůstává důsledně realizovat konkrétní doporučení mezinárodních kontrolních orgánů smluv o lidských právech. Cílem vládní politiky musí být dále zlepšovat úroveň ochrany lidských práv na vnitrostátní úrovni, a současně pokračovat v konstruktivním dialogu s těmito mezinárodními kontrolními orgány; vytvořit vnitrostátní mechanismy k realizaci rozhodnutí všech kontrolních orgánů smluv o lidských právech v individuálních případech.

Mezi konkrétní priority střednědobého charakteru lze na základě poznatků z činnosti Rady vlády pro lidská práva, které se odrážejí v této Zprávě, zařadit následující kroky:

- (1) Přijmout a efektivně prosazovat ucelenou antidiskriminační právní úpravu, jejíž potřeba plyne jak z reálného stavu ve společnosti, tak z nutnosti začlenit do českého právního řádu příslušné směrnice EU, jejíž bezodkladné přijetí je součástí *acquis communautaire*. Součástí této úpravy je i nutné institucionální zajištění. K neodkladnosti tohoto úkolu přispívá i skutečnost, že nedostatečná ochrana před diskriminací je již dlouho terčem kritiky ČR ze strany řady kontrolních orgánů mezinárodních smluv o lidských právech.
- (2) Přijmout účinná komplexní opatření legislativní a nelegislativní povahy proti domácímu násilí, jehož oběťmi jsou převážně ženy. Násilí na ženách je úzce spojeno se stereotypním pojetím sociálních rolí mužů a žen a patriarchálním myšlením. Proto by v této souvislosti měla být zvýšena pozornost věnována snaze o změnu těchto názorů a dosažení skutečné rovnosti mezi muži a ženami by mělo být stejně jako ve všech vyspělých demokratických zemích zařazeno mezi priority vládní politiky.
- (3) Přijmout novou právní úpravu systematické kontroly nad místy, kde jsou drženy osoby zbavené svobody nebo s omezenou svobodou (nejlépe prostřednictvím rozšíření

²⁵² Bývá např. směřována Komise pro lidská práva OSN, v níž zasedají zástupci států, s Výborem pro lidská práva (OSN), který je tvořen experty s individuálním mandátem, apod.

působnosti Veřejného ochránce práv) a vytvořit materiální podmínky pro její realizaci. Tento požadavek plyne nejen z reálné potřeby, ale je také imperativem nového Opčního protokolu k Úmluvě OSN proti mučení a jinému krutému či nelidskému zacházení nebo trestání. Postavení osob v ústavní péči, které je ze samotné podstaty věci oslabené, je nutno považovat za jednu z priorit ochrany lidských práv v celém vyspělém světě.

- (4) Vytvořit nové právní úpravy - jak procesní, tak hmotněprávní – k ochraně práv zvláště ohrožených skupin, na prvním místě osob trpících duševní poruchou, osob mentálně postižených a obecně osob zbavených způsobilosti k právním úkonům. Je nutno posílit práva těchto osob v řízeních, která se jich týkají (novelou o.s.ř.), upravit podrobněji podmínky opatrovnictví a stanovit také konkrétní pozitivní práva těchto specifických skupin vyžadujících zvláštní ochranu (např. zvláštním zákonem o duševním zdraví nebo zařazením nového oddílu do zákona o zdravotní péči).
- (5) Zlepšit přístup k prosazení práva jak v oblasti trestní, tj. důsledným pokračováním reformy trestního práva (rekodifikací trestního zákona), tak v oblasti občanskoprávní - zlepšením přístupu k právu prostřednictvím nové právní úpravy bezplatné právní pomoci pro osoby s nižšími příjmy.
- (6) Změnit pojetí práv pacientů v legislativě i praxi tak, aby odráželo moderní pojetí pacienta jako aktivního subjektu, ne jen objektu léčby (otázky informovaného souhlasu, spolurozhodování) atd., v souladu s Úmluvou o lidských právech a biomedicině i se soudobými trendy vyspělých společností.
- (7) Přistoupit k debatě o radikální koncepční změně pojetí státního občanství tak, aby byl jednak obecně usnadněn přístup k občanství jako právu otevírajícímu bránu ke všem dalším právům a umožněna (zejména u tzv. přistěhovalců druhé generace) trvalá integrace do české společnosti, jednak aby byl změněn dosud převládající postoj ke dvojímu občanství ve smyslu podobných liberalizačních změn, realizovaných v posledním desetiletí většinou vyspělých zemí. V roce 1999 byl novelou zákona o statním občanství v zásadě završen proces nápravy problémů, které přineslo nepřiměřené prvotní vymezení občanů nového samostatného českého státu. Ve stínu státoobčanských potíží spojených s rozpadem ČR však zůstaly v posledním desetiletí obecnější otázky, jako jsou např. tvrdost a restriktivnost českého zákona, pokud jde o možnost nabytí resp. udržení dvojího občanství a o naturalizaci přistěhovalců, zejména tzv. imigrantů druhé a třetí generace, přičemž tato tvrdost neodpovídá legitimním očekáváním dotčených osob ani zájmům společnosti jako celku. S rostoucí přitažlivostí ČR jako cílové země imigrace se tyto problémy stávají stále naléhavějšími, podobně jako je tomu v sousedních zemích. Přijetí nové moderní státoobčanské úpravy proto musí být jednou priorit příštího období.
- (8) Vytvořit podmínky pro praktickou realizaci sociálních práv příslušníků romské komunity, pro prevenci a odstraňování jejich sociálního vyloučení a pro jejich úspěšnou integraci do společnosti. K tomuto cíli nestačí antidiskriminační legislativa, nýbrž je třeba cílené politiky státu – tzv. afirmativních opatření (např. zavádění romských terénních sociálních pracovníků, souběžného řešení problematiky bydlení a zaměstnanosti), realizovaných v úzké součinnosti se samosprávami.

Vývoj v oblasti ochrany lidských práv není směřováním k jakémusi statickému ideálu, nýbrž dynamickým procesem, v němž se objevují stále nové možnosti i problémy, přísliby i pochybnosti. O řadě otázek nelze tvrdit, že by byly „jednou provždy“ ujasněny. Pro stručnost a názornost lze uvést několik příkladů otázek, které budou v nejbližších letech patrně velmi hojně diskutovány a odpověď na ně rozhodně není jednoznačná:

- Patrně nejaktuálnější z nich je otázka vzniku Charty základních práv EU. Na jedné straně je nesporný význam takového kroku jako lidskoprávního základu nově budovaného společenství; na druhé straně jsou však praktické důsledky zejména ve vztahu k Evropskému soudu pro lidská práva, jehož nashromážděná judikatura se vztahuje k Evropské úmluvě o lidských právech, tj. instrumentu Rady Evropy. Existuje možnost přistoupení Evropské unie jako celku k úmluvě, ale ani ta zdaleka není neproblematická.
- S novou situací po 11. září 2001 souvisí i pokusy o zpochybnění hranic individuálních práv v důsledku hrozby terorismu. Veškeré bezpečnostní aspekty této nové situace nelze paušálně pominout; na druhé straně je však nutno vyvážit bezpečnostní požadavky s imperativy ochrany lidských práv a odrážet případné konjunkturální pokusy represivních orgánů o neodůvodněné zásahy do individuálních práv. Hledání této rovnováhy nebude snadné a jeho výsledek není předem odhadnutelný. V každém případě však bude ochrana lidských práv daleko více než dosud souviset s bezpečnostními aspekty a kvalitní argumentace ve prospěch lidských práv bude v rostoucí míře více záviset na odborné znalosti bezpečnostní problematiky.
- V úzké souvislosti s předchozí otázkou se bude nepochybně odehrávat vliv nových technologií v informatice a zpracování dat na ochranu lidských práv. Vznikají nejen nové možnosti, ale i nová ohrožení, s nimiž souvisí prudký růst významu ochrany osobních údajů a nové technické požadavky na zajištění dat před zneužitím.
- Kvalitativně nové otázky, na něž zdaleka není vždy jednoznačná odpověď (už vzhledem k častému konfliktu dvou či více legitimních zájmů), přináší také rozvoj nových technologií v biologii a medicíně, jakými jsou reprodukční technologie, transplantace, klonování apod. Všechny tyto nové možnosti přinášejí i zcela nové typy rozhodování, z nichž mnohé ještě nejsou ani v mezinárodním měřítku právně upraveny.
- V celosvětovém měřítku nepochybně dále poroste pozornost věnovaná ochraně lidských práv zvláště oslabených skupin, především pak zdravotně postižených. Již nyní je široce diskutována potřebnost či nepotřebnost přijetí nové úmluvy OSN o právech zdravotně postižených. Existují zde významná pro a proti: na jedné straně imperativ přijetí takové úmluvy jako „čtvrtého pilíře“ z oblasti speciálních úmluv (po úmluvách proti rasové diskriminaci, proti diskriminaci žen a o právech dítěte), na druhé straně hrozba praktické nerealizovatelnosti takové úmluvy v mnoha chudších zemích a výsledného prohloubení právních rozdílů mezi bohatým „Severem“ a chudým „Jihem“ planety.
- S rozdíly mezi bohatými a chudými zeměmi souvisí konečně i téma práva na příznivé životní prostředí – jednoho z lidských práv „čtvrté generace“, které začíná být uplatňováno především v nejvyspělejších zemích (v ČR se objevují zatím jen první náznaky), zatímco ve státech chudého „Jihu“ bude zřejmě z politických, ekonomických i kulturních důvodů ještě dlouho v pozadí za sociálními a hospodářskými právy, případně i právy občanskými a politickými. Je zřejmé, že se toto právo může dostávat do konfliktu s právy jinými a že jeho praktická realizace bude v mnoha situacích extrémně náročná. Přitom je však jeho rostoucí uplatňování nesmírně významné nejen pro samotné dotčené jedince, kteří se tohoto práva budou domáhat, ale i pro trvale udržitelný rozvoj lidské civilizace jako celku.

* * * * *