

ZPRÁVA O STAVU LIDSKÝCH PRÁV
V ČESKÉ REPUBLICE V ROCE 2007

OBSAH

SEZNAM POUŽÍVANÝCH ZKRATEK.....	6
I. OBECNÁ ČÁST	7
1. ÚVOD	7
2. INSTITUCIONÁLNÍ ZAJIŠTĚNÍ OCHRANY LIDSKÝCH PRÁV	8
3. MEZINÁRODNÍ DIMENZE LIDSKÝCH PRÁV	8
3.1 Zprávy o plnění závazků z mezinárodních smluv o lidských právech.....	8
3.2 Smluvní základna.....	10
3.2.1 Přijímání nových mezinárodněprávních závazků	10
3.2.2 Příprava nových mezinárodních úmluv	11
3.2.3 Stížnosti na ČR u Evropského soudu pro lidská práva	11
3.2.4 Oznámení na ČR u Výboru pro lidská práva	13
3.3. Příspěvek ČR k podpoře ochrany lidských práv a demokracie ve světě.....	14
3.3.1 OSN - Rada pro lidská práva	14
3.3.2 Evropská unie	14
3.3.3 Transformační spolupráce	14
II. ZVLÁŠTNÍ ČÁST	16
1. ZÁKLADNÍ OBČANSKÁ A POLITICKÁ PRÁVA	16
1.1 Majetková práva.....	16
1.1.1. Stížnosti vlastníků domů a bytů k Evropskému soudu pro lidská práva	16
1.1.2. Problematika exekucí.....	16
1.2. Právo na příznivé životní prostředí	18
1.2.1. Právo na soudní ochranu ve věcech životního prostředí.....	18
1.2.2. Právo veřejnosti na účast na rozhodování.....	19
1.3. Právo na soukromí a jeho ochrana	19
1.3.1. Kamerové systémy ve školách.....	19
1.3.2. Úsekové měření rychlosti vozidel.....	20
1.3.3. Odposlechy	21
1.4. Právo na svobodný přístup k informacím	22
1.4.1. Analýza účinnosti zákona o svobodném přístupu k informacím	22
1.4.2. Právo šířit a přijímat informace	23
1.5. Nález Ústavního soudu – legislativní přílepký (jezdci) a jejich ústavnost.....	23
1.6. Svoboda shromažďování.....	24
1.6.1. Pochod v den výročí Křišťálové noci	24
1.6.2. K dalším důvodům zákazu shromáždění	25
2. SOUDNICTVÍ, PRÁVA NA SOUDNÍ A JINOU OCHRANU	26
2.1. Právo na spravedlivý proces a právo na přístup ke spravedlnosti:.....	26
2.1.1. Skládání jistot v občanském soudním řádu.....	26
2.1.2. Systémové zajištění dostupnosti právní pomoci	26
2.2. Odvolávání funkcionářů soudů	27
2.3. „Souhrnná“ novela občanského soudního řádu.....	27
3. OSOBY OMEZENÉ NA SVOBODĚ	29
3.1. Výkon vazby a trestu odnětí svobody	29
3.1.1. Legislativní změny.....	29
3.1.2. Trendy ve výkonu vazby a trestu odnětí svobody	29
3.1.3. Vývoj počtu vězňů a naplněnost kapacit věznic a vazebních věznic.....	30

3.1.4. Nabídka programů zacházení a zaměstnanost vězňů.....	31
3.1.5. Poskytování zdravotní péče ve vězeňství	32
3.1.6. Odběr vzorků DNA osobám ve výkonu vazby nebo trestu	32
3.1.7. Nezávislá kontrola ve vězeňství	33
3.1.8. Rozsudky správních soudů o mezích soudního přezkumu rozhodnutí ve vězeňství	33
3.2. Osoby omezené na svobodě orgány policie	34
3.2.1. Práva osob omezených na svobodě orgány policie a podmínky v celách	34
3.2.2. Nezávislé vyšetřování policistů a strážníků.....	34
3.3. Vznik zařízení pro zabezpečovací detenci	35
3.4. Zařízení pro zajištění cizinců	35
4. OBCHOD S LIDMI A DOMÁCÍ NÁSILÍ.....	37
4.1. Obchod s lidmi	37
4.1.1. Obchodování s lidmi za účelem sexuálního vykořisťování.....	38
4.1.2. Obchod s lidmi za účelem nucené práce.....	38
4.1.3. Obchod s dětmi.....	38
4.1.4. Prevence obchodu s lidmi	38
4.2. Domácí násilí	39
4.2.1. Institut vykázaní a jeho využívání	39
4.2.2. Nebezpečné pronásledování (tzv.stalking)	40
5. HOSPODÁRSKÁ, SOCIÁLNÍ A KULTURNÍ PRÁVA	42
5.1. Zaměstnanost a pracovně právní vztahy	42
5.1.1. Legislativní a jiné změny.....	42
5.1.1.1. Zákon o zaměstnanosti a uchazeči o zaměstnání.....	42
5.1.1.2. Zákoník práce	42
5.1.2. Zaměstnávání osob se zdravotním postižením	43
5.1.3. Slučitelnost profesních a rodinných rolí	43
5.1.4. Orgány inspekce práce a kvalita jejich činnosti.....	44
5.1.5. Společenská odpovědnost podniků.....	44
5.1.6. Směrnice OECD pro nadnárodní společnosti a Národní kontaktní místo	45
5.2. Sociální zabezpečení	46
5.2.1. Nemocenské pojištění a peněžitá pomoc v mateřství	46
5.2.2. Důchodové pojištění	46
5.2.3. Hmotná nouze a životní a existenční minimum.....	46
5.3. Sociální služby	47
5.3.1. Legislativní změny.....	47
5.3.2. Podnět Rady vlády ČR pro lidská práva k posílení ochrany uživatelů sociálních služeb	47
5.3.3. Transformace pobytových zařízení sociálních služeb	48
5.3.4. Příspěvek na péči	49
5.4. Právo na vzdělání.....	49
5.4.1. Rozsudek ESLP ve věci D.H. a ostatní proti České republice.....	49
5.5. Bydlení a ochrana sociálně vyloučených osob.....	50
5.5.1. Program výstavby podporovaných bytů a Státní fond rozvoje bydlení	51
5.6. Práva osob se zdravotním postižením	52
5.6.1. Práva osob se smyslovým postižením	52
5.6.2. Práva osob s duševním postižením.....	52
5.6.2.1. Problematika nedobrovolných hospitalizací v psychiatrické léčebně	53
5.6.2.2. Způsobilost k právním úkonům a opatrovnictví.....	55
5.7. Postavení a práva seniorů.....	56
6. LIDSKÁ PRÁVA A BIOMEDICÍNA	58

6.1. Přístup do zdravotnické dokumentace	58
6.2. Zásada informovaného souhlasu	58
6.3. Používání omezovacích prostředků při poskytování zdravotní péče	59
6.4. Sterilizace prováděné v rozporu s právem	59
7. ROVNÉ ZACHÁZENÍ A DISKRIMINACE	61
7.1. Antidiskriminační legislativa	61
7.2 Zákaz diskriminace v pracovně právních vztazích a jeho kontrola.....	62
7.3. Diskriminace na základě pohlaví	64
7.3.1. Judikát Ústavního soudu - rozdílný důchodový věk mužů a žen v závislosti na počtu vychovaných dětí	64
7.3.2. Soudní spor ve věci diskriminace na základě pohlaví	64
7.3.3. Zastoupení žen v politických a rozhodovacích funkcích.....	65
7.4 Diskriminace na základě sexuální orientace	65
7.4.1. Stanoviska mezinárodních orgánů ve vztahu k ČR	65
7.4.1.1. Evropský soud pro lidská práva	65
7.4.1.2. Evropský parlament.....	66
7.4.1.3. OSN	66
7.4.2. Vnitrostátní aktivity	66
7.4.2.1. Analýza situace lesbické, gay, bisexuální a transgender menšiny v ČR	66
7.4.2.2. Registrované partnerství a průzkumy veřejného mínění	67
7.4.2.3. Pronásledování z důvodu sexuální orientace jako důvod pro udělení azylu	68
7.5 Diskriminace na základě rasy či etnického původu	69
7.5.1 Trestná činnost motivovaná rasovou nesnášenlivostí.....	69
7.5.2 Případy rasové diskriminace šetřené Českou obchodní inspekcí.....	70
7.5.3 Neonacistické koncerty a projevy nesnášenlivosti na internetu.....	70
7.6. Diskriminace na základě věku	70
7.7. Diskriminace na základě náboženského přesvědčení.....	71
7.8. Diskriminace na základě zdravotního postižení.....	71
8. PRÁVA DĚTÍ.....	73
8.1. Péče o ohrožené děti	73
8.1.1. Institucionální zajištění péče o ohrožené děti	73
8.1.2. Výkon sociálně-právní ochrany	73
8.1.3 Ústavní a ochranná výchova	74
8.2. Násilí na dětech.....	75
8.3. Komerční sexuální zneužívání dětí	76
8.4. Spory o děti a výkon rozhodnutí	77
8.5. Děti v netradičních rodinách	78
9. CIZINCI	80
9.1. Základní trendy vývoje migrace v roce 2007.....	80
9.1.2. Nelegální migrace	80
9.2. Zásadní legislativní a koncepční změny	81
9.3. Problémy zdravotního pojištění některých kategorií cizinců ze třetích zemí, kteří pobývají v ČR dlouhodobě	83
9.4. Přístup cizinců ze třetích zemí ke vzdělání.....	84
9.5. Přístup cizinců ze třetích zemí k zaměstnání a výdělečné činnosti.....	85
9.6. Převod kompetencí z cizinecké policie na Ministerstvo vnitra v rámci reformy cizinecké policie.....	86
9.7. Soudní přezkum u rozhodnutí o správním vyhoštění.....	86

9.8. Správní vyhoštění a rodinný život cizince	87
9.9. Nelegální migrace a její lidskoprávní aspekty	87
9.10. Integrace přistěhovalců do české společnosti.....	88
9.11. Státní občanství, soudní přezkum rozhodnutí o neudělení státního občanství ČR.....	89
10. UPRCHLÍCI A JINÉ OSOBY, KTERÉ POTŘEBUJÍ MEZINÁRODNÍ OCHRANU.....	90
10.1 Celková situace a trendy v oblasti azylu a poskytování ochrany v roce 2007	90
10.2. Změny právního rámce azylu a mezinárodní ochrany v roce 2007	90
10.3. Problémy azylové praxe.....	92
10.3.1. Řízení o udělení mezinárodní ochrany v tranzitním prostoru mezinárodního letiště Praha Ruzyně.....	92
10.4. Doplnková ochrana v praxi	93
10.4.1. Vydávání řidičských průkazů osobám s udělenou doplňkovou ochranou.....	93
10.5. Přístup k podkladům rozhodnutí obsahujícím utajované skutečnosti a aplikovatelnost exkluzivní klauzule	94
10.6. Nezletilí žadatelé bez doprovodu.....	95
10.6.1. Zkouška věku u nezletilých žadatelů bez doprovodu	95
10.7. Integrace azylantů	96
III. ZÁVĚR.....	97

Seznam používaných zkratk

ESLP – Evropský soud pro lidská práva

EÚLP – Evropská úmluva o lidských právech a základních svobodách

NSS – Nejvyšší správní soud ČR

NS – Nejvyšší soud ČR

ÚS – Ústavní soud ČR

I. OBECNÁ ČÁST

1. Úvod

Zprávu o stavu lidských práv v České republice (dále jen „Zpráva“)¹ vypracovává sekretariát Rady vlády ČR pro lidská práva již od roku 1998. V tomto roce se tedy jedná již o desátou Zprávu v pořadí. Účelem Zprávy je zejména poskytnout vládě informace potřebné pro rozhodování o prioritách v oblasti ochrany lidských práv. Zpráva tudíž neopakuje obecná konstatování o základních demokratických svobodách v ČR ani výčet práv zaručených Listinou základních práv a svobod (dále jen „Listina“),² ale věnuje se zejména pokroku dosaženému za uplynulý rok v oblastech, které byly v minulosti předmětem kritiky, a přetrvávajícím nedostatkům. Není tedy zároveň ani výčtem jednotlivých resortních programů na podporu projektů v oblasti lidských práv.

Dosažený pokrok i přetrvávající nedostatky jsou hodnoceny především ve vztahu k mezinárodním smlouvám o lidských právech, jichž je ČR smluvní stranou. Proto Zprávy obvykle obsahují i hodnocení kontrolních orgánů těchto smluv, které mohou formálně jako jediné oprávněné 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. Pro získání uceleného obrazu je tudíž nezbytné zkoumat i to, jak státy tento de facto návod kontrolních orgánů realizovaly.

Podobně jako ve Zprávách z předcházejících let 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 dokumenty, které s problematikou ochrany lidských práv souvisejí. Zpráva se podrobněji nezabývá tématem rasismu, xenofobie a extremismu, postavením žen a mužů a postavením národnostních menšin, včetně menšiny romské.³

Hodnotící a doporučující pasáže, jež vyjadřují stanovisko zpracovatele k diskutovaným otázkám nebo navrhují změnu dané situace, jsou v textu označeny kurzívou

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

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

³ Těmito zprávami se zabývají zvláštní zprávy, například Zpráva o stavu romských komunit, Zpráva o situaci národnostních menšin, atd.

2. Institucionální zajištění ochrany lidských práv

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

Z poradních a pracovních orgánů vlády se jedná zejména o tyto: Rada vlády ČR pro lidská práva a zmocněnec vlády pro lidská práva, Rada vlády pro národnostní menšiny, Rada vlády ČR pro záležitosti romské komunity, Rada vlády ČR pro rovné příležitosti žen a mužů, Rada vlády pro seniory a stárnutí populace a Vládní výbor pro zdravotně postižené občany.⁴ Zmíněné poradní orgány připravují koncepční materiály⁵ pro jednání vlády a svými dílčími aktivitami přispívají ke zvyšování úrovně ochrany lidských práv.

Působení veřejného ochránce práv (dále jen „ochránce“) se zaměřuje na ochranu práv a oprávněných zájmů ve vztahu k orgánům státní správy. I v takto vymezeném rámci se ochránce často setkává s kauzami, jejichž rozměr je silně lidskoprávní.⁶ V neposlední řadě ochránce provádí systematické návštěvy v zařízeních, kde se nacházejí nebo mohou nacházet osoby omezené na svobodě.

3. Mezinárodní dimenze lidských práv

3.1 Zprávy o plnění závazků z mezinárodních smluv o lidských právech

§ 3. periodická zpráva o plnění Úmluvy proti mučení a jinému krutému, nelidskému či ponižujícímu zacházení nebo trestání (CAT)

Po projednání Třetí periodické zprávy v roce 2004 předala ČR Výboru OSN proti mučení v roce 2005 úvodní doplňující informace, které Výbor vyhodnotil jako uspokojivé. V květnu 2006 si Výbor vyžádal poskytnutí dalších doplňujících informací. Předmětem pozornosti Výboru proti mučení bylo přijetí antidiskriminačního zákona, vyšetřování rasově motivovaného násilí, zřízení nezávislého orgánu pro vyšetřování stížností na deliktní jednání příslušníků policie, výše náhrady, která je vymáhána od vězňů za výkon trestu odnětí svobody, a vyšetřování stížností na nadměrné použití síly ze strany bezpečnostních sborů při demonstracích proti zasedání Mezinárodního měnového fondu a Světové banky v Praze v roce 2000. V březnu 2007 vláda schválila materiál informující o vývoji v otázkách, o které se Výbor zajímal, a rozhodla o jejich předání Výboru.

§ 6. a 7. periodická zpráva o plnění Mezinárodní úmluvy o odstranění všech forem rasové diskriminace (CERD)

V březnu 2007 Výbor pro odstranění všech forem rasové diskriminace na svém zasedání v New Yorku s delegací ČR projednal zprávu předloženou v roce 2006, odpovědi na navazující předběžné otázky, které mu ČR poskytla, i podklady poskytnuté nevládními organizacemi.

⁴ blíže viz <http://www.vlada.cz/cs/rvk/default.html>

⁵ Právě tato zpráva je výsledkem činnosti sekretariátu Rady vlády ČR pro lidská práva. Vládě je předkládána prostřednictvím zmocněnce vlády pro lidská práva a ministryně pro lidská práva a národnostní menšiny.

⁶ V roce 2007 ochránce například z vlastní iniciativy šetřil případ vystěhování romských obyvatel z pavlačového domu ve Vsetíně. V rámci své působnosti ochránce často šetří případy odebírání dětí z rodin, stížnosti na postup policie, i podněty z oblasti práv cizinců.

Své hodnocení České republiky z hlediska dodržování práv obsažených v úmluvě shrnul Výbor do závěrečných doporučení. V nich shrnuje jak pozitivní aspekty tak i problémy vyvolávající znepokojení, na které navazuje výčet doporučení směřujících ke zdokonalení dodržování práv upravených úmluvou. Doporučení se týkají zejména neexistence komplexního legislativního rámce ochrany před diskriminací, práce policie ve vztahu k menšinám, problematiky sterilizací romských žen, zaměstnanosti Romů ve veřejné správě a institucích, rasové diskriminace v uplatnění práva na bydlení a ochrany zranitelných osob, včetně Romů před vystěhováním, situace Romů v oblasti vzdělávání a nízkého počtu stížností obětí rasové diskriminace.⁷

§ 2. periodická zpráva o plnění Mezinárodního paktu o občanských a politických právech (ICCPR)

V červenci 2007 Výbor pro lidská práva na svém zasedání v Ženevě s delegací ČR projednal zprávu předloženou v roce 2006, odpovědi na navazující předběžné otázky, které mu ČR poskytla, jakož i podklady poskytnuté nevládními organizacemi. Své hodnocení České republiky z hlediska dodržování práv obsažených v paktu shrnul Výbor do závěrečných doporučení. V nich shrnuje jak pozitivní aspekty tak i problémy vyvolávající znepokojení, na které navazuje výčet doporučení směřujících ke zdokonalení dodržování práv upravených úmluvou. Doporučení Výboru se týkají postupu policie, především vůči Romům a ostatním ohroženým skupinám, a to zejména při zatýkání a zadržování, neexistence nezávislého orgánu s pravomocí přijímat a prověřovat veškeré stížnosti na použití nepřiměřené síly a další zneužívání pravomoci policie, sterilizací romských a jiných žen, nízkého zastoupení žen v politickém životě, přetrvávajícího používání klecových lůžek, neexistence komplexního legislativního rámce ochrany před diskriminací, diskriminace Romů v přístupu k bydlení a dalších oblastech, neúměrně vysokého počtu romských dětí umístěných v ústavech sociální péče, nedostatečného posouzení zvláštních vzdělávacích potřeb Romů s přihlédnutím k jejich kulturní identitě ve školních osnovách, diskriminace cizích státních příslušníků žijících v České republice a problémů souvisejících s jejich začleněním do české společnosti.

§ 2. periodická zpráva o plnění Mezinárodního paktu o hospodářských, sociálních a kulturních právech (ICESCR)

Vláda zprávu schválila v květnu 2007 a rozhodla o jejím předání Výboru pro hospodářská, sociální a kulturní práva. Zpráva popisuje vývoj v ČR v období od 1. ledna 2000 do 31. prosince 2006. Projednání zprávy se očekává v roce 2009.

§ Návštěvy Evropského výboru pro zabránění mučení a nelidskému či ponižujícímu zacházení nebo trestání (CPT) v České republice

Ve dnech 27. března až 7. dubna a 21. až 24. června 2006 uskutečnil Evropský výbor pro zabránění mučení a nelidskému či ponižujícímu zacházení nebo trestání (Committee for Prevention of Torture, dále jen „CPT“) svoji třetí pravidelnou návštěvu České republiky.⁸ Na základě zjištění z této návštěvy přijal CPT na své 60. schůzi ve dnech 3. až 7. července 2006 Zprávu pro vládu ČR o své návštěvě (dále jen „Zpráva CPT“). V březnu 2007 schválila vláda Vyjádření České republiky ke Zprávě CPT, které obsahuje informace o plnění doporučení CPT.

⁷ Vláda vzala doporučení na vědomí usnesením ze dne 10. října 2007 č. 1130.

⁸ podrobněji viz kapitola I.3.2 Zprávy 2006

Pokud se týká doporučení CPT směřujících k psychiatrickým léčebnám, stále se nepodařilo zajistit, aby všichni pacienti byli v průběhu řízení o převzetí do zdravotnického zařízení právně zastoupeni. Ačkoli o.s.ř. s povinným právním zastoupením těchto osob počítá, zůstává právní zastoupení ve většině případů formální. Zároveň se nepodařilo naplnit doporučení CPT, podle kterého by měl být zajištěn pravidelný přezkum nařízených ochranných léčení. Požadavek na zřízení zvláštního registru, do kterého je zapisováno každé použití omezujících prostředků, se podaří naplnit nejdříve v roce 2008, kdy vláda rozhodne o podnětu Rady vlády pro lidská práva ve věci právní úpravy používání omezujících opatření ve zdravotnictví (viz také kapitola 6.4.)). Pochybnosti, které v CPT vyvolaly informace poskytnuté českými orgány, ohledně kastrací prováděných na osobách omezených na svobodě pohybu, ho přiměly k další návštěvě České republiky. Ta se uskutečnila ve dnech 25. března až 2. dubna 2008.

V jednom z navštívených ústavů sociální péče CPT kritizoval, že ošetřovatelky měly povolení podávat klientům uklidňující léky, včetně injekční aplikace, bez konzultace s lékařem, resp. jen s jeho předchozím paušálním souhlasem. Jakkoli vláda CPT informovala, že tato praxe v tomto konkrétním zařízení již byla ukončena, nelze z jistotou tvrdit, že k nápravě došlo i ve všech ostatních zařízeních. V roce 2007 se podařilo schválit podnět Rady vlády pro lidská práva k používání opatření omezujících pohyb osob při poskytování sociálních služeb. Na jeho základě bude v roce 2008 vypracována novela zákona č. 108/2006 Sb., o sociálních službách, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o sociálních službách“), která zavádí registr případů použití omezujících opatření a jejich soudní přezkum na základě stížnosti klienta. Ani přes značný pokrok, kterého někteří poskytovatelé dosáhli v cestě za modernizací svých služeb, se v mnoha případech stále nedaří nacházet alternativy k používání síťových lůžek. Podrobnosti k naplňování doporučení CPT k vězeňství a policejním celám viz příslušné kapitoly II.3.

3.2 Smluvní základna

3.2.1 Přijímání nových mezinárodněprávních závazků

Úmluva o právech osob se zdravotním postižením a její Opční protokol

Úmluvu přijalo Valné shromáždění OSN dne 13. prosince 2006, Česká republika ji podepsala dne 30. března 2007. Úmluva komplexně pojednává o lidských právech zaručených mezinárodními lidskoprávními úmluvami s tím, že sleduje zajištění jejich plnění ve specifických podmínkách života osob se zdravotním postižením. Cílem úmluvy je zvýšit pozornost vlád věnovanou osobám se zdravotním postižením tak, aby bylo umožněno jejich kvalitnější zapojení do života společnosti a odstraňování bariér, se kterými se při realizaci svých lidských práv setkávají. Opční protokol upravuje možnost podávání individuálních stížností a proceduru vyšetřování závažných či systematických porušení povinností státu vyplývajících z úmluvy.

Úmluva Mezinárodní organizace práce č. 138 o nejnižším věku pro vstup do zaměstnání

Česká republika v roce 2007 ratifikovala (v souladu s Doporučeními Výboru OSN pro práva dítěte z roku 2003 či Závěrečnými doporučeními Výboru OSN pro hospodářská, sociální a kulturní práva z roku 2002) úmluvu Mezinárodní organizace práce č. 138 o nejnižším věku pro vstup do zaměstnání a přijala tak mezinárodněprávní závazek zákazu dětské práce pro osoby mladší 15 let resp. účastnících se povinné školní docházky.

3.2.2 Příprava nových mezinárodních úmluv

§ Opční protokol k Mezinárodnímu paktu o hospodářských, sociálních a kulturních právech

V roce 2006 Rada OSN pro lidská práva pověřila pracovní skupinu, která od roku 2004 posuzovala možnosti přípravy opčního protokolu k Mezinárodnímu paktu o hospodářských, sociálních a kulturních právech upravujícího podávání oznámení na porušování těchto práv, aby zahájila sjednávání jeho návrhu. V červenci 2007 se konalo první jednání o návrhu opčního protokolu, který připravila předsedkyně pracovní skupiny. Mandát pracovní skupiny vyprší v roce 2008.

3.2.3 Stížnosti na ČR u Evropského soudu pro lidská práva

Kancelář Evropského soudu pro lidská práva vykazuje za rok 2007 celkem 808⁹ stížností podaných proti České republice. Z registrovaných stížností komunikoval Soud české vládě celkem 42 nových stížností.

Rozsudky ESLP vydané proti České republice se týkaly především problematiky řízení o péči o nezletilé děti, resp. výkonu rozhodnutí o styku rodiče s nezletilým dítětem, a to na poli článku 6 odst. 1 z důvodu nepřiměřené délky řízení o péči o nezletilé ve třech případech (Kříž, Mezl, Patera) a článku 8 Evropské úmluvy o lidských právech a základních svobodách v aspektu práva na rodinný život v pěti případech (Kříž, Mezl, Zavřel, přičemž ve věci Patera tento článek nebyl porušen; Havelka a ostatní). Jeden rozsudek (Heglas) se vztahoval k problematice odposlechů a výpisů telefonických hovorů a jejich využití jako důkazu v trestním řízení, přičemž ESLP shledal porušení článku 8, nikoli však článku 6 odst. 1 EÚLP. Dne 13. listopadu 2007 vynesl velký senát rozsudek ve věci stížnosti romských dětí na diskriminační zařazování do zvláštních škol (D. H. a ostatní), ve kterém vyslovil porušení zákazu diskriminace ve vztahu k právu na vzdělání dle článku 14 EÚLP ve spojení s článkem 2 Protokolu č. 1. Podrobná zpráva o tomto rozsudku je uvedena v bodě 5.4.1 Zprávy. Následující tři rozsudky ilustrují případy řešené ESLP.

§ Rozsudek senátu páté sekce ESLP ze dne 1. března 2007 ve věci č. 5935/02 – Vojtěch Heglas proti České republice

ESLP jednomyslně konstatoval, že právo stěžovatele na respektování soukromého života ve smyslu článku 8 EÚLP bylo porušeno jednak použitím výňatku z přehledu telefonických hovorů stěžovatele a jednak pořízením záznamu jeho rozhovoru se svědkyní. K porušení práva na spravedlivý proces (článek 6 EÚLP) však podle názoru ESLP nedošlo.¹⁰ Stěžovatel byl v roce 2000 odsouzen za trestný čin loupeže. Jeho odsouzení bylo založeno také na přehledu telefonických hovorů uskutečněných mezi ním a jeho spolupachatelem v době činu a na základě záznamu rozhovoru stěžovatele s jednou ze svědkyň, pořízeného touto svědkyní podle pokynů policie pomocí diktafonu ukrytého na jejím těle několik dní po spáchání činu. ESLP konstatoval, že jak výňatek z přehledu telefonických hovorů uskutečněných mezi stěžovatelem a jeho spolupachatelem, tak záznam rozhovoru mezi stěžovatelem a svědkyní

⁹ Je možné, že tento počet bude dodatečně upřesněn ze strany Soudu ve Štrasburku. Pro srovnání, Zpráva 2006 uvedla číslo 2 755 podaných stížností.

¹⁰ Stěžovateli bylo přiznáno spravedlivé zadostiučinění ve výši 1 018 €.

pomocí operativní techniky instalované policií na jejím těle, které byly použity jako důkaz v trestním řízení vedeném proti stěžovateli, představují zásah do jeho práva na respektování soukromého života ve smyslu článku 8 odst. 1 EÚLP. Pokud jde o přehled telefonických hovorů, ESLP uvedl, že ustanovení § 88a trestního řádu, které dává nyní orgánům činným v trestním řízení možnost opatřit si mimo jiné i přehled hovorů, nabylo účinnosti teprve dne 1. ledna 2002. Odmítl zároveň, že by takové opatření z pohledu EÚLP mohlo být v dané době postaveno na jiném zákonném základě, na který poukazovala vláda (např. § 8 trestního řádu, který stanoví obecnou povinnost státních orgánů a právnických a fyzických osob poskytovat orgánům činným v trestním řízení součinnost). V případě záznamu rozhovoru stěžovatele se svědkyní ESLP poznamenal, že vnitrostátní orgány neměly jednotný názor na to, jaké zákonné ustanovení bylo základem pro provedení záznamu. Policejní orgány poukazovaly na zákon č. 283/1991 Sb., o Policii České republiky, kdežto městský soud se opíral spíše o § 88 odst. 3 trestního řádu, s čímž však následně nesouhlasil vrchní soud; Ústavní soud se ztotožnil s posledně uvedeným názorem a zašel ještě dále, když vyjádřil názor, že záznam neměl být v trestním řízení vůbec použit jako důkaz. ESLP proto vyjádřil domněnku, že daná oblast nebyla upravena „zákonem“, který by splňoval kritéria stanovená jeho judikaturou, ale spíše praxí, kterou nelze pokládat za konkrétní zákonný základ stanovující dostatečně přesné podmínky pro takový zásah z hlediska přípustnosti, rozsahu, kontroly a následného použití takto opatřených informací. ESLP s ohledem na svou ustálenou judikaturu vyslovil závěr, že použitím sporného záznamu, jakož i přehledu telefonických hovorů vnitrostátními soudy, nedošlo k porušení práva stěžovatele na spravedlivý proces.

§ Rozsudek senátu páté sekce ESLP ze dne 21. června 2007 ve věci č. 23499/06 – Antonín Havelka a ostatní proti České republice

ESLP šesti hlasy proti jednomu konstatoval porušení práva stěžovatelů na respektování rodinného života ve smyslu článku 8 EÚLP v důsledku svěřením dětí prvního stěžovatele do ústavní výchovy.¹¹ Stěžovatelé v první řadě namítali, že řízení, v jehož důsledku byly děti umístěny do ústavní výchovy, bylo v rozporu s požadavky spravedlivého procesu ve smyslu článku 6 odst. 1 EÚLP, zejména z toho důvodu, že úloha kolizního opatrovníka, který je měl v daném řízení zastupovat, byla svěřena orgánu sociálně-právní ochrany, jenž byl zároveň návrhatelem dotčeného opatření. Stěžovatelé dále poukazovali na to, že děti nebyly soudem vyslechnuty, stejně jako nebyla dostatečně zajištěna účast jejich biologických rodičů (zejména otce) v daném řízení. Krom toho stěžovatelé tvrdili, že nařízení ústavní výchovy bylo nepřiměřeným zásahem do jejich práva na respektování rodinného života ve smyslu článku 8 EÚLP, pro něž nebyly dány dostatečné důvody. ESLP v odůvodnění svého rozsudku předně připomenul, že opatření spočívající v rozdělení rodiny je velmi citelným zásahem do práva na respektování rodinného života a jako takové se musí zakládat na dostatečně závažných důvodech. Uvedl též, že článek 8 EÚLP ukládá národním orgánům kromě povinnosti nezasahovat do rodinného života též určité pozitivní závazky směřující k vytvoření podmínek, jež jednotlivcům umožní právo na rodinný život reálně požívat. Jak ESLP konstatoval, těmto pozitivním povinnostem vnitrostátní orgány nedostály. Uvedl v první řadě, že hrozba ztráty přístřeší nebyla bezprostřední, neboť příkaz k vystěhování stěžovatelů z bytu nabyl právní moci až během projednávání věci v odvolacím řízení. Poukázal též na to, že stěžovatelům nebylo nabídnuto žádné náhradní ubytování. ESLP dále konstatoval, že ačkoli se otci dětí ze strany příslušného městského úřadu dostávalo po řadu let finanční výpomoci ve formě sociálních dávek, měly mu orgány sociální ochrany poradit, jakými dalšími způsoby by mohl překonat své obtíže. ESLP též národním orgánům vytkl, že před nařízením ústavní výchovy

¹¹ Stěžovatelům přiznal na spravedlivém zadostiučinění celkem 12 000 €.

nezvážily méně omezující alternativy předvídané zákonem o rodině, jmenovitě náhradní rodinnou péči nebo rodinnou péči v zařízení pro děti vyžadující okamžitou pomoc. ESLP dal stěžovatelům za pravdu též při hodnocení procesních aspektů věci. Za politováníhodnou označil skutečnost, že orgán sociálně-právní ochrany, který podal návrh na svěřeni dětí do ústavní výchovy, byl v tomto řízení zároveň ustanoven jejich opatrovníkem. Se stejným odsudkem se setkala okolnost, že děti, ačkoli již v dané době dosáhly věku třinácti, dvanácti a jedenácti let, nebyly soudy přímo vyslechnuty a že otec byl odvolacím soudem vyslechnut až ve chvíli, kdy jeho děti byly již po dobu jednoho roku umístěny v dětském domově.

§ Rozsudek senátu páté sekce ESLP ze dne 18. ledna 2007 ve věci č. 14044/05 – Vladimír Zavřel proti České republice

ESLP jednomyslně konstatoval, že právo stěžovatele na respektování soukromého a rodinného života ve smyslu článku 8 EÚLP bylo porušeno.¹² ESLP konstatoval, že styk stěžovatele se synem není uskutečňován především kvůli negativnímu postoji matky. Tato okolnost však nezbavuje státní orgány povinnosti učinit vše, co je od nich za daných okolností rozumné očekávat, aby kontakt otce se synem umožnily. I když vnitrostátní právo obsahuje dostatečné množství právních nástrojů, prostřednictvím kterých bylo možné pokusit se zajistit respektování práv stěžovatele, státní orgány tyto prostředky nevyužívaly systematicky a v dostatečné míře. Nedostály tak svým pozitivním povinnostem vyplývajícím z článku 8 EÚLP. Stěžovatel mimo jiné též tvrdil, že přístup soudů v daném případě svědčí o diskriminaci jeho osoby založené na jeho pohlaví a zakázané článkem 14 EÚLP ve spojení s článkem 8 EÚLP. ESLP mj. poznamenal, že v předložených dokumentech nelze nalézt nic, co by svědčilo o tom, že postup soudů byl motivován pohlavím stěžovatele.

Dne 16. října 2007 přijal Evropský soud pro lidská práva („ESLP“) zásadní rozhodnutí ve vztahu k právní úpravě týkající se poskytování přiměřeného zadostiučinění za nemajetkovou újmu podle zákona č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci, ve znění po novele provedené zákonem č. 160/2006 Sb. Jedná se o rozhodnutí ve věci František Vokurka proti České republice. ESLP zde mimo jiné zkoumal účinnost žádosti o přiměřené zadostiučinění za nemajetkovou újmu podle výše zmíněného zákona. ESLP, na základě informací poskytnutých vládou o fungování tohoto prostředku nápravy v prvních zhruba osmi měsících po jeho zavedení, dospěl k závěru, že se jedná o právní prostředek účinný. Stěžovatel je tedy povinen ho vyčerpat předtím, než se obrátí se stížností na ESLP. ESLP si nicméně explicitně vyhradil právo v budoucnu svůj závěr o účinnosti tohoto právního prostředku přehodnotit, ukáže-li se jeho fungování nedostatečným.

3.2.4 Oznámení na ČR u Výboru pro lidská práva

V roce 2007 vydal Výbor tři názory, které kritizovaly existenci restituční podmínky státního občanství (oznámení Gratzinger a Gratzingerová, Poláček a Poláčková, Ondračka a Ondračková), jedno oznámení bylo prohlášeno za nepřijatelné (Chytil) a v jednom případě bylo řízení zastaveno (Mráz). V roce 2007 bylo vládě komunikováno celkem 15 nových oznámení, z nichž většina se týkala neúspěšných pokusů o restituci majetku.

¹² Zbytek jeho stížnosti Soud zároveň z různých důvodů prohlásil za nepřijatelný. Stěžovateli přiznal spravedlivé zadostiučinění ve výši 6 000 €.

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

3.3.1 OSN - Rada pro lidská práva

V červnu 2007 skončilo jednoleté funkční období, během něhož byla ČR členem Rady pro lidská práva (dále jen „Rada“) a zároveň jejím místopředsedou za východoevropskou regionální skupinu. Během téže doby vykonávala předsednictví pracovní skupiny pro revizi mandátů zvláštních procedur (tj. zvláštní zpravodajové, nezávislí experti či pracovní skupiny Rady, zabývající se buď stavem lidských práv v konkrétní zemi nebo vymezeným tématickým okruhem lidských práv po celém světě). ČR považuje zvláštní procedury za výrazný přínos pro mezinárodní ochranu lidských práv a usiluje o zachování základních rysů a zlepšení efektivity tohoto systému, o posílení a zprůhlednění fungování jednotlivých procedur a o zlepšení spolupráce ze strany dotčených států.

V červnu 2007 Rada uzavřela jednání o svém institucionálním uspořádání a konsensem přijala rozhodnutí o podobě mechanismů, jejichž prostřednictvím bude prosazovat dodržování lidských práv v jednotlivých zemích. K těmto mechanismům patří zejména univerzální periodický přezkum,¹³ v jehož rámci bude Rada projednávat dodržování mezinárodních závazků v oblasti lidských práv v každé členské zemi OSN (ČR se přezkumu podrobí v roce 2008). Po obtížných jednáních se podařilo zachovat systém zvláštních procedur, přijetí kompromisního rozhodnutí v této věci však bohužel bylo podmíněno zrušením mandátů zvláštních procedur pro Bělorusko a Kubu. ČR vyslovila znepokojení nad tímto krokem, který by mohl být vnímán jako projev nezájmu mezinárodního společenství o porušování lidských práv v těchto zemích.

3.3.2 Evropská unie

Na základě nařízení, které přijala Rada EU na svém zasedání ve dnech 4. a 5. prosince 2006 vznikla k 1. březnu 2007 Agentura Evropské unie pro základní práva, jejímž předchůdcem bylo Evropské monitorovací středisko rasismu a xenofobie. Hlavním úkolem Agentury je poskytování pomoci a odborných znalostí institucím a jiným orgánům EU, jakož i členským státům v souvislosti s implementací práva EU. Agentura tak je především konzultativním orgánem a nemá mandát k prošetřování individuálních stížností, ani jakoukoliv regulatorní nebo rozhodovací pravomoc. Strukturu Agentury tvoří ředitel, správní rada, výkonná rada a vědecký výbor. Vedle toho využívá Agentura síť národních styčných úředníků. Prostředkem pro spolupráci Agentury s občanskou společností se stala tzv. platforma pro základní práva – jedná se o síť spolupracujících organizací a institucí nevládního sektoru, např. nevládních organizací, církví nebo akademických pracovišť.

3.3.3 Transformační spolupráce

Transformační spolupráce spočívá v podpoře demokracie a obhajobě lidských práv v rozvojových a transformujících se zemích, jakož i režimech nedemokratických, ve kterých jsou lidská práva porušována. Soustřeďuje se na vytváření a posilování demokratických institucí, právního státu, občanské společnosti a zásad řádné správy veřejných záležitostí („good governance“). Realizuje se zejména prostřednictvím projektů na vzdělávání, šíření informací, názorů a zkušeností s nenásilným odporem proti totalitnímu systému a procesem společenské transformace, který ČR prodělala v 90. letech minulého století.

¹³ Universal Periodic Review, viz <http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/UPR/Pages/UPRMain.aspx>

Transformační spolupráce se zaměřuje na země přednostního zájmu zahraniční politiky České republiky (Bělorusko, Bosna a Hercegovina, Gruzie, Irák, Kuba, Moldavsko, Myanmar (Barma), Srbsko a Ukrajina) a reflektuje trendy politiky EU vůči dotčeným zemím.

V r. 2007 bylo financováno celkem 48 projektů českých nevládních institucí a samostatných aktivit realizovaných MZV, na které bylo vynaloženo cca 42 milionů Kč.

II. ZVLÁŠTNÍ ČÁST

1. ZÁKLADNÍ OBČANSKÁ A POLITICKÁ PRÁVA

1.1 Majetková práva

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

Dne 18. června 2007 byla vláda České republiky Evropským soudem pro lidská práva oficiálně vyzvána, aby se vyjádřila k přijatelnosti a odůvodněnosti čtyř stížností vlastníků domů a bytů, kteří se domnívají, že jsou omezováni na svých vlastnických právech v důsledku právní úpravy nájemních vztahů v České republice (regulace nájemného). ESLP v té době registroval celkem 59 podobných stížností, které však představovaly okolo 4 800 individuálních stěžovatelů. Z tohoto počtu vybral čtyři stížnosti, které projedná jako tzv. pilotní kauzy. Cílem bude zjistit nejenom to, zda k porušení práv a svobod zaručených Evropskou úmluvou lidských právech a základních svobodách došlo v těchto konkrétních čtyřech případech, ale také to, zda tyto případy neodhalují existenci určitého systémového nedostatku vnitrostátního práva a praxe, který se potenciálně dotýká velkého počtu osob.

ESLP položil vládě konkrétní otázky, k nimž se měla v rámci svého stanoviska vyjádřit a které je možné rozdělit do těchto okruhů:

- a) Jedná se o systémovou situaci dopadající na velký počet osob a jsou vybrané případy vhodné k projednání jako tzv. pilotní kauzy?
- b) Měli stěžovatelé k dispozici účinné vnitrostátní prostředky nápravy porušení svých práv, kterých se nyní dovolávají před ESLP, a využili těchto prostředků?
- c) Byl zásah do práva stěžovatelů na pokojné užívání majetku zákonný, sledoval legitimní účel a byla zachována spravedlivá rovnováha mezi tímto účelem a zvolenými prostředky k jeho dosažení?
- d) Byli stěžovatelé oběťmi diskriminace v porovnání s těmi pronajímateli, na které regulace nájemních vztahů nedopadala?

Stanovisko vlády k vybraným stížnostem bylo ESLP zasláno dne 31. prosince 2007.¹⁴

1.1.2. Problematika exekucí

V roce 2007 byl novelizován zákon č. 120/2001 Sb., o soudních exekutorech a exekuční činnosti (exekuční řád), a o změně dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „exekuční řád“). Novelizace měla přispět především k posílení dohledu nad exekuční činností, jak ze strany Ministerstva spravedlnosti, tak ze strany Exekutorské komory, a na vymezení vzájemných práv a povinností v rámci tohoto dohledu. Z hlediska věcného je důležité zejména prolomení mlčenlivosti exekutorů a exekuterek vůči ministerstvu.

Novela je však pouze částečným řešením problému spočívajícího v dvojkolejnosti dohledu nad exekuční činností. Stěžovatel neví, na koho se obrátit, kdo a v jaké lhůtě stížnost vyřídí. Lhůta pro vyřízení stížnosti by tedy měla být stanovena v zákoně a měla by být v zájmu rychlosti řízení co nejkratší. Stěžovatel i dotčený exekutor by měli být před vyřízením

¹⁴ Vláda jej schválila svým usnesením ze dne 19. prosince 2007 č. 1431.

stížnosti slyšení. Obecně by měl být dozor nad exekuční činností ovládán zásadou hlavní zodpovědnosti spočívající na Exekutorské komoře. *Jedním z řešení této situace by mohla být výroční zpráva, kterou by exekutoři ministerstvo informovali o své činnosti.*

Z praxe nevládních organizací¹⁵ je v souvislosti s exekucemi známa řada dalších problémů. Jako lehce zneužitelné byly identifikovány notářské nebo exekutorské zápisy se svolením vykonatelnosti.¹⁶ Vzhledem k tomu, že notář ani exekutor nemusí zkoumat, zda uznaný dluh skutečně existuje, nelze vyloučit podvodné jednání ve formě dluhů předstíraných, což v praxi může vést k poškozování společníků mezi sebou, poškozování společníků ze strany statutárních orgánů, nebo k poškozování věřitelů.¹⁷ *Jako řešení se nabízí rozšíření okruhu účastníků řízení tak, aby bylo umožněno i společníkům dlužníka a věřitelům společnosti podání odvolání proti usnesení o nařízení výkonu rozhodnutí/exekuce, případně podání návrhu na zastavení výkonu rozhodnutí/exekuce, s důkazy o tom, že pro ni není hmotněprávní důvod.*

Movité věci, které exekutor sepsal, musí také zajistit¹⁸ na rozdíl od soudního vykonavatele, který může věci pouze označit a ponechat na místě.¹⁹ *Dochází tak ke zbytečnému zvyšování nákladů exekuce (náklady na uskladnění). Ponechání sepsaných movitých věcí na místě by přitom mohlo tyto náklady snížit.* V praxi dochází i k soupisu věcí, které povinnému nepatří, a to i když jsou třetí osobou exekutorovi na místě předloženy důkazy o vlastnictví věci. Jedinou obranou postižené třetí osoby je podání vylučovací žaloby. *Pokud by exekutoři byli povinni přihlížet k jednoznačným důkazům o vlastnictví věci, předloženým na místě soupisu, zvýšila by se efektivita exekucí a jistě by se přispělo i k odlehčení již tak přetíženým soudům.* Třetí osoby, podávající vylučovací (excindační) žalobu, mají navíc své procesní postavení ztíženo tím, že nejsou účastníky exekučního řízení, a jako takové nemohou tedy nahlížet do spisu. Obtížné pro ně tedy může být již zjišťování, kdo je oprávněným (proti komu mají excindační žalobu podat). *Exekuční řád by mohl tuto situaci řešit buď umožněním nahlížení do spisu třetím osobám, které k tomu mají vážný důvod, nebo změnou v osobě pasivně legitimovaného (tím by mohl být přímo exekutor).* Úskalím vylučovací žaloby v neposlední řadě je, že se o ní exekutor nemusí dozvědět, a věc, která je předmětem řízení, zpeněží.²⁰ *Tomu by bylo možné předejít jednak již zmíněnou změnou v pasivní legitimaci, jednak stanovením povinnosti soudu informovat exekutora o podání excindační žaloby.*

Novela exekučního řádu, kterou Ministerstvo spravedlnosti připravilo pro rok 2008, částečně řeší některé z dalších z problémů. Platný exekuční řád stanoví v § 55 odst. 3, že rozhodnutí o zastavení exekuce se doručí těm, kterým se doručuje usnesení o nařízení exekuce. Připravovaná novelizace exekučního řádu pak bude uvádět v § 46 odst. 8 obecně, že po skončení exekuce zašle exekutor oznámení o skončení exekuce všem orgánům a osobám, které ve svých evidencích vedou poznámku o probíhající exekuci, anebo jim byla v exekuci uložena nějaká povinnost; oznámení nebude rozhodnutím. Tímto způsobem se tedy uvedené osoby dozví, že generální inhibitorium bylo ukončeno spolu s exekucí. Hlavní změna týkající

¹⁵ Tento text byl vytvořen na základě podkladů nevládní organizace Iuridicum Remedium.

¹⁶ §§ 77 – 86 § exekučního řádu, §§ 62 – 71 zákona č. 358/1992 Sb., o notářích a jejich činnosti (notářský řád). V podstatě se jedná o dohodu mezi dlužníkem a věřitelem, ve které dlužník uzná závazek vůči věřiteli a zaváže se jej splnit do určité doby; přitom také dlužník svolí, že bude provedena exekuce, jestliže nedojde k řádnému a včasnému splnění povinnosti.

¹⁷ viz také článek: Boháček, M.: „Čemu (také) slouží exekuce na základě notářského zápisu se svolením vykonatelnosti“, in: Právní rozhledy 9/2002, str. 422.

¹⁸ § 66 exekučního řádu

¹⁹ § 327 občanského soudního řádu – zajištění se provádí na návrh oprávněného

²⁰ Řízení o vylučovací žalobě probíhá odděleně od řízení exekučního.

se generálního inhibitoria však spočívá v tom, že na základě novelizace by mělo být připuštěno, aby povinný s písemným souhlasem exekutora a oprávněného mohl k úhradě vymáhané pohledávky, jejího příslušenství, nákladů exekuce či nákladů oprávněného zpeněžit majetek nebo jednotlivé majetkové hodnoty, nejsou-li postiženy jinou exekucí, nejméně však za obvyklou cenu zjištěnou předem na základě znaleckého posudku splatnou při podpisu smlouvy k rukám exekutora. Pokud jde o námitky, nově se předpokládá, že opravným prostředkem do rozhodnutí soudního exekutora bude odvolání, které nebude přípustné proti rozhodnutí soudního exekutora o vyškrtnutí věci ze soupisu, exekučnímu příkazu a proti příkazu k úhradě nákladů exekuce (tam budou námitky). Odvolání bude možno podat do 15 dnů od doručení písemného vyhotovení rozhodnutí u exekutora, proti jehož rozhodnutí odvolání směřuje.

1.2. Právo na příznivé životní prostředí

Zpráva 2006 poprvé zmínila některé kauzy, kde se střetává veřejný zájem s vlastnickým právem a kde zároveň nemalou roli hraje právo na příznivé životní prostředí. Při naplňování tohoto práva, které je v českém právním řádu systematicky zařazeno mezi práva hospodářská, sociální a kulturní v čl. 35 Listiny,²¹ hraje významnou roli Úmluva o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v otázkách životního prostředí (Aarhuská úmluva).²² Úmluva stojí na třech pilířích: právu na informace, právu na účast na rozhodování a právu na soudní ochranu.

1.2.1. Právo na soudní ochranu ve věcech životního prostředí

Právo na přístup k soudní ochraně je velmi důležitou součástí práva na příznivé životní prostředí. Nejvyšší správní soud („NSS“) rozhodoval v roce 2007 dva případy, které se k tomuto právu vztahují.

Aktivní legitimaci, čili možnost napadnout u soudu správní akty, mají dle českého právního řádu ve věcech týkajících se životního prostředí i nevládní organizace. Podmínky jejich účasti se liší v závislosti na příslušné právní úpravě.²³ Nevládní organizace se soudních řízení mohou účastnit pouze za předpokladu své účasti v předchozím správním řízení nebo nečinnosti správního orgánu. Soudní přezkum podle zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „soudní řád správní“) předpokládá buď dotčení subjektivních práv nebo porušení procesních práv v předchozím řízení.²⁴ Tuto praxi potvrdil i NSS v lednu 2007,²⁵ když odmítl žalobu občanského sdružení na zrušení opatření obecné povahy²⁶ s odkazem na nedostatek aktivní legitimace žalobce.²⁷ NSS zároveň odmítl založit aktivní legitimaci žalobce na ustanoveních Aarhuské úmluvy umožňujících přístup veřejnosti k soudním a správním řízením, neboť zaujal názor, že „*úmluva není mezinárodní*

²¹ usnesení č. 2/1993 Sb. předsednictva ČNR, o vyhlášení Listiny základních práv a svobod

²² sdělení č. 124/2004 Sb.m.s. Ministerstva zahraničních věcí. Úmluva byla podepsána v roce 1998 v dánském Aarhusu na konferenci ministrů životního prostředí regionu Evropské hospodářské komise OSN. Česká republika úmluvu ratifikovala na podzim 2004. Blíže viz www.ucastverejnosti.cz.

²³ zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, zákon č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů (vodní zákon), zákon č. 86/2002 Sb., o ochraně ovzduší a o změně některých zákonů (zákon o ochraně ovzduší)

²⁴ § 65 soudního řádu právního

²⁵ usnesení 3 Ao 2/2007-42 ze dne 24. ledna 2007

²⁶ §§ 171 – 174 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád

²⁷ Podle NSS nelze žalobní legitimaci navrhovatele dovodit z § 101a odst. 1 soudního řádu správního, zároveň v řízení o zrušení opatření obecné povahy nelze použít ust. § 65 odst. 2 soudního řádu správního.

*smlouvou přímo použitelnou a tudíž nelze uplatnit pravidlo čl. 10 Ústavy o aplikační přednosti úmluvy před zákonem.*²⁸

V souvislosti se soudním přezkumem je důležitá i otázka odkladného účinku. Žaloba na nezákonnost rozhodnutí²⁹ nemá odkladný účinek ze zákona, může jí však být přiznán, „*jestliže by výkon nebo jiné právní následky rozhodnutí znamenaly pro žalobce nenahraditelnou újmu, přiznání odkladného účinku se nedotkne nepřiměřeným způsobem nabytých práv třetích osob a není v rozporu s veřejným zájmem.*“³⁰ Dle poznatků nevládních organizací je praxe soudů spíše taková, že odkladný účinek přiznávat nechtějí. „*Zvláště předpoklad nenahraditelné újmy, která musí hrozit přímo žalobci, jako podmínka pro přiznání odkladného účinku, je obtížně prokazatelný zejména v případech, kdy žalobci hrozí škoda, kterou je sice možné nahradit v penězích, ale nenahraditelná újma hrozí životnímu prostředí anebo je žalobcem nevládní nezisková organizace.*“³¹ NSS svým rozhodnutím z 28. června 2007 nicméně konstatoval, že nepřiznání odkladného účinku žalobě, kterou podává dotčená veřejnost, nesmí způsobit to, že záměr, proti němuž žaloba směřuje, je v době rozhodování již realizován. Nepřiznání odkladného účinku by znamenalo porušení Aarhuské úmluvy.³²

1.2.2. Právo veřejnosti na účast na rozhodování

Jedním z pilířů Aarhuské úmluvy je i právo veřejnosti na účast na rozhodování. Plnoprávná účast by přitom měla zahrnovat i právo účinně se domáhat řádného zohlednění podaných námitek. V České republice správní soudy nicméně poskytují ochranu jen procesních práv, ale ne již ochranu před zásahem do hmotného práva na příznivé životní prostředí. „*Dalším negativem je, že i samotné správní orgány znají tento nedostatek v soudní ochraně a proto se stává, že vznesení věcné námitky přehlížejí bez toho, že by se jimi reálně zabývaly.*“³³ Příkladem tohoto je výstavba rychlostní silnice R52 – silničního spojení Brna a Vídně. O této kauze referovala již předchozí Zpráva.³⁴ Veřejný ochránce práv, který se v této kauze již od roku 2006 zabýval stížností na postup orgánů státní správy, uzavřel v roce 2007 své šetření s tím, že setrvává na svých dosavadních závěrech v tomto případě. Za zarážející považuje fakt, že úřady záměrně „opomíjejí“ právním řádem předvídané a účinné procedury, které počítají s účastí obcí a dotčené veřejnosti.

1.3. Právo na soukromí a jeho ochrana

1.3.1. Kamerové systémy ve školách

V návaznosti na některé kauzy související s používáním kamer ve školách se Úřad pro ochranu osobních údajů zabýval podmínkami pro provozování kamerových systémů v těchto institucích. Ve svém stanovisku z května 2007 uvedl, že „*s ohledem na zvláštní charakter kamerových systémů spočívající ve sledování prostor, kde se pohybují lidé, který může představovat hrubý zásah do soukromého a osobního života subjektu údajů, je jejich využití*

²⁸ Není bez zajímavosti, že uvedený právní názor nekoresponduje s pozicí, kterou NSS zaujal v minulém roce. Ve svém rozsudku ze dne 18. července 2007, který popsala i Zpráva 2006, naopak Aarhuskou úmluvu za přímo aplikovatelnou prohlásil.

²⁹ § 65 soudního řádu správního

³⁰ § 73 soudního řádu správního

³¹ příspěvek Zeleného kruhu do Zprávy

³² rozsudek NSS sp. zn. 5 As 53/2006-46

³³ Zpráva o naplňování Aarhuské úmluvy 2006, Zelený kruh, 2006, veřejně dostupné na adrese:

<http://www.zelenykruh.cz/cz/publikace/>

³⁴ viz kapitola II.1.1.1.3 Zprávy 2006

možné především na základě výslovného zmocnění, nebo (což je případ školních budov) se jejich nasazení jeví jako poslední možnost, kdy již všechny dříve použité a méně invazivní prostředky dozoru selhaly.“³⁵ Nejdůležitější podmínkou, kterou by měly školy splnit, je získání souhlasu subjektu údajů (žáků, studentů, zaměstnanců školy). Provozování kamerových systémů bez tohoto souhlasu je jednoznačným porušením zákona č. 101/2000 Sb., o ochraně osobních údajů a o změně některých zákonů (dále jen „zákon o ochraně osobních údajů“).³⁶ Školy mají dále povinnost informovat subjekt údajů o tom, v jakém rozsahu a pro jaký účel budou osobní údaje zpracovávány, kdo bude tyto údaje zpracovávat a komu mohou být zpřístupněny. Tuto povinnost by v případě žáků, studentů a zaměstnanců školy měly splnit např. ve školním řádu, tedy ve svém vnitřním předpise. Osoby, které vstupují do školy nepravidelně, by měly být informovány např. informačními tabulkami umístěnými u vstupu do sledovaných prostor. Pro používání kamerových záznamů a manipulaci s nimi by měla být dána jasná pravidla (např. doba uchovávání by neměla přesáhnout tři dny).

Ve shodě s Úřadem pro ochranu osobních údajů je třeba zdůraznit, že kamerový systém nelze nasazovat ani využívat za účelem sledování fyzických osob, ale pouze pro legitimní účely jako je například ochrana majetku. Ochrana práva jednotlivců na soukromí by vždy měla být vyvažována ve vztahu k zájmům provozovatele školy. K přijetí komplexnější právní úpravy, která by zajistila regulaci a dozor nad využíváním kamerových systémů, vyzývala již minulá Zpráva³⁷, problémem se zabývala i Rada vlády ČR pro lidská práva.³⁸

V této oblasti dosud došlo pouze k částečnému posunu, a to v oblasti ústavní výchovy a ochranné výchovy, kdy bylo zákonem č. 383/2005 Sb., kterým se mění zákon č. 109/2002 Sb., o výkonu ústavní výchovy nebo ochranné výchovy ve školských zařízeních a o preventivně výchovné péči ve školských zařízeních a o změně dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony, založeno výslovné zákonné zmocnění týkající se možnosti používání audiovizuálních systémů v zařízeních pro výkon ústavní výchovy nebo ochranné výchovy

1.3.2. Úsekové měření rychlosti vozidel

Pochybnosti z hlediska ochrany soukromí vzbuzuje zavedení kamerových systémů k tzv. úsekovému měření rychlosti vozidel. Dochází k plošnému zaznamenávání konkrétních údajů o pohybu osob (vozidel) bez toho, že by impulsem pro záznam bylo zjištěné porušení předpisů (případné porušení se vyhodnocuje až jako sekundární produkt zpracování digitalizovaných údajů o registrační značce vozidla a fotografie řidiče a dalších osob ve vozidle). Dochází tak k rozsáhlému zpracování osobních údajů o osobách, které neporušily žádné pravidlo. Je tak porušena zásada, že represivní složky smějí být činné jen na základě zjištěných faktů o porušení pravidel.

³⁵ Praktické otázky provozování kamerových systémů ve školách a školských zařízeních, viz <http://www.uoou.cz/index.php?l=cz&m=bottom&mid=01:11:01&u1=&u2=&t=>

³⁶ V případě zaměstnanců školy je zároveň třeba zohlednit nové ustanovení § 316 odst. 2 zákona č. 262/2006 Sb., zákoníku práce, které zakazuje zaměstnavateli bez závažného důvodu spočívajícího ve zvláštní povaze činnosti zaměstnavatele narušovat soukromí zaměstnance na pracovištích a ve společných prostorách zaměstnavatele tím, že jej podrobuje otevřenému nebo skrytému sledování. Souhlas zaměstnanců školy by tedy byl neúčinný jako úkon směřující k obcházení zákona.

³⁷ viz kapitola II.1.3.2.2. Zprávy 2006

³⁸ Na svém zasedání dne 5. prosince 2005 projednala Rada podnět Výboru pro občanská a politická práva http://www.vlada.cz/assets/cs/rvk/rlp/cinnost/jednani_rady/Z_pis_ze_zased_n_rady_dne_5._prosince_2005.pdf

1.3.3. Odposlechy

Právní úprava odposlechů (myšleno pořizování zvukových záznamů - zasahování do soukromí bez vědomí dotčených osob, prostorové odposlechy) je v České republice nedostatečná a roztržštěná do řady zákonů. Některými kritickými aspekty v této oblasti se proto v uplynulém roce zabýval Výbor pro občanská a politická práva Rady vlády ČR pro lidská práva. Ve svém podnětu³⁹ vyzývá ke sjednocení používané terminologie, zejména v souvislosti s rekodifikací práva trestního. Upozorňuje na odposlechy prováděné soukromými subjekty, které nejsou v zákoně nijak upraveny. Prodej záznamové a odposlechové techniky není nijak omezen. Výbor dále považuje za nepřijatelný tzv. odposlech se souhlasem účastníka odposlouchávané stanice.⁴⁰ Nezohledňuje totiž skutečnost, že telefonní stanice může být využívána více osobami než tou, která s odposlechem souhlasila. To je v rozporu s judikaturou Evropského soudu pro lidská práva.⁴¹ Osoby, které byly odposlouchávány, by se o této skutečnosti měly také dozvědět. To částečně upravuje návrh novely trestního řádu, projednávaný Poslaneckou sněmovnou v roce 2007.⁴² Návrh zavádí povinnost státního zástupce, případně předsedy senátu soudu prvního stupně, informovat o nařízeném odposlechu a záznamu telekomunikačního provozu, což je zajisté krokem vpřed. *Tato povinnost je však omezena celou řadou výjimek, které velmi zužují případy, kdy bude osoba odposlouchávaná skutečně o odposlechu informována.* Nově má být zavedena možnost soudního přezkumu nařízeného odposlechu. *V tomto řízení by bylo vhodné zvážit zavedení sdíleného důkazního břemene, vzhledem k omezenému množství informací týkajících se odposlechu, kterými disponuje osoba, jež byla odposlouchávána. Náležitosti nařízení odposlechu by měly být podrobně stanoveny, a to nejlépe zákonem. Obdobná kritéria, jako odposlech dle § 88 trestního řádu, by měla platit i pro tzv. sledování osob a věcí dle § 158d trestního řádu.*

Novela nezasahuje do základních principů, na kterých je dosud platným zákonem umožněno nařizování odposlechu telekomunikačního provozu a jeho záznamu. Hlavním důvodem navrhovaných změn trestního řádu je potřeba upřesnit podmínky pro povolování odposlechu a záznamu telekomunikačního provozu zvýrazněním zásady přiměřenosti a zdrženlivosti, tj. použití tohoto druhu operativně pátracího prostředku pouze za podmínek, nelze-li sledovaného účelu dosáhnout jinak nebo bylo-li by jeho dosažení podstatně ztíženo. K odposlechu a záznamu telekomunikačního provozu by mělo být přistoupeno teprve tehdy, jestliže získání skutečností důležitých pro trestní řízení není možno dosáhnout jinak nebo jen za podstatně ztížených okolností. Maximální trvání odposlechu se zkracuje ze 6 na 4 měsíce, o prodloužení doby odposlechu mají rozhodovat soudci soudu vyššího stupně. Dle informací Ministerstva spravedlnosti se při právě probíhající rekodifikaci trestního práva procesního uvažuje o využití obdobné úpravy pro sledování osob a věcí (§ 158d trestního řádu).

³⁹ Podnět Výboru pro občanská a politická práva ke změně právní úpravy odposlechů byl schválen na zasedání tohoto výboru v únoru 2008.

⁴⁰ § 88 odst. 3 zákona č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním (trestní řád)

⁴¹ V rámci novely trestního řádu, projednávané Poslaneckou sněmovnou v roce 2007 jako sněmovní tisk č. 258, je zvažováno zrušení tohoto ustanovení.

⁴² sněmovní tisk č. 258

1.4. Právo na svobodný přístup k informacím

1.4.1. Analýza účinnosti zákona o svobodném přístupu k informacím

V roce 2007 vypracovalo Ministerstvo vnitra Analýzu účinnosti zákona o svobodném přístupu k informacím.⁴³ Problematika zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o svobodném přístupu k informacím“) je jedním z cílů vlády.⁴⁴ Ministerstvo vnitra analýzu vypracovalo ve spolupráci s ostatními ministerstvy, ústředními správními úřady, kraji, statutárními městy a vybranými veřejnými institucemi, osloveny byly také nevládní organizace, krajské soudy, Nejvyšší správní soud, Nejvyšší soud, Ústavní soud a prostřednictvím internetových stránek Ministerstva vnitra též veřejnost. Samo ministerstvo však přiznává, že zamýšlená spolupráce s občanskými sdruženími se nesetkala s očekávanou odezvou a zpracovatel tak obdržel jen několik vyjádření. *Nevládní organizace⁴⁵ naopak kritizují způsob zpracování jejich připomínek do analýzy – vzhledem k tomu, že jejich připomínky byly v zásadním rozporu s připomínkami uplatněnými povinnými připomínkovými místy, došlo k jejich zařazení formou přílohy k materiálu.*

Na základě obdržených příspěvků Ministerstvo vnitra konstatovalo, že stávající podoba zákona o svobodném přístupu k informacím umožňuje i jisté (a přitom zcela zjevné) zneužívání či obcházení ze strany žadatelů, ať již je dáno jeho využíváním ke zcela jiným účelům, než je docílení informovanosti o činnosti veřejné správy nebo obcházením některých jeho ustanovení (typická je snaha vyhnout se povinnosti uhradit náklady). Doporučení, která tedy z provedené analýzy vyplynula, se týkají těchto okruhů:

- § přesná specifikace povinných subjektů,
- § úprava procesních ustanovení pro postup povinného subjektu při vyřizování žádostí o poskytnutí informací,
- § upřesnění některých důvodů pro odmítnutí žádosti,
- § zavedení opatření proti záměrnému porušování zákona povinnými subjekty a zjevnému šikanóznímu a obstrukčnímu užívání zákona ze strany jednotlivých žadatelů.

Hlavním nedostatkem analýzy je dle nevládních organizací její přílišná soustředěnost na analyzování platné právní úpravy (což je dáno tím, že hlavními přispěvateli do analýzy byly povinné subjekty), na úkor posouzení účinnosti zákona, respektive jeho uplatňování v praxi.⁴⁶ Analýza se prakticky nezabývá tím, jak účinně probíhá přístup veřejnosti k informacím, tedy to, zda a v jakém množství jsou žádosti o informace představující veřejnou kontrolu činnosti povinných subjektů reálně a efektivně poskytovány.

Hlavním problémem účinnosti zákona o svobodném přístupu k informacím je malá vymahatelnost. Projevuje se tím, že povinné subjekty, i po prohraných soudních sporech,

⁴³ Vláda vzala tuto analýzu na vědomí usnesením ze dne 9. ledna 2008 č. 9.

⁴⁴ Cíl vlády č. 97 ukládá připravit novely právních předpisů tak, aby veškeré údaje a informace o rozhodování a činnosti orgánů veřejné správy a subjektů, které jsou zřizovány nebo ovládány státem nebo územními samosprávnými celky (včetně dceřiných společností) byly veřejnosti přístupné, s výjimkou utajovaných informací.

⁴⁵ Otevřená společnost, o.p.s.

⁴⁶ Hodnocení platné právní úpravy je věnováno 113 stran, zkušenostem z praktického uplatňování zákona pouhých 6 stran.

neposkytnou oprávněně požadované informace.⁴⁷ Při novelizaci zákona by proto měly být zváženy i některé návrhy na zavedení dalších institutů do zákona. Jedná se například o institut nezávislého Informačního komisaře, tedy orgánu, který prosazuje právo na přístup k informacím analytickými, vzdělávacími, metodickými i donucovacími prostředky. Je tedy třeba uvažovat o vytvoření takového orgánu v ČR, buď formou zvláštního zástupce ombudsmana, anebo změnou Úřadu pro ochranu osobních údajů na „dvoupilířovou instituci“ pověřenou vedle ochrany osobních údajů též dozorem nad svobodným přístupem k informacím, případně šířeji informační svobodou. Dalším krokem ke zlepšení účinnosti zákona by mohlo být zvýhodnění žalobce v případném soudním sporu, například sdílením důkazního břemene. Tyto aspekty by měly být brány v potaz při připravované novelizaci zákona o svobodném přístupu k informacím.

1.4.2. Právo šířit a přijímat informace

Právo šířit informace zahrnuje jak svobodu projevu ve smyslu svobodné výměny názorů ve sdělovacích prostředcích, tak právo jednotlivců sdělovat a šířit názory a informace i jinými formami a cestami, tak konečně tzv. whistleblowing, tedy přiměřenou ochranu osob z veřejné správy, které poskytnou veřejnosti informace o korupci, porušení předpisů či nesprávných postupech ve veřejné správě.

Z tohoto pohledu je zajímavou a poněkud opomíjenou problematikou právo zaměstnanců vyjádřit, zejména ve styku s novináři, názor na poměry v zaměstnavatelské veřejné instituci či firmě. Listina umožňuje určitou zákonnou regulaci jen v případě šíření informací, neumožňuje však žádnou regulaci při šíření idejí (což lze interpretovat jako pojem bližší názorům než informacím). Neexistuje žádný zákon, rozumně upravující hranici mezi nutnou loajalitou a právem svobodně sdělovat informace, názory a ideje.

Právo svobodně přijímat informace není v ČR nijak omezeno, avšak v praxi již došlo k pokusům toto právo omezit. Ministerstvo vnitra se pokusilo zákonem zakázat řidičům používat technické zařízení, které identifikuje (avšak neruší) policejní (laserový, ultrazvukový) měřič rychlosti, z této iniciativy nakonec sešlo. *Na hranici zásahu do práva přijímat informace je nová úprava § 205a trestního zákona - Přechovávání dětské pornografie. Bude nutné pečlivě rozlišovat mezi přijímáním takové informace, tedy situací, kdy je vnímající takové přicházející informaci v zásadě pasivně vystavený (například lze takové informace do počítače „poslat“ i bez vůle uživatele), od situace, kdy takové informace buď uživatel aktivně vyhledává anebo uchovává.*

1.5. Nález Ústavního soudu – legislativní přílepky (jezdci) a jejich ústavnost

Ústavní soud se v roce 2007 zásadním nálezem⁴⁸ vyslovil k nepřijatelnosti praxe zákonodárců, spočívající v přijímání pozměňovacích návrhů zcela nesouvisejících s projednávaným návrhem zákona. Svým nálezem ze dne 15. února 2007 zrušil část druhou, čl. II a čl. III zákona č. 443/2006 Sb., kterým se mění zákon č. 178/2005 Sb., o zrušení Fondu národního majetku České republiky a o působnosti Ministerstva financí při privatizaci

⁴⁷ viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu čj. A 2/2003 – Smlouva o odkoupení pohledávky České republiky v Rusku. Soud prohlásil za irelevantní existenci dodatku se smlouvě, kterým smluvní strany omezily možnost nahlížení, vzhledem k tomu, že se jednalo o smlouvu mezi osobou soukromého práva a Českou republikou. Dle informací Mgr. Oldřicha Kužílka neposkytlo Ministerstvo financí informace ani přes rozsudek Nejvyššího správního soudu, který věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení.

⁴⁸ Pl. ÚS 77/06, publikováno pod č. 37/2007 Sb.

majetku České republiky (zákon o zrušení Fondu národního majetku) a zákon č. 319/2001 Sb., kterým se mění zákon č. 21/1992 Sb., o bankách, ve znění pozdějších předpisů. Argumentoval přitom tím, že napadené ustanovení, které se stalo součástí zákona na základě pozměňovacího návrhu poslance M. Doktora, nebylo Poslaneckou sněmovnou přijata ústavně předepsaným způsobem.

Ústavní soud přitom zdůraznil potřebu odlišení pojmů „pozměňovací návrh“ (který je upraven pouze v zákoně č. 90/1995 Sb.) a „návrh zákona“ (který je upraven v různých souvislostech Ústavou); přitom dovedl, že pozměňovací návrh měl skutečně toliko pozměňovat předkládanou právní úpravu, tedy neměl by ji ani zásadně měnit, ani zásadně rozšiřovat a tím méně by se měl pohybovat mimo předmět zákonodárné iniciativy. Pozměňovací návrhy, které extenzivně překračují předmět vymezený návrhem zákona, jsou americkou doktrínou označováni jako tzv. jezdcí („wild riders“), v českém pojetí se pro tento jev používá v právní teorii (která na něj upozorňuje již léta) pojem „přílepky“. ÚS označil situaci, kdy jedním zákonem jsou novelizovány zákony vzájemně obsahově bezprostředně nesouvisející, za jev „nežádoucí, nekorespondující se smyslem a zásadami legislativního procesu (...). Takový postup totiž neodpovídá základním principům právního státu, mezi které patří zásada předvídatelnosti zákona, jeho srozumitelnosti a zásada jeho vnitřní bezrozpornosti.“⁴⁹ Situace je podle Ústavního soudu o to závažnější, že se stává běžnou praxí, již si jsou navíc členové Parlamentu vědomi (Senát ve svém usnesení z roku 2006 uvedl, že „neustávající novelizace již mnohokrát novelizovaných zákonů a technika jejich provádění připojováním k obsahově nesouvisejícím návrhům zákonů ztěžují až znemožňují ustálení vědomí o tom, co jako právo platí.“).

1.6. Svoboda shromažďování

1.6.1. Pochod v den výročí Křišťálové noci⁵⁰

V souvislosti s pochodem neonacistů, který byl oznámen na den 10. listopadu 2007, tedy v den výročí Křišťálové noci, řešil Nejvyšší správní soud otázku omezení práva shromažďovacího. Magistrát hlavního města Prahy totiž shromáždění, oznámené jako protest proti účasti České republiky na okupaci Iráku, zakázal s odůvodněním, že účel shromáždění je fiktivní a pravým účelem je výzva k rozněcování nenávisli a nesnášenlivosti vůči občanům pro jejich národnost, původ a náboženské vyznání. Verdikt magistrátu zrušil Městský soud v Praze; kasační stížnost proti rozhodnutí Městského soudu následně zamítl NSS.⁵¹

NSS odůvodnil zamítnutí kasační stížnosti zejména tím, že shromáždění nebylo platně oznámeno a tudíž nemohlo být ani zakázáno. Stěžovatel (magistrát) měl věc odložit a podatelé oznámení oznámit pouze usnesení o odložení věci. Na rozdíl od stanoviska Městského soudu NSS zdůraznil, že omezení práva shromáždění sice může být pouze výjimečné a pouze v nezbytném rozsahu chránícím zájmy vyjádřené především, nikoliv však pouze, v § 10 odst. 1-3 shromažďovacího zákona. Mezi elementární hodnoty demokratické společnosti patří respekt k právům druhých při výkonu vlastních práv. Dostane-li se výkon práva shromažďovacího do konfliktu s ústavním pořádkem chráněnými právy třetích osob, je třeba vážit konkurující si práva podle principu proporcionality.

⁴⁹ Tento závěr přijal Ústavní soud dokonce již v jednom ze svých předchozích nálezů, sp. zn. Pl. ÚS 21/01

⁵⁰ Křišťálová noc je označení pro protizidovský pogrom, který se odehrál v noci z 9. na 10. listopadu 1938 v Německu. Odhaduje se, že během Křišťálové noci bylo zabito 91 Židů, na 30 000 jich bylo v následujících dnech internováno v koncentračních táborech. Zdroj: Wikipedie – otevřená encyklopedie

⁵¹ rozsudek 8 As 51/2007

V případě shromažďovacího práva nelze odůvodnit zákaz shromáždění pouze odkazem na osobu svolavatele či osobu oprávněnou za svolavatele jednat. Na druhé straně přidají-li se k popsáním charakteristikám daných osob další skutečnosti, jako např. datum a místo konání shromáždění, může být již důvod pro zákaz shromáždění dán. Takový závěr může být zdůrazněn i dalšími okolnostmi např. tím, že předpokládaný den shromáždění připadne na sobotu, která je z hlediska židovského náboženství svátkem, a kdy se věřící shromažďují v synagogách.

V této souvislosti není udržitelný názor městského soudu, podle nějž musí správní orgán vycházet pouze z oznámeného účelu shromáždění. Chce-li ovšem správní orgán zakázat shromáždění proto, že podle jeho názoru svolavatel zastírá oznámeným nezávadným účelem skutečný závadný účel shromáždění, musí takový závěr prokázat a nese v tomto smyslu důkazní břemeno.

1.6.2. K dalším důvodům zákazu shromáždění

Správní orgán musí zakázat shromáždění⁵² v případě, že je s oznámeným místem shromáždění spojena hrozba závažného nebezpečí pro zdraví účastníků shromáždění. Zpravidla půjde o místo nevhodné pro pořádání jakéhokoli shromáždění za situace přetrvávání negativních vlivů tohoto místa.

Zakázat shromáždění pro nepřiměřenost důsledků vyvolaných v dopravě a zásobování⁵³ je možné pouze tehdy, je-li toto omezení dopravy či zásobování shledáno ve velké intenzitě, tj. musí vyvolat závažný rozpor se zájmem obyvatelstva. Musí se proto jednat o omezení dopravy na důležitém místě, po delší dobu a ve větším rozsahu. Skutečnost, že shromážděním budou dotčena práva mnohonásobně více lidí, než bude počet účastníků, nemusí sama o sobě být ještě důvodem k zakázání shromáždění.

Pokud chce správní orgán zakázat shromáždění z důvodu, že se na stejném místě a ve stejnou dobu má konat jiné, dříve oznámené, shromáždění⁵⁴, musí ve svém rozhodnutí uvést konkrétní právně relevantní skutkové okolnosti věci tak, aby z nich zákaz shromáždění logicky vyplýval a byl zřejmý. Tedy mělo by tam být označeno kolidující shromáždění, čas a místo jeho konání, datum jeho oznámení správnímu orgánu, neúspěšný pokus o uzavření dohody mezi kolidujícími shromážděními. Soud upozornil, že před zakázáním shromáždění z tohoto důvodu se správní orgán musí minimálně pokusit o dohodu mezi oběma svolavateli.

„Události související s pořádáním shromáždění ultrapravicových hnutí v průběhu roku 2007 ukázaly nedostatky stávající právní úpravy shromažďovacího práva. Právní úprava zákazu shromáždění pouze na základě oznámeného účelu se v daném kontextu jeví jako sporná. Lze sledovat, že jakýkoliv svolavatel zcela zřejmě ilegálního či protiústavního shromáždění ohlásí úřadu zastírající či klamavý účel, protože v opačném případě by bez dalšího zavedl důvod k zakázání shromáždění. Zároveň s ohledem na vývoj aktivit ultrapravicových extremistických hnutí (resp. jejich profesionalizaci) není zřejmě odpovídající zákonem stanovená lhůta pro ohlášený zákaz shromáždění, neboť během 3 dnů nejsou zřejmě všechny obecní úřady s to zajistit si podklady pro posouzení charakteru svolavatele či ke skutečnému účelu shromáždění.“⁵⁵

⁵² rozsudek 1235/2007 Sb. NSS

⁵³ rozsudek 1385/2007 Sb. NSS

⁵⁴ rozsudek 1297/2007 Sb. NSS

⁵⁵ zdroj: Český helsinský výbor

2. SOUDNICTVÍ, PRÁVA NA SOUDNÍ A JINOU OCHRANU

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

2.1.1. Skládání jistot v občanském soudním řádu

V roce 2005 byla poslaneckým návrhem do zákona č. 99/1963 Sb., občanského soudního řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „občanský soudní řád“ nebo také „o.s.ř.“),⁵⁶ zavedena podmínka vydání předběžného opatření – složení jistoty, která má plnit roli záruky na případnou náhradu škody vzniklé předběžným opatřením. Důvodem této novely byla zejména popularizace institutu předběžného opatření a velmi časté podávání návrhů na vydání předběžných opatření, kde velmi obvyklou pohnutkou navrhovatelů byla snaha dosáhnout prostřednictvím nařízení předběžného opatření rychlé úpravy vztahů mezi účastníky způsobem, který je ovšem vyhrazen až rozhodnutí ve věci samé. Snahou čelit tomuto jevu, jenž je do jisté míry zneužíváním předběžného opatření, je právě zavedení institutu jistoty (neboli kauce) podle § 75b občanského soudního řádu. Jistota placená podle § 75b slouží k zajištění nároku na náhradu škody nebo jiné újmy, která může vzniknout následkem nařízení předběžného opatření jiným účastníkům řízení než navrhovateli nebo třetím osobám. Výše jistoty je stanovena bez ohledu na hodnotu předmětu sporu nebo jiné věci samé (50 000 Kč, v obchodních věcech 100 000 Kč). Problematičností kauce, jejíž výše činí v neobchodních věcech 50 000 Kč, se zabývala již Zpráva 2005.⁵⁷

Výbor pro občanská a politická práva Rady vlády ČR pro lidská práva opakovaně poukazoval na nedosažitelnost předběžného opatření, jehož vydání je podmíněno zaplacením částky 50 000 Kč, pro řadu osob. Výjimka z povinnosti skládat jistoty daná zákonem⁵⁸ je totiž omezena na řízení o výživném, o náhradě škody na zdraví, ve věcech pracovních a řízení zahajovaných ex offio. Zohlednit sociální poměry navrhovatele⁵⁹ zákon umožňuje jen v případech, kdy lze žádat osvobození od soudních poplatků. Tam jsou ovšem kritéria daná příjmy skutečně na hranici životního minima. Padesátitisícová kauce je však nedostupná i pro osoby se standardními příjmy. Proto Rada vlády ČR pro lidská práva v roce 2008 doporučila Ministerstvu spravedlnosti, aby kauci v neobchodních věcech snížilo na 20 000 Kč.⁶⁰ Návrh byl na počátku roku 2008 zařazen do probíhající novelizace o.s.ř. Ministerstvo spravedlnosti navrhuje při této příležitosti i snížení jistot skládaných v obchodních věcech ze 100 000 Kč na 50 000 Kč

2.1.2 Systémové zajištění dostupnosti právní pomoci

Již Zpráva 2001 popsala neuspokojivou situaci v oblasti poskytování právní pomoci.⁶¹ Zpráva 2003 pak informovala o probíhající přípravě zákona o poskytování bezplatné právní pomoci, který měl sjednotit doposud roztržštěnou právní úpravu.

Po téměř pěti letech od uvedeného záměru nedošlo bohužel k pražádné změně ve sledované oblasti. Bezplatná právní pomoc je i nadále obsažena v dílčích právních úpravách⁶² a poněkud

⁵⁶ zákon č. 59/2005 Sb., kterým se mění zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, a některé další zákony

⁵⁷ v kapitole II.2.5 Zprávy 2005

⁵⁸ § 75 odst. 3 o.s.ř.

⁵⁹ § 75b odst. 3 písm. f/ o.s.ř.

⁶⁰ Podnět Výboru pro občanská a politická práva – viz

http://www.vlada.cz/assets/cs/rvk/rlp/cinnost/jednani_rady/Jistoty_v_o.s.pdf

⁶¹ kapitola II.3.3. Zprávy 2001

nesystémově je poskytována nevládními organizacemi a dalšími institucemi (obce, kraje, odbory).

Současná situace tak trpí řadou nedostatků, zejména nesystémovostí a roztržitostí právní úpravy a s tím souvisejícím přenášením povinnosti státu na jiné subjekty. Situaci je proto třeba řešit přijetím komplexního zákona o poskytování právní pomoci. Lze si představit vytvoření nového veřejnoprávního subjektu (centra), který by poskytoval základní právní radu a u složitějších případů zajistil poskytnutí právní pomoci externím subjektem. Toto řešení navrhuje Rada vlády ČR pro lidská práva, která se otázkou bezplatné právní pomoci zabývala na počátku roku 2008. Věc je nyní v rukou Ministerstva spravedlnosti, do jehož působnosti poskytování právní pomoci spadá. Věcný záměr zákona o právní pomoci by měl být hotov před koncem roku 2008.

2.2. Odvolávání funkcionářů soudů

Již v roce 2006 zrušil Ústavní soud princip „kdo jmenuje, ten odvolává“, podle kterého se až do srpna 2006 řídilo odvolávání soudců.⁶³ Zrušený § 106 odst. 1 zákona č. 6/2002 Sb., o soudech, soudcích, přísedících a státní správě soudů a o změně některých dalších zákonů (dále jen „zákon o soudech a soudcích“) má být nyní nahrazen novou právní úpravou z dílny Ministerstva spravedlnosti. Novela zákona o soudech a soudcích⁶⁴ by měla respektovat ústavní principy dělby moci a nezávislosti soudní moci – soudní funkcionáři by tedy měli být odvoláváni pouze na základě rozhodnutí nezávislého soudu a ze zákonem předvídaných důvodů, jak uvedl ÚS ve svém nálezu.

Ve věcech soudců a státních zástupců (především kárná odpovědnost a způsobilost k výkonu funkce soudce nebo státního zástupce) by podle návrhu měl rozhodovat kárný soud v jednom stupni. Tímto soudem bude Nejvyšší správní soud. Senáty kárného soudu pro řízení ve věcech soudců budou dle návrhu složeny paritně ze 3 soudců Nejvyššího správního soudu, Nejvyššího soudu, vrchního (krajského) soudu a 3 přísedících z řad dalších právních profesí (notáři, advokáti, soudní exekutoři).

2.3. „Souhrnná“ novela občanského soudního řádu

V roce 2007 vypracovalo Ministerstvo spravedlnosti tzv. souhrnnou novelu občanského soudního řádu. Jejím cílem je odstranit některé zásadní problémy, které činí soudní proces zdoluhavým a méně efektivním. Novela je tedy zaměřena zejména na odstranění průtahů v soudním řízení. Konkrétním krokem je například zavedení povinné doručovací adresy, zjednodušení systému protokolace, nebo omezení rozsahu odůvodnění.

Vzhledem k tomu, že cílem novely je kvalitnější zajištění práva na spravedlivý proces, lze iniciativu Ministerstva spravedlnosti uvítat. Zavedení povinné doručovací adresy může být ale v některých aspektech poměrně diskutabilní. Zavádí se fikce doručení po patnácti dnech od uložení zásilky. Tato lhůta navíc není doplněna lhůtou objektivní, jak bylo původně navrhováno, což postavení osob, kterým je doručováno, dále oslabuje.

⁶² § 33 zákon č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním (trestní řád), § 30 zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, § 35 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní a § 18 zákona č. 85/1996 Sb., o advokacii

⁶³ Nález Ústavního soudu vyhlášený pod č. 397/2006 Sb. nabyt účinnosti 9. srpna 2006.

⁶⁴ sněmovní tisk č. 425

3.OSOBY OMEZENÉ NA SVOBODĚ

3.1.Výkon vazby a trestu odnětí svobody

3.1.1. Legislativní změny

V roce 2007 byla schválena novela⁶⁵ zákona č. 169/1999 Sb., o výkonu trestu odnětí svobody, která rozšířila pracovní povinnosti odsouzených; ti tak nemají možnost odmítnout práci u subjektu, jehož zřizovatelem je Česká republika, kraj, obec, dobrovolný svazek obcí nebo osoba jimi zřízená či založená a v nichž mají většinovou majetkovou účast, většinový podíl na hlasovacích právech anebo vykonávají rozhodující vliv na jejich řízení či provozování. Cílem zákona je rozšířit možnost zaměstnávání osob ve výkonu trestu odnětí svobody.

Regulační poplatky⁶⁶ ve zdravotnictví, které zavedl zákon č. 261/2007 Sb., o stabilizaci veřejných rozpočtů, se zásadním způsobem týkají rovněž osob ve výkonu trestu odnětí svobody a ve vazbě. Hlavním problémem je skutečnost, že cca 40 % osob ve výkonu trestu odnětí svobody a ve vazbě nemá dostatek finančních prostředků a neuhrazené regulační poplatky se stávají pohledávkou zdravotnických zařízení včetně Vězeňské služby ČR za těmito osobami. Vězeňská služba zaznamenala, zatím ojedinělé, případy, kdy lékárny bez přímé úhrady regulačního poplatku odmítly vydat lékařem předepsané léčivo.

3.1.2. Trendy ve výkonu vazby a trestu odnětí svobody

Za pozitivní trend roku 2007 lze označit fakt, že soudy se více přiklání k ukládání alternativních trestů. Daří se také měnit pohled soudců na trest: již se na něj nenahlíží čistě jako na represii, ale jako na prostředek, jehož cílem má být náprava pachatele, a to zejména u méně závažných, tzv. bagatelních trestných činů.

V roce 2007 opětovně narostl počet osob, které nenastoupily výkon trestu, což se stalo i předmětem mediální kritiky. K 31. prosinci 2007 bylo takových osob celkem 6 273 (v roce 2005 to bylo 5 285 a v roce 2006 5 962 odsouzených).

Dále se zvýšil počet případů, kdy došlo k přeměně alternativních trestů na tresty odnětí svobody, přičemž tento vývoj lze bohužel předpokládat i nadále, neboť právě v příštím roce se projeví značný počet odsouzených, kteří nevykonali alternativní trest v roce 2007. U odsouzených, kterým byl podmíněný trest odnětí svobody přeměněn na nepodmíněný byl však oproti minulému období zaznamenán pouze velmi nepatrný nárůst.

Ze statistických přehledů (viz Tabulka č. 1), vyplývá, že nepodmíněné tresty odnětí svobody jsou ukládány nejčastěji ve formě trestů krátkodobých, tj. do jednoho roku, oproti minulému sledovanému období navíc došlo ke zvýšení jejich počtu. Naopak pokles, a to výrazný, byl zaznamenán při ukládání dlouhodobých trestů odnětí svobody, což lze s ohledem na přeplněnost věznic hodnotit pozitivně (viz níže). Pozitivně lze hodnotit také nárůst ukládání trestu obecně prospěšných prací.

⁶⁵ Zákon č. 346/2007 Sb., kterým se mění zákon č. 169/1999 Sb., o výkonu trestu odnětí svobody. Účinnost zákon nabyl dne 5. ledna 2008.

⁶⁶ Viz kapitola 6.4.

Tabulka č. 1 Přehled o uložených trestech za rok 2006 a 2007

Přehled o uložených trestech za rok 2006 a 2007 (výňatek)			
	Rok	2006	2007
	Uložené tresty	Nepodmíněně celkem	9997
- do 1 roku		6320	6549
- od 1 do 5 let		3126	2833
- od 5 do 15 let		535	485
- přes 15 let		14	4
- doživotí		2	0
Podmíněně celkem		38657	42242
- s dohledem		1979	2012
Ochranné léčení	Protialkoholní ústavní	74	92
	- ambulantní	147	141
	Protitoxikomanické ústavní	78	74
	- ambulantní	86	64
	Ostatní ústavní	73	92
	- ambulantní	148	130
	Ochranná výchova	26	41

3.1.3. Vývoj počtu vězňených osob a naplněnost kapacit věznic a vazebních věznic

Počet obviněných ve výkonu vazby se ve srovnání s rokem 2006 snížil o 145 případů na 2 254. Počty obviněných osob mají klesající tendenci již devátý rok, od roku 1999 se počet obviněných ve výkonu vazby snížil celkem o 67,5 %. Naopak počet odsouzených dosáhl v závěru roku 2007 nejvyšší hodnoty za sledovaných devět let, meziročně přibylo 323 případů odsouzení.

Ubytovací kapacita věznic a vazebních věznic (bez vězeňských nemocnic), činila k 31. prosinci 2007 celkem 18 944 míst. K výkonu vazby bylo vyčleněno 2 789 míst, které byly využity na 80,2 %. Zbývajících 16 155 míst k zabezpečení výkonu trestu odnětí svobody bylo využito na 102,5 %. Ke konci roku 2007 chybělo Vězeňské službě celkem 408 ubytovacích míst pro odsouzené, tj. o 328 více než na konci roku 2006. *Nepodařilo se tak vyřešit problém s přeplněností věznic a bylo znovu nutné uplatňovat výjimku z minimální ubytovací plochy na jednoho odsouzeného⁶⁷, za což Českou republiku kritizoval CPT již v roce 2006. Vězeňské službě se v roce 2007 podařilo navýšit ubytovací kapacitu o 48 míst, což je vzhledem ke stále narůstajícímu počtu odsouzených nedostatečné. Hlavní příčinou tohoto stavu jsou omezené technické a finanční možnosti státu.*

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

Tabulka č. 2

Vývoj počtu vězňených osob a průměrná naplněnost ubytovacích kapacit v roce 2007

datum	obvinění				Odsouzení				vězňené osoby celkem
	muži	ženy	celkem	naplněnost kapacit	muži	ženy	celkem	naplněnost kapacit	
1.1.2007	2 277	129	2 399	81,9	15 376	803	16 179	100,6	18 578
1.4.2007	2 244	136	2380	82,3	15 922	858	16 780	104,0	19 160
1.7.2007	2 217	139	2 356	83,5	15 956	871	16 827	103,8	19 183
1.10.2007	2 238	152	2 390	83,9	15 851	869	16 720	102,6	19 110
31.12.2007	2 117	137	2 254	80,2	15 792	855	16 647	102,5	18 901

3.1.4. Nabídka programů zacházení a zaměstnanost vězňů

Obdobně jako v minulých letech nebylo možné vyčleňovat z ubytovací kapacity prostory pro realizaci programů zacházení s obviněnými a odsouzenými, ačkoli to České republice doporučil CPT a sama Vězeňská služba předpokládala, že právě v tomto roce začne program realizovat. Ve výkonu trestu odnětí svobody došlo v roce 2007 v porovnání s rokem 2006 k mírnému zvýšení jak počtu odsouzených vykonávajících trest odnětí svobody ve specializovaných odděleních, tak počtu odsouzených vykonávajících trest odnětí svobody v bezdrogových zónách, tak počtu odsouzených ve výstupních odděleních, realizovaných programů přípravy odsouzených na propuštění z výkonu trestu odnětí svobody a počtu aktivit realizovaných v rámci koncepce státní politiky ve vztahu k mladé generaci.⁶⁸

Jak již bylo řečeno výše, v roce 2007 byla přijata novela, která rozšířila počet subjektů, pro které mají odsouzení povinnost pracovat. Tuto změnu vítají také nevládní organizace zabývající se otázkou vězeňství.⁶⁹ V roce 2007 bylo zaměstnáno průměrně 7 737 odsouzených z celkového počtu 13 066 odsouzených zařaditelných do práce. Ve srovnání s předchozím rokem se zvýšil počet zaměstnaných odsouzených o 1 475 osob. Roční průměrná reálná zaměstnanost vzrostla ze 46,9 % v roce 2006 na 59,2 % v roce 2007. Reálná zaměstnanost se přitom v průběhu roku 2007 zvýšila téměř o deset procent. Průměrná měsíční odměna odsouzených za r. 2007 byla 3.935,- Kč. Ve výkonu vazby bylo v roce 2007 průměrně zaměstnáno 31 obviněných.⁷⁰

⁶⁸ Ve věznicích Jiřice, Kuřim a Světlá nad Sázavou byl úspěšně odpilotován standardizovaný program 3Z: „Zastav, Zamysli se, Změň se“ zaměřený na statisticky nejrozšířenější vězeňskou populaci (dospělí muži 25 – 40 let, 2 – 3 x ve výkonu trestu odnětí svobody převážně pro majetkovou trestnou činnost). V závěru roku 2007 byl ve Věznicích Heřmanice pilotně odzkoušen program pro práci s pachateli, kteří byli odsouzeni za trestné činy násilí na dětech (týrání dětí, komerčního sexuálního zneužívání dětí i sexuálního zneužívání dětí bez komerčního aspektu).

⁶⁹ např. Český helsinský výbor

⁷⁰ Vězeňská služba zaměstnává vězňené osoby v těchto formách zaměstnávání: vnitřní režie a vlastní výroba, vzdělávání denním studiem, podnikatelské subjekty a středisko hospodářské činnosti. Odsouzení jsou zařazováni převážně na jednoduchou manuální práci (např.: kompletace strojírenských výrobků, elektro součástek, kompletace propagačních materiálů, třídění textilu) a dále se podílejí na zabezpečení chodu věznic (např.: úklid, práce v kuchyni, v prádelně). V rámci výroby v provozovnách Střediska hospodářské činnosti VS ČR odsouzení vyrábí kancelářský nábytek a kovovýrobky.

Snaha věznic o co nejvyšší míru zaměstnanosti naráží na dodržování bezpečnostních kritérií. Podnikatelské subjekty se v současné době zajímají zejména o možnost pracovního umístění odsouzených na svých pracovištích mimo areály věznic. Je však složité tuto spolupráci rozšiřovat, protože klesá počet odsouzených, kterým může být na základě stanovených kritérií udělen volný pohyb při plnění pracovních úkolů, případně je zařadit na nestřežená pracoviště mimo areál věznice. Je proto nezbytné vytvářet všechny podmínky pro zaměstnávání vězňených osob uvnitř věznic, v první řadě pak vhodné a náležitě vybavené pracovní a výrobní prostory, které bude možné pronajímat podnikatelským subjektům, nebo v nich zavádět vlastní výrobu či hospodářskou činnost.⁷¹

3.1.5. Poskytování zdravotní péče ve vězeňství

V roce 2007 se podařilo systémově vyřešit otázku nežádoucí přítomnosti dozorců při lékařských prohlídkách, kterou kritizoval jak CPT, tak i veřejný ochránce práv. Do dveří ordinací byla instalována průhledová okénka, která umožňují příslušníkovi Vězeňské služby ošetřovanou osobu sledovat, pokud si lékař nepřeje jinak, ale zároveň ho nutí zůstat mimo doslech, čímž je zachováno soukromí odsouzeného a lékařské tajemství.

Vězeňská služba se při zajišťování zdravotní péče nadále potýkala s nedostatkem lékařů, neboť tato práce je obecně považována za málo atraktivní a finanční ohodnocení zůstává výrazně nižší než jaké je v soukromém sektoru. V současnosti je proto většina lékařů zajišťujících zdravotní péči o obviněné a odsouzené ve vyšší věkové kategorii nebo v důchodovém věku.

3.1.6. Odběr vzorků DNA osobám ve výkonu vazby nebo trestu

V červnu 2007 byly 16 930 osobám ve výkonu vazby či trestu odebrány biologické vzorky umožňující získání DNA. K tomuto plošnému odběru došlo podle veřejného ochránce práv v rozporu se zákonem o Policii ČR. *Závažné pochybnosti o zákonnosti vyvolává i samotný postup Policie ČR, která při odebírání vzorků překonávala fyzický odpor některých odsouzených a obviněných.*

„Ve shodě s Úřadem pro ochranu osobních údajů ochránce konstatuje, že zákon neumožňuje plošné odebírání genetických vzorků všem osobám ve výkonu trestu nebo vazebně stíhaným. Postup, kdy je skupině občanů odebírán jejich genetický vzorek bez ohledu na to, jestli to může přispět k vyřešení konkrétního trestného činu nebo k pátrání po nezvěstných osobách, je navíc v rozporu s Doporučením Výboru ministrů členským státům o využívání analýzy DNA v rámci systému trestní justice.⁷² Sporná je podle veřejného ochránce práv i samotná existence Národní databáze DNA, založená pouze na základě interního policejního pokynu a bez opory v zákoně.

⁷¹ Vězeňská služba ČR disponuje volnými výrobními prostory ve věznicích Heřmanice, Horní Slavkov, Kynšperk, Opava, Plzeň, Příbram, Valdice a Všehrady, které jsou v současné době především ze stavebně technického hlediska a vybavenosti neprovozuschopné. Úspěchem v oblasti rozšiřování výrobních ploch bylo v roce 2007 zprovoznění výrobní haly pro výrobu nábytku ve věznici Mírov.

⁷² viz

<https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=611925&Site=CM&BackColorInternet=9999CC&BackColorIntranet=FFB55&BackColorLogged=FFAC75>.

Pokud by v tuto chvíli mělo dojít k dalším plošným sběrům vzorků, postup Policie ČR by měl striktně respektovat princip dobrovolnosti. Přestože při již provedeném odběru kladlo aktivní odpor jen několik osob, nepovažuje ochránce odběr za dobrovolný, jestliže byli poskytovatelé vzorků upozorněni na možnost fyzického překonání odporu.“⁷³

3.1.7. Nezávislá kontrola ve vězeňství

Nevládní organizace zabývající se vězeňstvím⁷⁴ dlouhodobě kritizují nedostatečnost kontrolních mechanismů ve vězeňství. Vnější systém kontroly, spojený s činností pověřených státních zástupců a především s činností veřejného ochránce práv, považují za zdlouhavý a příliš složitý, vnitřní kontrole pak vytýkají absenci nezávislého prvku. Lze proto přivítat aktivitu Ministerstva spravedlnosti na zavedení tzv. občanských komisí ve vězeňství. Podle návrhu, který ministr spravedlnosti představil v říjnu 2007 při návštěvě plzeňské věznice, by komise měly být složeny ze zástupců regionální správy, nezávislých expertů, vládních a opozičních poslanců. Nově zřízený orgán by měl dohlížet na výkon trestu, řešit aktuální problémy a do budoucna možná také rozhodovat o stížnostech vězňů. .

3.1.8. Rozsudky správních soudů o mezích soudního přezkumu rozhodnutí ve vězeňství

Ve Sbírce rozhodnutí Nejvyššího správního soudu byly zveřejněny dva judikáty, které se zabývaly povahou rozhodnutí o udělení kázeňského trestu ve vězeňství a rozhodnutí v rámci programu zacházení. *V obou případech došly soudy k závěru, že tato rozhodnutí nelze soudně přezkoumávat. Výluka ze soudního přezkumu přitom vždy znamená snížení standardu ochrany práv dotčené osoby.*

Podle Městského soudu v Praze⁷⁵ kázeňský trest nedosahuje takové intenzity, aby se mohlo jednat o obvinění trestní povahy, a proto je zákonná výluka soudního přezkumu⁷⁶ ústavně konformní. U programů zacházení, který se realizuje pomocí konkrétních pokynů a příkazů, konstatoval Krajský soud v Plzni⁷⁷, že nejde o rozhodování o právech a povinnostech odsouzených, nýbrž je projevem řízení odsouzených individuálními pokyny a rozkazy. Pouze v případě, kdy by tento akt řízení rozhodl o veřejném subjektivním právu (tj. právu, na které je za splnění zákonných podmínek právní nárok), vystupovala by Vězeňská služba jako správní orgán, jehož rozhodnutí by bylo přezkoumatelné ve správním soudnictví. Krajský soud se dále v tomto rozhodnutí zabýval otázkou vzdělávání odsouzených. Konstatoval, že v zákoně není založeno právo odsouzeného na přípravu k povolání, a proto rozhodnutí o nezařazení odsouzeného do rekvalifikačního kurzu není rozhodování o právu nebo povinnosti odsouzeného.

⁷³ Citováno ze zprávy veřejného ochránce práv „Odběry vzorků DNA byly v rozporu se zákonem“ uveřejněné dne 6. února 2008, d: <http://www.ochrance.cz/dokumenty/dokument.php?back=/cinnost/index.php&doc=1142>.

⁷⁴ Například Český helsinský výbor nebo Poradna pro občanství, občanská a lidská práva.

⁷⁵ Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 19. října 2006, sp. zn. 10 Ca 10/2005, publikováno ve Sbírce rozhodnutí Nejvyššího správního soudu č. 4/2007 pod č. 1110/2007 Sb. NSS, viz: <http://www.nssoud.cz/judikat.php?sID=44&jID=1196>.

⁷⁶ § 76 odst. 6 zákona č. 169/1999 Sb., o výkonu trestu odnětí svobody a o změně některých souvisejících zákonů.

⁷⁷ Rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 30. listopadu 2006, sp. zn. 57 Ca 166/2006, publikováno ve Sbírce rozhodnutí Nejvyššího správního soudu č. 5/2007 pod č. 1144/2007 Sb. NSS, viz: <http://www.nssoud.cz/judikat.php?sID=45&jID=1230>.

3.2. Osoby omezené na svobodě orgány policie

V roce 2007 byly zahájeny legislativní práce na návrhu nového zákona o policii. Nová úprava by měla omezit byrokracii v policejní činnosti, tak aby se policisté mohli soustředit na vlastní bezpečnostní výkon. Materiál klade důraz na preventivní metody (například vstřícná, k veřejnosti otevřená policie – community policing, důraz na preventivní práci s lidmi a informacemi) či sdílení odpovědnosti za bezpečnost s jinými veřejnými i soukromými subjekty. Návrhy obou zákonů schválila vláda v únoru 2008.⁷⁸

3.2.1. Práva osob omezených na svobodě orgány policie a podmínky v celách

V roce 2007 byl vydán závazný pokyn policejního prezidenta⁷⁹ o policejních celách, který zohledňuje doporučení CPT. Vydaným Pokynem byla odstraněna madla (jako prostředek k připoutání agresivních osob k omezení pohybu) z vybavení policejních cel. Rovněž byl zaveden dvojí režim osvětlení policejních cel. Součástí Pokynu je také „Poučení osoby umístované do policejní cely“, které bylo přeloženo do anglického, arabského, bulharského, čínského, francouzského, moldavského, mongolského, německého, polského, ruského, španělského, ukrajinského a vietnamského jazyka a rozesláno na jednotlivé policejní útvary.

Jak ale poukázal veřejný ochránce práv, k poučování osob umístovaných do cel policisté stále přistupují pouze formálně: *„Nezávažnějším problémem, který se stále nepodařilo odstranit, je pouze formalisticky pojímané poučování o právech a povinnostech osob umístovaných do policejních cel. Pouze výjimečně bylo shledáno předávání kopií poučovacích formulářů osobám do policejních cel, ačkoliv právě tuto skutečnost shledává ochránce jako zásadní pro to, aby osoba umístěná do cely věděla, že si může říct např. o kartáček na zuby, deku či toaletní papír.“*⁸⁰

V rámci Policie ČR je zřízeno 409 cel pro vícehodinové umístění osob a 58 cel pro krátkodobé umístění osob. V roce 2007 bylo omezeno na osobní svobodě a umístěno v policejních celách celkem 22.991 osob.

3.2.2. Nezávislé vyšetřování policistů a strážníků

Nadále přetrvává nevyhovující stav, kdy neexistuje nezávislá kontrola činnosti policistů. Shora uvedený návrh zákona o policii počítá pouze s některými změnami současného stavu. Inspekce i nadále zůstane zařazena v organizační struktuře Ministerstva vnitra. Ředitele inspekce bude jmenovat vláda po projednání v příslušném výboru Poslanecké sněmovny. Inspekce bude každoročně předkládat zprávu o své činnosti Poslanecké sněmovně, jakožto kontrolnímu orgánu. Poté, co byly vyšetřovací pravomoci novelou trestního řádu v roce 2001 svěřeny do rukou státních zástupců, tento návrh je opět vrací členům Inspekce.

Ačkoli návrh přináší nové prvky nezávislosti, stále ho nelze považovat za dostatečný, zejména v porovnání s podnětem Výboru Rady vlády ČR proti mučení z roku 2005. Nevládní

⁷⁸ Usnesení ze dne 25. února 2008 č. 149 k návrhu zákona o Policii České republiky, viz: [http://racek.vlada.cz/usneseni/usneseni_webtest.nsf/AA16B113C455551DC1257405005D1F0F/\\$FILE/149%20uv080225.0149.doc.pdf](http://racek.vlada.cz/usneseni/usneseni_webtest.nsf/AA16B113C455551DC1257405005D1F0F/$FILE/149%20uv080225.0149.doc.pdf).

⁷⁹ Závazný pokyn policejního prezidenta č. 118/2007 o policejních celách (dále jen „Pokyn“), účinný od 1. srpna 2007

⁸⁰ Zpráva veřejného ochránce práv o poznacích z následných návštěv, viz: <http://www.ochrance.cz/dokumenty/dokument.php?back=/cinnost/ochrana.php&doc=1008>

organizace⁸¹ kritizují také fakt, že ministerstvo nepočítá s rozšířením pravomoci Inspekce (resp. nezávislého kontrolního orgánu obecně) na šetření deliktní činnosti strážníků. Definitivní řešení by snad mohlo přinést až zřízení Generální inspekce, se kterým již v současnosti Ministerstvo vnitra počítá. Návrh zákona o Generální inspekci má Ministerstvo vnitra připravit ve spolupráci s Ministerstvem spravedlnosti a Ministerstvem financí do konce roku 2008.

3.3. Vznik zařízení pro zabezpečovací detenci

V polovině roku 2007 schválila vláda⁸² návrh zákona o výkonu zabezpečovací detence, která je zcela novým právním institutem⁸³. Jedná se o další typ ochranného opatření, které je určeno úzkému okruhu osob často hodnocených jako vysoce nebezpeční agresori a sexuální devianti, u nichž lze na základě znaleckého posouzení jejich duševního stavu oprávněně předpokládat, že se v budoucnu dopustí závažné trestné činnosti, a kteří se odmítají podrobovat mírnějšímu ochrannému opatření - ochrannému léčení.

Ačkoli je vznik zařízení pro výkon zabezpečovací detence považován za potřebný s ohledem na ochranu společnosti před nebezpečnými, především sexuálními delikventy, orgány dohlížející na dodržování lidských práv by se od počátku činnosti ústavu měly soustředit na to, zda institut není zbytečně nadužíván. Stejně důležité bude také dohlížet na to, zda je v ústavu dost psychologů, psychiatrů, sexuologů, pedagogů, specialistů na léčbu drogových závislostí či sociálních pracovníků, kteří budou schopni zajistit osobám v ústavu odbornou péči. nedostatek odborného personálu je totiž problémem vězeňství obecně.⁸⁴

3.4. Zařízení pro zajištění cizinců

V roce 2007 došlo při provozování zařízení pro zajištění cizinců (dále v této kapitole jen „zařízení“) ke dvěma důležitým změnám. První změnou bylo zrušení zařízení ve Frýdku – Místku v srpnu 2007. Další podstatnou událostí bylo rozhodnutí o změně statusu zařízení ve Velkých Přílepech, ke kterému došlo v souvislosti s rozhodnutím Nejvyššího správního soudu.⁸⁵ Na konci roku 2007 tak provozovala Správa uprchlických zařízení Ministerstva vnitra dvě zařízení, a to v Bělé – Jezové a v Poštorné.

Obě tato zařízení v roce 2007 navštívil i veřejný ochránce práv. Ochránce ocenil, že ze strany Správy uprchlických zařízení je patrná snaha o oddělené ubytování cizinců zejména podle národnostních kritérií. Přivítal také zlepšení stavu přísného režimu (oddělení toalet od zbytku místností neprůhlednou přepážkou, v prostorách cel přísného režimu byly vyvěšeny jazykové mutace vnitřních řádů) a vylepšení technického stavu zejména obyvatelných částí zařízení (sprchové závěsy, zrcadla, varné konvice atd.). Konstatoval také, že v obecné rovině bylo zlepšeno postavení těhotných žen, zejména co se týče jejich stravování.

⁸¹ především Liga lidských práv

⁸² Usnesení ze dne 4. června 2007 č. 605, viz:

http://racek.vlada.cz/usneseni/usneseni_webtest.nsf/353b7431a3a9daaec1256f540046fe0d/2dd6f3fa230bf4cac12572ec00202cea?OpenDocument.

⁸³ Návrh zákona o výkonu zabezpečovací detence byl dne 19. března 2008 schválen Parlamentem a dne 2. dubna 2008 podepsal tento zákon prezident republiky. Zákon nabude účinnosti dne 1. ledna 2009.

⁸⁴ Jak konstatoval např. veřejný ochránce práv ve své Zprávě o poznacích z následných návštěv, viz: <http://www.ochrance.cz/dokumenty/dokument.php?back=/cinnost/ochrana.php&doc=1008>.

⁸⁵ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. února 2007 sp. zn. 2 Azs 156/2006, text rozhodnutí viz <http://www.nssoud.cz/anonym.php?ID=10619>. V prostorách Zařízení bylo 21. prosince 2007 zřízeno přijímací středisko.

Ze zprávy naopak vyplývá, že se nepodařilo Správu uprchlických zařízení přesvědčit o nutnosti zřídit cizincům uzamykatelné skříně, odstranit mříže na pokojích cizinců tak, aby si mohli bez potíží regulovat větrání a topení, nebo vytvořit takové cizojazyčné texty, které by cizince alespoň v obecné míře seznamovaly s účinky a povahou léků, které dostávají, jakož i s povahou vyšetřovacích úkonů, jimž jsou nuceni se v zařízeních podrobit.⁸⁶

⁸⁶ Informace převzaty ze Zprávy veřejného ochránce práv o poznatcích z následných návštěv, viz: <http://www.ochrance.cz/dokumenty/dokument.php?back=/cinnost/ochrana.php&doc=1008>.

4. OBCHOD S LIDMI A DOMÁCÍ NÁSILÍ

4.1. Obchod s lidmi

Ministerstvo vnitra zpracovalo a předložilo vládě ke schválení⁸⁷ aktualizaci Národní strategie boje proti obchodování s lidmi (pro období let 2008 – 2011). Jedná se o v pořadí již třetí národní strategii, která - stejně jako předchozí obdobné materiály - poskytuje popis situace v oblasti boje proti obchodování s lidmi v ČR, zejména o opatřeních učiněných za uplynulé dvouleté období. Národní strategie zároveň definuje oblasti, na které je nutné zaměřit pozornost v následujícím období, např. na určité problémy interpretace a aplikace v oblasti trestní legislativy, oblast koordinace aktivit, prevence, výzkumu a ochrany obětí.

V roce 2007 bylo Ministerstvo práce a sociálních věcí realizátorem národního projektu „Vzdělávání pracovníků v sociálních službách k obchodu s lidmi“. V rámci projektu byl vytvořen instruktážní manuál pro zaměstnance obcí v této problematice, pro sociální a terénní pracovníky. Také byly vytištěny samolepky a informační letáky pro ohrožené osoby ve třech jazykových mutacích v češtině, ruštině a vietnamštině.

Obrat v péči o obchodované osoby a přiblížení se mezinárodně přijímaným lidsko-právním standardům znamenalo přijetí zákona č. 108/2006 Sb., o sociálních službách, s účinností od 1.1.2007, v jehož rámci mohou registrované organizace poskytovat obětem obchodování s lidmi nezbytné sociální služby. Znamená to, že v současné době je Česká republika schopná poskytnout pomoc většině identifikovaných obětí obchodování s lidmi bez ohledu na jejich ochotu spolupracovat s orgány činnými v trestním řízení.

V roce 2007 bylo zjištěno celkem 11 trestných činů obchodování s lidmi⁸⁸, objasněno bylo taktéž 11 případů. Pro tyto činy bylo stíháno celkem 20 osob. Z celkového počtu 11 případů se v roce 2007 pouze tři případy týkaly obchodu s lidmi za účelem pracovního vykořisťování⁸⁹.

Ministerstvo vnitra je gestorem Programu podpory a ochrany obětí obchodování s lidmi, v rámci něhož se poskytuje podpora, ochrana a péče obětem obchodování s lidmi. Program nabízí pomoc obětem obchodování s lidmi a motivuje je ke spolupráci s orgány činnými v trestním řízení, aby přispěly k potrestání pachatelů této trestné činnosti. Obchodovaným osobám je nabídnuta krizová psycho-sociální nebo zdravotní péče, ubytování, podpora při integraci do běžného života a u cizinců dochází také v případě potřeby k úpravě pobytového statutu. V průběhu roku 2007 byl přijat nový Pokyn ministra vnitra k vytvoření národního koordinačního mechanismu pro oblast podpory a ochrany obětí obchodování s lidmi a Metodický návod prvního náměstka vnitra k fungování programu.

Do Programu bylo zařazeno v roce 2007 18 obětí (za dobu jeho fungování celkem 66 obětí) obchodování s lidmi, které pocházely zejména z České republiky, Ukrajiny, Vietnamu a Bulharska, dále pak ze Slovenska, Rumunska, Moldávie. Několik českých obětí obchodování s lidmi bylo navráceno z Velké Británie. Většina osob zařazených do Programu v roce 2007 se stala obětí sexuálního vykořisťování, pouze 4 osoby byly identifikovány jako oběti obchodování s lidmi za účelem nucené práce.

⁸⁷ usnesení č. 67 ze dne 23. ledna 2008

⁸⁸ § 232a trestního zákona

⁸⁹ §232a odst. 2 písm. c) trestního zákona

4.1.1. Obchodování s lidmi za účelem sexuálního vykořisťování

Struktura pachatelů ani obětí obchodování s lidmi za účelem sexuálního vykořisťování dle země původu v posledních letech nevykazuje výrazné změny. V současné době je ČR především zemí cílovou a transitní, a to hlavně pro obchodované ženy ze zemí bývalého Sovětského svazu, nadále převažuje Ukrajina, dále Rusko a Moldávie. Z ostatních zemí jsou to Slovensko, Bulharsko, Rumunsko, Vietnam a země bývalé Jugoslávie.

4.1.2. Obchod s lidmi za účelem nucené práce

Pro oblast obchodu s lidmi za účelem nucené práce a jiných obdobných forem vykořisťování je ČR zemí cílovou, a to opět hlavně pro osoby z bývalého Sovětského svazu, zejména Ukrajiny, ale i Moldavska, Kazachstánu, Běloruska, Gruzie. V uplynulém roce byl zaznamenán relativní nárůst počtu obětí z Rumunska. Dalšími potenciálními zdrojovými zeměmi jsou Vietnam, Mongolsko, Čína a další asijské země. K obchodování s lidmi za účelem pracovního vykořisťování dochází nejčastěji v sektoru stavebnictví, zemědělství, lesnictví, v oblasti služeb, v textilním průmyslu, v úklidových pracích apod. Z dosavadních šetření vyplývá, že ve většině případů nucené práce jsou pachatelé i poškození stejné národnosti; občané ČR jsou do trestné činnosti obchodování s lidmi zapojeni pravděpodobně pouze v minimálním množství případů, oproti tomu jsou téměř vždy koncovými odběrateli práce vykořisťovaných osob. Počty poškozených se v jednotlivých případech pravděpodobně pohybují v rádech několika desítek někdy až stovek osob.

4.1.3. Obchod s dětmi

V oblasti obchodování s dětmi se Policie ČR soustřeďuje na odhalování případů komerčního sexuálního zneužívání dětí v ČR - dětskou prostituci, kterých evidovala v roce 2007 celkem 35 (ve srovnání s rokem 2006 - 11). Jde o latentní trestnou činnost, jejíž pachatelé jsou převážně cizí státní příslušníci. Oběťmi jsou nejčastěji děti ve věku 15-18 let (výjimečně i mladší), které se prostituují dobrovolně a řeší tím svou obtížnou ekonomickou a sociální situaci. Mnohem méně je případů dětí, které jsou k prostituci nuceny jinou osobou - nezřídka se jedná o osobu blízkou či přímo v příbuzenském stavu. Tyto děti se stávají zdrojem pravidelných příjmů osob z prostituce kořističích.

4.1.4. Prevence obchodu s lidmi

Preventivní aktivity probíhají jak v ČR, tak i v zemích, které jsou z hlediska obchodování s lidmi pro ČR zdrojové. V ČR jsou preventivní aktivity zaměřovány na ohrožené skupiny: ženy, které cestují do zahraničí za zaměstnáním, obyvatelé z ekonomicky slabších regionů nebo příslušníky sociálně vyloučených komunit. Prevence se zaměřuje i na vzdělávání odpovědných osob, např. pracovníků Správy uprchlíckých zařízení či zaměstnanců cizinecké a pohraniční policie mezinárodních letišť, kteří byli proškoleni v souvislosti se vstupem ČR do Schengenského postoru; školení věnovalo důraz na identifikaci nezletilých bez doprovodu zákonného zástupce, kteří z hlediska obchodu s lidmi patří k nejohroženějším skupinám.

V srpnu 2007 byla zahájena kampaň proti obchodu s lidmi zaměřená na zákazníky prostituce, která navázala na pilotní projekt z roku 2006. Kampaň se během pěti měsíců (od srpna 2007 do ledna 2008) zaměřila na cílovou skupinu zákazníků prostituce a nepřímo na oběti obchodu s lidmi za účelem sexuálního vykořisťování. Také nabídla možnosti, jak bezpečným a

anonymním způsobem ohlásit podezření a dozvědět se více o fenoménu obchodování s lidmi prostřednictvím nově zřízených webových stránek, telefonních linek a informačních materiálů. Partnerské organizace vytvořily pro účel kampaně platformu nazvanou „*Spolu proti obchodu s lidmi*“. Slogan kampaně zněl: „*Neboj se to říct za ni.*“

4.2. Domácí násilí

4.2.1. Institut vykázání a jeho využívání

Vykázání – nový právní institut, který umožňuje za určitých okolností vykázat agresora domácího násilí z místa bydliště a dočasně oddělit osobu násilnou od osob ohrožených, je účinný od 1. ledna 2007, tedy více než jeden rok. V důsledku uvedené legislativní změny a zveřejňováním závažných případů vyhledávaly ohrožené osoby v průběhu roku 2007 pomoc při řešení problematiky domácího násilí častěji.

Oběti domácího násilí mohou od počátku roku 2007 také využívat služby intervenčních center. Intervenční centra poskytují povinně pomoc všem osobám ohroženým domácím násilím, tzn. nejen těm, o kterých se dozví od Policie ČR, ale i těm, kteří se na intervenční centrum obrátí tzv. přímo z ulice. Služby intervenčních center jsou poskytovány bezplatně. V České republice působí celkem patnáct intervenčních center (v Moravskoslezském kraji jsou dvě intervenční centra, v ostatních krajích je zřízeno jedno).

V roce 2007 bylo zaznamenáno 862 případů vykázání/zákazu vstupu, v souvislosti s tím bylo domácím násilím bezprostředně ohroženo 892 dospělých osob, z toho 858 žen a 34 mužů. Opakované vykázání bylo zaznamenáno u 58 osob. Ve sledovaném období Policie ČR evidovala celkem 941 dětí přítomných policejnímu zásahu i násilnému incidentu, který zákroku předcházel. Ostatní děti v těchto domácnostech byly v době zákroku policie mimo domácnost a jejich počet není policií zjišťován. Podle informací získaných intervenčními centry je těchto dětí dvakrát více.

V průběhu roku 2007 se začaly ohrožené osoby obracet s žádostí o vydání předběžného opatření také přímo na civilní soudy, a to i v situacích, kterým nepředcházelo policejní desetidenní vykázání. Z celkového počtu 862 případů policejních rozhodnutí o vykázání/zákazu vstupu podaly ohrožené osoby v 337 případech k soudu žádost o vydání předběžného opatření, kterým chtěly vykázání prodloužit. V 73,5 % případech (tj. 190) soud žádosti vyhověl a lhůtu prodloužil, ve 14 % žádost zamítl.

Celkově lze konstatovat, že první rok implementace zákona o ochraně před domácím násilím do praxe ukázal, že zákon představuje krok správným směrem k prevenci domácího násilí a vytváří podmínky pro poskytování bezprostřední psychologické a sociálně-právní pomoci osobám ohroženým domácím násilím. *Nicméně z dosavadní aplikační praxe vyplývá, že bude nezbytné navrhnout zákonnou úpravu, která by umožnila současně s vykázáním nebo se zákazem vstupu osobě vyslovit i zákaz jakéhokoliv kontaktu s osobou ohroženou, a to po celou dobu trvání vykázání nebo zákazu vstupu. Dále bude třeba zvážit zavedení stalkingu - nebezpečného pronásledování jako nového trestného činu do trestního zákona. I nadále bude nezbytné věnovat pozornost řešení dalších problémů spojených s fenoménem domácího násilí, je to zejména potřeba průběžného prohlubujícího vzdělávání policistů a dalších zainteresovaných odborníků, akreditace terapeutických programů pro násilné osoby, programy zaměřené na děti jako svědky či oběti domácího násilí a programy zacílené na pomoc seniorům postiženým mezigeneračním domácím násilím.*

V prosinci 2007 byla do připomínkového řízení předložena novela občanského soudního řádu, jejímž smyslem je doplnit ustanovení týkající se domácího násilí o ustanovení, která v občanském soudním řádu chybí, tedy blíže specifikovat jednotlivé instituty domácího násilí a odstranit interpretační potíže jednotlivých ustanovení, které vznikly v souvislosti s praktickým užíváním tohoto institutu.

Tabulka č. 3

Oběti domácího násilí a vztah mezi násilníkem a obětí⁹⁰

Domácí násilí									
rok 2007	Prah a	StČ	JČ	ZČ	SČ	VČ	JM	SM	ČR
Celkem případů	20	26	18	20	54	53	99	102	392
Obětí je	- dítě	3	5	4	2	8	3	16	54
	- žena	21	20	12	19	52	48	90	348
	- muž	0	2	1	0	1	5	3	16
	- senior	1	3	4	2	4	7	11	43
Vztah mezi pachatelem a obětí je	- manželé	15	9	6	7	19	33	60	192
	- bývalí manželé	1	5	0	1	3	2	7	33
	- druh/družka	3	6	6	8	18	6	11	80
	- dítě žijící ve společné domácnosti	3	5	4	2	10	8	16	61
	- mezigenerační vztah	2	3	5	3	9	10	22	72
	- jiná osoba žijící ve společné domácnosti	1	2	0	2	6	4	4	4

4.2.2. Nebezpečné pronásledování (tzv.stalking)

Nebezpečné pronásledování je obtěžující a zstrašující jednání, trvající po určitou dobu a zaměřené na konkrétní osobu, které zahrnuje opakované vyhledávání a navazování vizuální nebo fyzické blízkosti, nedobrovolnou komunikaci, nevyžádané projevy přízně a zájmu, slovní, psané i implicitní výhrůžky nebo kombinaci shora uvedeného, což u oběti (zvláště pak jedná-li se o pokračování domácího násilí) může a zpravidla vyvolává strach a obavy.

Základním problémem je skutečnost, že dílčí útoky skládající se v řetězec nebezpečného pronásledování jsou většinou buď zcela nepostižitelné, nebo je lze kvalifikovat pouze jako přestupky.

⁹⁰ Zdroj Ministerstvo spravedlnosti

Společenská nebezpečnost jednání spočívajícího v nebezpečném pronásledování je nepoměrně vyšší než řada „klasických“ trestných činů (krádež, neoprávněný zásah do práva k domu, bytu nebytovému prostoru, výtržnictví, ublížení na zdraví). Právní řád ČR však nebezpečné pronásledování nepostihuje a využití stávajících skutkových podstat trestných činů není vždy možné. Trestný čin „nebezpečného vyhrožování“ v trestním zákoníku postihuje pouze jednu z mnoha podob, které může nebezpečné pronásledování nabýt, a nepostihuje typický znak nebezpečného pronásledování, a to řetězení „nevinných“ dílčích útoků, které však ve výsledku mají enormní dopad na psychický stav i fungování oběti v osobním, rodinném i pracovním životě.

Výbor pro prevenci domácího násilí Rady vlády pro rovné příležitosti žen a mužů vypracoval podnět k přijetí nové skutkové podstaty trestného činu nebezpečného pronásledování. Podnět schválila Rada vlády pro rovné příležitosti žen a mužů dne 16. května 2008 a doporučila ministru spravedlnosti zavést do 31. prosince 2008 skutkovou podstatu nového trestného činu nebezpečného pronásledování do trestního zákona.

Tabulka č. 4

Počty osob stíhaných, obžalovaných a odsouzených za týrání osoby v roce 2007⁹¹

§ 215a - Týrání osoby žijící ve společně obývaném bytě nebo domě					
	Osob	Žen/Mužů	Mladiství	Věk pachatele	Počet osob
Stíháno	497	17/480	5		
Obžalováno	446	12/434	6		
				15-17	6
				18-19	10
				20-24	41
				25-29	55
				30-39	153
				40-49	108
Odsouzeno	255	8/247	2	50 a více	73
				15-17	2
				18-19	3
				20-24	19
				25-29	24
				30-39	76
				40-49	79
50 a více	52				

⁹¹ Zdroj Ministerstvo spravedlnosti

5. HOSPODÁRSKÁ, SOCIÁLNÍ A KULTURNÍ PRÁVA

5.1. Zaměstnanost a pracovně právní vztahy

5.1.1. Legislativní a jiné změny

5.1.1.1. Zákon o zaměstnanosti a uchazeči o zaměstnání

Během roku 2007 došlo k pěti novelizacím zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o zaměstnanosti“). Podstatnou změnu přinesla až poslední novela provedená zákonem 261/2007 Sb., o stabilizaci veřejných rozpočtů.⁹² Na základě této novely došlo u uchazečů o zaměstnání ke zpřísnění podmínek pro vznik nároku na podporu v nezaměstnanosti. Nově nemá nárok na podporu v nezaměstnanosti uchazeč o zaměstnání, se kterým byl v době posledních 6 měsíců před zařazením do evidence uchazečů o zaměstnání zaměstnavatelem skončen pracovněprávní vztah z důvodu porušení povinnosti vyplývající z právních předpisů vztahujících se k jím vykonávané práci zvláště hrubým způsobem, přičemž to platí i v případě skončení jiného pracovního vztahu z obdobného důvodu.

Novela také upravila poskytování příspěvku zaměstnavatelům na podporu zaměstnávání osob se zdravotním postižením.⁹³ Kritériem pro jeho určení budou skutečně vynaložené mzdové náklady na zaměstnance se zdravotním postižením, přičemž nejvýše lze poskytnout příspěvek 9 000 Kč za každou zaměstnanou osobu s těžším zdravotním postižením a 6 500 Kč za každou jinou zaměstnanou osobu se zdravotním postižením. Nově také o poskytnutí tohoto příspěvku, popř. jeho části, rozhodují úřady práce rozhodnutím vydávaným ve správním řízení.

Pokračovaly také práce na přípravě novely zákona o zaměstnanosti, která bude největší novelou tohoto předpisu od roku 2004 a která mimo jiné přinesen institut tzv. „zelených karet“.⁹⁴

5.1.1.2. Zákoník práce

V průběhu roku 2007 bylo přijaty tři dílčí novelizace zákona č. 262/2006 Sb., zákoník práce, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákoník práce“) související se změnami provedenými v jiných zákonech.⁹⁵ Dále byla přijata tzv. technická novela zákoníku práce,⁹⁶ která napravila některé legislativně technické nedostatky stávajícího předpisu. Současné znění zákoníku práce reaguje mimo jiné na nový návrh antidiskriminačního zákona. Dále obsahuje např. zpřesnění a zpřehlednění úpravy jmenování na vedoucí pracovní místo, zpřesnění úpravy zkušební doby, opravy a zpřesnění v úpravě odměňování a cestovních náhrad nebo upřesnění úpravy poskytování doplatku ke mzdě nebo platu při převedení na jinou práci a další převážně technické změny.

⁹² Novela nabyla účinnosti dnem 1. ledna 2008.

⁹³ § 78 zákona o zaměstnanosti

⁹⁴ blíže viz kapitola 9.5.

⁹⁵ zákon č. 181/2007 Sb., o Ústavu pro studium totalitních režimů, č. 261/2007 Sb., o stabilizaci veřejných rozpočtů a zákon č. 182/2006 Sb., o úpadku a způsobech jeho řešení.

⁹⁶ zákon č. 362/2007 Sb.

5.1.2. Zaměstnávání osob se zdravotním postižením

Podle sdělení Ministerstva práce a sociálních věcí došlo v roce 2007 ke zlepšení situace jak z hlediska zaměstnanosti, tak z hlediska počtu volných pracovních míst pro osoby se zdravotním postižením. Úřady práce evidovaly koncem roku 2007 o 8,6 % méně nezaměstnaných osob se zdravotním postižením (65 216) než v roce 2006. Počet volných pracovních míst pro osoby se zdravotním postižením se zvýšil o 44,1 % (z 3 170 míst v roce 2006 na 4 568 koncem roku 2007).

Jiné subjekty – například Moravskoslezský kraj – považují současnou právní úpravu⁹⁷ zaměstnávání osob se zdravotním postižením za nedostatečnou, stejně jako právní úpravu specializované dopravy. *Problémem je také nízká informovanost potencionálních zaměstnavatelů, jednotlivé instituty, které usnadňují vstup těchto osob na pracovní trh, nejsou proto v praxi využívány tak často, jak by mohly.*

5.1.3. Slučitelnost profesních a rodinných rolí

Stejně jako všude v Evropě, i české ženy se stále více uplatňují společensky a profesně. S tímto trendem však ve většině případů nekoresponduje větší angažovanost mužů v péči o rodinu a domácnost. Navíc v České republice není oproti jiným evropským zemím téměř využívána práce na částečný pracovní úvazek, což je mimo jiné dáno i její ekonomickou neatraktivitou. Nedostatečně jsou využívány formy práce z domova, pružná pracovní doba a další prostředky napomáhající větší slučitelnosti profesních a rodinných rolí. Zákonná práva, např. právo neomezeně si přivydělávat při pobírání rodičovského příspěvku, bývají v praxi obtížně využitelná.

Shora uvedené tvoří faktickou překážku i pro možnost rodiče udržet kontakt se svým povoláním, což má dopady na profesní růst a obtížnější návrat do zaměstnání. Vzhledem k tomu, že v převážné míře pečují o malé dítě a dlouhodobě přerušují svou kariéru ženy, jsou to právě ony, kdo je z důvodu rodičovství vystaven zvýšeným obtížím na trhu práce a s tím spojené větší nezaměstnanosti.

Ačkoli v roce 2007 Ministerstvo práce a sociálních věcí vytvořilo několik analytických materiálů ke zmapování této oblasti. Stále přetrvává nepříznivý stav, kdy státem výrazně nejsou podporovány alternativní způsoby zaměstnávání, které by umožňovaly rodičům skloubit jejich pracovní a rodinný život.

Další problematickou skutečností je v České republice praktická neexistence finančně a teritoriálně dostupných služeb péče⁹⁸ o děti do tří let věku dítěte, které jsou jedním z důležitých předpokladů slučitelnosti profesních a rodinných rolí. O zájmu rodičů využívat více tyto služby vypovídá fakt, že mateřské školky navštěvuje až 25% dětí mladších 3 let.⁹⁹

Pozitivním krokem, který může napomoci rozšíření nabídky těchto služeb bylo zpracování návrhu novely zákona č. 455/1991 Sb., o živnostenském podnikání, která v úpravě podmínek pro provozování živnosti "Péče o dítě do 3 let věku v denním režimu" podstatně rozšířila

⁹⁷ Především zákon č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, ve znění pozdějších předpisů.

⁹⁸ Především služby typu „baby-sitting“ a služby poskytované v rámci živnosti "Péče o dítě do tří let v denním režimu".

⁹⁹ Informace převzaty z Národní koncepce rodinné politiky, kterou v roce 2005 vypracovalo Ministerstvo práce a sociálních věcí.

možnost splnění požadavku odborné způsobilosti.¹⁰⁰ Do zákona bylo touto novelizací doplněno, že odborně způsobilé k výkonu této živnosti nejsou jen všeobecné sestry, ale také osoby, které vykonávají jiná nelékařská povolání jako zdravotnický asistent, ošetrovatel, porodní asistentka¹⁰¹ případně sociální pracovníci a pracovníci v sociálních službách.¹⁰²

K podpoře sladění rodinného a profesního života přispívá svou činností také Výbor pro rovné příležitosti žen a mužů v rodinném a pracovním životě (dále jen „výbor“) Rady vlády pro rovné příležitosti žen a mužů. Výbor v uplynulém roce vypracoval podnět k usnadnění návratu žen po rodičovské dovolené na trh práce. Jedním z předpokladů tohoto návratu je dostatečná nabídka zařízení a služeb péče o děti. Podnět proto doporučuje, aby vláda vyřešila legislativní ukotvení (včetně daňových podmínek) široké škály typů zařízení péče o děti pro vytvoření podmínek sladění pracovního a rodinného života (například pro provoz firemních školek, mateřských center, vzájemné rodičovské výpomoci, obecních jeslí apod.). V návaznosti na to další podnět řeší gesci ministerstev ve vztahu ke kolektivním zařízením péče o děti předškolního věku. Zatímco jesle jsou v působnosti ministerstva zdravotnictví (ačkoliv je směřují navštěvovat jen zdravé děti), mateřské školy spadají pod ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy. V podnětu je proto doporučeno zařadit agendu péče o děti předškolního věku do gesce jednoho ministerstva. Oba podněty schválila Rada vlády pro rovné příležitosti žen a mužů dne 16. května 2008.

5.1.4. Orgány inspekce práce a kvalita jejich činnosti

Orgány inspekce práce přijaly v roce 2007 cca 5000 podnětů. Vzhledem k tomu, že počet, podnětů stejně jako v roce 2006 významně převyšoval kapacitní možnosti orgánů inspekce práce, byla k provedení kontroly vybrána asi pouze polovina z nich. Většina podnětů upozorňovala na nedodržování povinností vyplývajících ze zákoníku práce, a to především v oblasti odměňování, pracovního poměru, dohod konaných mimo pracovní poměr a pracovní doby. I přes to, že se objem pokut, které jsou udělovány zaměstnavatelům za zjištěná závažná porušení předpisů, ve srovnání s rokem 2006 téměř ztrojnásobil,¹⁰³ jejich výše je v některých případech tak nízká, že lze pochybovat o účinnosti pokuty.¹⁰⁴

5.1.5. Společenská odpovědnost podniků¹⁰⁵

Společenská odpovědnost podniků je koncepce, podle které podniky začleňují otázky dodržování lidských práv a ochrany životního prostředí do podnikatelské činnosti a do vztahů se zúčastněnými subjekty (tj. zejména zaměstnanci, spotřebiteli, akcionáři, investory, úřady veřejné správy, nevládními organizacemi, dodavateli) na bázi dobrovolnosti. „*Evropská unie se zabývá Sociální odpovědností podniků, neboť tato koncepce může být pozitivním přínosem*

¹⁰⁰ Sněmovní tisk č. 354, schválen Poslaneckou sněmovnou dne 13. 2. 2008 a Senátem schválen dne 20. 3. 2008.

¹⁰¹ Ve smyslu zákona č. 96/2004 Sb., o výkonu nelékařských povolání.

¹⁰² Ve smyslu zákona č. 108/2006 Sb., o sociálních službách.

¹⁰³ V roce 2005 výše pokut dosahovala cca 8,5 mil. Kč, v roce 2006 cca 17,9 mil. Kč a v roce 2007 cca 54 mil. Kč.

¹⁰⁴ V květnu 2007 byl podán podnět na nedodržování pracovněprávních předpisů ze strany společnosti PLUS Diskont. Pracovníci oblastního inspektorátu práce došli k závěru, že společnost svým zaměstnancům neposkytuje dostatečný odpočinek mezi dvěma směny a alespoň 35 hodin odpočinku v sedmi po sobě jdoucích dnech, a že navíc nadměrně nařizuje přesčasy nad zákonem stanovený limit. Za každý z těchto deliktů může inspekce uložit zaměstnavateli pokutu až ve výši 1 milion korun. Inspektorát však sankcionoval společnost jen pokutou 10 000 korun za všechny 3 delikty.

¹⁰⁵ Corporate Social Responsibility.

pro dosažení strategického cíle vytyčeného na summitu Evropské rady v Lisabonu v březnu roku 2000: „stát se nejkonkurenceschopnější a nejdynamičtější znalostní ekonomikou, schopnou udržitelného růstu s více a lepšími pracovními místy a s více posílenou sociální soudržností.“¹⁰⁶

V poslední době se především větší společnosti tématu společenské odpovědnosti věnují. Je chápána jako přidaná hodnota firmy, která zvyšuje její atraktivitu pro obchodní partnery a spotřebitele. Firmy vypracovávají každoroční zprávy o společenské odpovědnosti, ve kterých shrnují své aktivity v této oblasti. Jak ale zdůrazňují některé nevládní organizace, které se touto problematikou zabývají: „odpovědnost korporací je jen prázdným slovem, pokud neexistují jasně definované právní nástroje, které zajistí účinnou ochranu před neodpovědným jednáním korporací.“¹⁰⁷ Hlavním problémem České republiky podle nich zůstává to, že právní systém nepočítá s působením subjektů o takové ekonomické síle a územní působnosti, jako jsou nadnárodní korporace, a nedisponuje nezbytnými brzdami a zárukami, které by byly schopny jejich působení kontrolovat. V nejobecnější rovině zůstává překážkou především princip omezené odpovědnosti právnických osob, respektive nezamýšlené negativní důsledky tohoto principu na lidská práva a životní prostředí.¹⁰⁸

V konečném důsledku tak může vzniknout situace, kdy veřejnost nemá prostředky, kterými by se mohla neodpovědnému chování korporací bránit. *Vláda by se tak měla zasadit o přijetí systémových právních změn, které mohou být jednak dílčí – ve vztahu k jednotlivým problémům, a jednak fundamentální – změny některých zaběhaných právních principů.*

Princip sociální odpovědnosti podniků se ve sféře pracovněprávní a sociální oblasti ve vztahu mezi zaměstnanci a zaměstnavateli uplatňuje např. skrze institut kolektivního vyjednávání, zejména díky existenci podnikových kolektivních smluv a kolektivních smluv vyššího stupně¹⁰⁹, které umožňují, aby určité závazky byly sjednány dobrovolně nad zákonem stanovené minimum a dále díky institutu rozšiřování závaznosti kolektivních smluv vyššího stupně.¹¹⁰

Ministerstvo práce a sociálních věcí se ihned po vstupu České republiky do Evropské unie zapojilo do koncepce Sociální odpovědnosti podniků při Generálním ředitelství pro zaměstnanost, sociální věci a rovné příležitosti Evropské komise. Reálné výstupy z této spolupráce nejsou však příliš viditelné. Ministerstvo práce a sociálních věcí by se mělo více zasazovat o prosazování principů společenské odpovědnosti firem do českého právního řádu.

5.1.6. Směrnice OECD pro nadnárodní společnosti a Národní kontaktní místo

Jako členský stát Organizace pro hospodářskou spolupráci a rozvoj (OECD) se Česká republika na svém území zavázala prosazovat Směrnici OECD pro nadnárodní společnosti.¹¹¹ Směrnice mimo jiné obsahuje část zaměřenou na standardy v oblasti zaměstnanosti a pracovněprávních vztahů (např. právo zaměstnanců a jejich zástupců na informace a projednání, podpora kolektivního vyjednávání, ochrana práva odborově se organizovat apod.).

¹⁰⁶ Citováno ze Zelené knihy „Podpora Evropského rámce pro Sociální odpovědnost podniků“, Generální ředitelství pro zaměstnanost a sociální věci při Evropské komisi, červenec 2001.

¹⁰⁷ Z webu www.responsability.cz vytvořeného Ekologickým právním servisem.

¹⁰⁸ Viz <http://www.responsability.cz/index.php?id=10>.

¹⁰⁹ Viz: <http://www.mpsv.cz/cs/3619>.

¹¹⁰ Viz: <http://www.mpsv.cz/cs/1505> a <http://www.mpsv.cz/cs/3856>.

¹¹¹ Směrnice OECD pro nadnárodní společnosti ze dne 27. června 2000. České znění směrnice naleznete zde: http://www.mfcr.cz/cps/rde/xchg/mfcr/hs.xml/mez_ekon_organizace_12363.html.

Spory v případě porušování směrnice ze strany nadnárodní společnosti jsou řešeny na základě tripartitní spolupráce v rámci Národního kontaktního místa ustaveného při ministerstvu financí.

Činnost národního kontaktního místa byla od doby jeho vzniku hodnocena pozitivně, nicméně v uplynulém období jeho činnost poněkud stagnovala. Odbory byly v minulých letech iniciátory několika případů řešených Národním kontaktním místem. V roce 2007 však nebylo svoláno ani jedno jeho zasedání a nebylo učiněno ani žádné podání.¹¹²

5.2. Sociální zabezpečení

5.2.1. Nemocenské pojištění a peněžitá pomoc v mateřství

V oblasti nemocenského pojištění došlo v roce 2007 k novelizaci několika zákonů,¹¹³ které přinesly tyto základní změny: nemocenské náleží až od 4. kalendářního dne dočasné pracovní neschopnosti a zároveň byla zkrácena ochranná lhůta ze 42 na 7 kalendářních dnů po skončení zaměstnání. Poživateli starobního a plného invalidního důchodu se nemocenské vyplácí nejdéle do dne, jímž končí pojištěná činnost. U peněžité pomoci v mateřství došlo k zásadní změně u uchazeček o zaměstnání, kterým podle nové právní úpravy již tato dávky nenáleží, tyto ženy budou nově pobírat rodičovský příspěvek.

5.2.2. Důchodové pojištění

V návaznosti na nález Ústavního soudu ze dne 6. června 2006 uveřejněný pod č. 405/2006 Sb., který shledal jako diskriminační nastavení administrativních podmínek pro vznik účasti na důchodovém pojištění z důvodu péče o dítě do čtyř let věku a pro hodnocení této doby pouze u mužů, došlo s účinností od 1. července 2007 ke změně zákona o důchodovém pojištění a zákona o organizaci a provádění sociálního zabezpečení. Podmínky účasti na důchodovém zabezpečení byly sjednoceny bez ohledu na pohlaví pečující osoby. Žadatelé nemusí podávat přihlášku k účasti na důchodovém pojištění a doba péče bude pro jejich důchodové nároky hodnocena na základě čestného prohlášení, které budou podávat na předepsaném tiskopise až při uplatnění žádosti o důchod.

5.2.3. Hmotná nouze a životní a existenční minimum

Dne 1. ledna 2007 nabyl účinnosti zákon č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o pomoci v hmotné nouzi“), který v systému sociální ochrany obyvatel pokrývá zejména tu část sociální péče, jejíž dávky byly dříve vázány na sociální potřebnost a dále zákon č. 110/2006 Sb., o životním a existenčním minimu.¹¹⁴

Po jednom roce účinnosti prokázal zákon o pomoci v hmotné nouzi výsledky v podobě snížení dlouhodobé závislosti na dávkách a zejména razantního poklesu počtu příjemců dávek, z nichž část se vrátila na trh práce. Zatímco pokles počtu rodin pobírajících dávky pomoci v hmotné

¹¹² Hodnocení Českomoravské konfederace odborových svazů.

¹¹³ S účinností od 1. ledna 2008 byly novelizovány zákony č. 54/1956 Sb., o nemocenském pojištění zaměstnanců, ve znění pozdějších předpisů a č. 88/1968 Sb., o prodloužení mateřské dovolené, o dávkách v mateřství a o přídavcích na děti z nemocenského pojištění, ve znění pozdějších předpisů, a to zákonem č. 261/2007 Sb., o stabilizaci veřejných rozpočtů.

¹¹⁴ Zákon č. 482/1991 Sb., o sociální potřebnosti, ve znění pozdějších předpisů, byl zrušen ke dni účinnosti zákona o pomoci v hmotné nouzi. Podrobnosti o změnách, které přinesl zákon o pomoci v hmotné nouzi a zákona o životním a existenčním minimu viz kapitola 5.3.1.1 Zprávy 2006.

nouzi byl jen mírný, významně se snížil počet jednotlivců, a to v důsledku nového konceptu společně posuzovaných osob, který zavedl zákon o životním a existenčním minimu. Podle něj jsou společně posuzováni nejen manželé a rodiče a nezletilé nezaopatřené děti, ale i rodiče a děti zletilé nebo nezletilé zaopatřené, pokud s rodiči užívají byt a nejsou posuzovány s jinými osobami, a rovněž jiné osoby společně užívající byt, pokud neprohlásí, že spolu trvale nežijí a společně neuhrazují náklady na své potřeby.

Je však nutné podotknout, že nová úprava pomoci v hmotné nouzi novým vymezením osob společně posuzovaných měla vliv na postavení některých sociálně zranitelných skupin. Jedná se o osamělého rodiče s dítětem, který se v případě sdílení domácnosti se svými rodiči posuzuje společně s nimi, tj. přihlíží se i k příjmu prarodičů. Za skupinu ohroženou přijetím nového zákona lze rovněž považovat i seniory, neboť v případě, že sdílejí společnou domácnost se svými zletilými dětmi, které se ocitly v obtížné sociální situaci (např. v důsledku ztráty zaměstnání), jsou povinni částí svého důchodu přispívat na úhradu potřeb zletilého dítěte. Jejich životní úroveň se tak de facto citelně snížila.

Nezisková organizace IQ Roma servis navíc upozorňuje na to, že ačkoli orgány vyplácející dávky v hmotné nouzi mají ze zákona povinnost poskytnout klientům sociální poradenství, asistenci při vyplňování formulářů a tvorbě individuálních rozvojových plánů a pomoc se zprostředkováním návazných služeb, v praxi se tak často vůbec neděje. Pracovníci úřadu se zaměřují toliko na vyplácení dávek a ostatní úkoly neplní.

5.3. Sociální služby

5.3.1. Legislativní změny

Dne 1. ledna 2007 vstoupil v účinnost zákon č. 108/2006 Sb., o sociálních službách, který do systému sociální péče přinesl největší změny za několik desítek let. Pro uživatele zákon zavádí třicet jedna typů sociálních služeb, které dosud nebyly uzákoněny. Zároveň zavedl příspěvek na péči, s jehož pomocí si klient může sociální službu nakupovat.¹¹⁵

5.3.2. Podnět Rady vlády ČR pro lidská práva k posílení ochrany uživatelů sociálních služeb

V listopadu 2007 schválila vláda¹¹⁶ podnět Rady vlády ČR pro lidská práva ve věci používání opatření omezujících pohyb osob při poskytování sociálních služeb, který má posílit ochranu jejich osobní svobody a svobody pohybu. Podnět ukládá ministru práce a sociálních věcí připravit ve spolupráci s ministrem spravedlnosti návrhy změn zákona o sociálních službách a občanského soudního řádu.

Podstata podnětu spočívá v zajištění stejné ochrany uživatelů sociálních služeb, jakou mají dobrovolně hospitalizovaní pacienti psychiatrických zařízení. To znamená, že v případech použití omezujících prostředků (především tzv. bezpečných místností) by měl klient nebo jeho zákonný zástupce mít možnost podat žalobu k soudu, bude-li mít pocit, že je neoprávněně omezován na svobodě.

¹¹⁵ Bližší informace o změnách, které přinesl zákon o sociálních službách viz kapitola 5.4.1 Zprávy o stavu lidských práv za rok 2006.

¹¹⁶ Usnesení vlády ze dne 21. listopadu 2007 č. 1302, viz:

[http://kormoran.vlada.cz/usneseni/usneseni_webtest.nsf/9DDDE8AF6E65CDE0C1257399002DF6A0/\\$FILE/1302%20uv071121.1302.doc.pdf](http://kormoran.vlada.cz/usneseni/usneseni_webtest.nsf/9DDDE8AF6E65CDE0C1257399002DF6A0/$FILE/1302%20uv071121.1302.doc.pdf).

Vláda dále doporučila vypracovat legislativní změny, které by předešly eventuálnímu střetu zájmů poskytovatelů sociálních služeb, pokud by zároveň byli opatrovníky svých klientů zbavených způsobilosti k právním úkonům. Třetím vládou schváleným podnětem je zavedení podmínky souhlasu soudů v případech výkonu nevratných lékařských zákroků, především kastrace a sterilizace. V současné době k provedení takového zákroku u osob zbavených způsobilosti k právním úkonům stačí pouze souhlas opatrovníka. Navržené změny by měly být předloženy vládě ke schválení v polovině roku 2008.

Problematiku užití opatření omezující pohyb osob v zařízení sociálních služeb zjišťují Inspekce kvality sociálních služeb. Každý kraj inspektuje na svém území nestátní neziskové organizace, církevní organizace a příspěvkové organizace měst. Ministerstvo práce a sociálních věcí provádí inspekci sociálních služeb u poskytovatelů, u kterých kraj vykonává funkci zřizovatele nebo zakladatele. Úřady se v rámci výkonu inspekci řídí zákonem o státní kontrole. Kromě inspekci předem stanovených v plánu inspekci tyto instituce také reagují na podněty a stížnosti a vykonávají specializované inspekce věnující se problematice ochrany práv uživatelů a opatření omezující pohyb osob. V případě, že poskytovatel nepostupuje v souladu se zákonem, může mu být odebrána registrace sociální služby a zároveň mu může být udělena pokuta až do výše 250 tis. Kč. Na instituce pověřené výkonem inspekci se může kdokoli obrátit s podnětem nebo stížností na porušování lidských práv.

Ačkoli se Ministerstvu práce a sociálních věcí během roku 2007 podařilo vypracovat detailní metodiku provádění inspekci, v jejich samotné realizaci se úředníci ministerstva a krajů dostali do téměř ročního zpoždění. Česká republika se stala znovu terčem mezinárodní kritiky po odvysílání reportáže BBC¹¹⁷ v lednu 2008, která zobrazuje dětského klienta v lůžku s vysokými kovovými postranicemi.

5.3.3. Transformace pobytových zařízení sociálních služeb

V únoru 2007 schválila vláda¹¹⁸ Koncepti podpory transformace pobytových sociálních služeb v jiné typy sociálních služeb, poskytovaných v přirozené komunitě uživatele a podporující sociální začlenění uživatele do společnosti¹¹⁹, kterou vypracovalo Ministerstvo práce a sociálních věcí. Cílem koncepce je podporovat poskytovatele sociálních služeb, kteří je chtějí provozovat se zaměřením na individualizaci a humanizaci. Materiál vybízí k přechodu od modelu obrovských a rozlehlých ústavů sociální péče, který v naší zemi dlouho přetrvával, k modelu komunitních zařízení zajišťujících individuální přístup ke všem klientům. Na tento impuls čekali čeští odborníci dlouhá léta.

*Je třeba říci, že samotná myšlenka podpory transformace je nanejvýš chvályhodná. Způsob, jakým k transformaci přistoupilo Ministerstvo práce a sociálních věcí, však již vzbuzuje oprávněné pochybnosti. Z materiálu vyplývá, že ministerstvo nepočítalo s vyčleněním **žádných vlastních finančních prostředků** na samotnou realizaci transformace. Text vzbudil naději v mnoha poskytovatelích sociálních služeb, kteří chtějí nabízet služby v nejvyšší kvalitě a v souladu s moderními poznatky. V průběhu roku 2007 vznikala nová, moderní zařízení sociálních služeb, avšak stávající ústavy fungovaly nadále. Kraje, které tato zařízení financují a jejichž rozpočet nebyl v těchto kapitolách nijak navýšen, se ocitly v neřešitelné situaci, kdy*

¹¹⁷ viz: <http://news.bbc.co.uk/2/hi/europe/7189556.stm>.

¹¹⁸ Usnesení vlády ze dne 21. února 2007 č. 127, viz:

http://kormoran.vlada.cz/usneseni/usneseni_webtest.nsf/353b7431a3a9daaec1256f540046fe0d/58262b03b244a9fac125728300342ba6?OpenDocument.

¹¹⁹ Viz: http://www.mpsv.cz/files/clanky/3858/Koncepce_podpory.pdf.

stále stejnou sumu peněz musí rozdělit mezi více poskytovatelů. Tato skutečnost se ukázala být nejvíce palčivou ve Středočeském kraji, kde přechod k modernímu přístupu v poskytování sociálních služeb proběhl nejrychleji a kde již dnes většina zařízení poskytuje sociální služby na úrovni srovnatelné s vyspělejšími státy.

5.3.4. Příspěvek na péči

Zákon o sociálních službách zásadním způsobem změnil způsob financování sociálních služeb, a to v souvislosti se zavedením institutu „příspěvku na péči“. Příspěvek je poskytován každému, kdo splní zákonem a prováděcími předpisy dané podmínky, přičemž výše příspěvku se odvíjí od zjištěné míry závislosti na péči druhé osoby. Příspěvek je poskytován oprávněným osobám bez ohledu na to, zda je jim pomoc zajišťovaná rodinou nebo poskytovatelem sociálních služeb. Tento model financování sociálních služeb by měl umožnit flexibilnější financování potřebné sítě sociálních služeb než doposud.

Příspěvek na péči je dobrým krokem na cestě k systému sociálních služeb orientovanému na respektování lidských práv a na jejich poskytování v rámci přirozeného prostředí klientů. Jeho zavádění však v průběhu roku 2007 neprobíhalo vždy hladce. V důsledku neočekávané vysokého počtu podaných žádostí o příspěvek na péči došlo k výrazným prodlevám při vydávání posudků o stupni závislosti posudkovými lékaři úřadů práce, což kritizovala i zástupkyně veřejného ochránce práv.¹²⁰ V řadě případů trvalo posouzení zdravotního stavu více než půl roku a konečné rozhodnutí bylo vydáno téměř po roce. Na tento stav reagovalo Ministerstvo práce a sociálních věcí navyšováním počtu smluvních lékařů a později i výpomocí posudkových lékařů okresních správ sociálního zabezpečení. V současné době je připravováno převedení agendy posuzování zdravotního stavu pro účely příspěvku na péči zpět na okresní správy sociálního zabezpečení, kde by se na této agendě mělo podílet více lékařů a mělo by tak dojít k rozložení jejich zátěže a zkrácení lhůt.

Z dosavadních zkušeností je navíc zřejmé, že příjemci příspěvku na péči v mnoha případech nesprávně vnímají účel dávky a považují ji za „odškodnění za jejich zdravotní stav, za přilepšení rodinného rozpočtu“. Do rozpočtů poskytovatelů sociálních služeb je tak transferováno méně finančních prostředků, než se předpokládalo, což vyvolává potřebu jak kontroly využití příspěvku na péči, tak změnu způsobu jeho výplaty, tj. kromě peněžního plnění také zavedení systému nepeněžního (věcného) plnění. Návrh už zpracovává Ministerstvo práce a sociálních věcí.

5.4. Právo na vzdělání

5.4.1. Rozsudek ESLP ve věci D.H. a ostatní proti České republice

13. listopadu 2007 byl vydán rozsudek velkého senátu ve věci stížnosti romských dětí na diskriminační zařazování do zvláštních škol (*D. H. a ostatní proti České republice*).¹²¹ Stěžovatelé zejména tvrdili, že byli vystaveni diskriminaci při výkonu svého práva na vzdělání z důvodu jejich rasy a etnického původu. Na rozdíl od rozsudku vydaného „malým“ senátem složeném ze sedmi soudců, ve kterém bylo rozhodnuto poměrem šesti hlasů proti jednomu, že nedošlo k porušení článku 14 Evropské úmluvy o lidských právech a základních svobodách ve spojení s článkem 2 Protokolu č. 1, velký senát ve složení 17 soudců rozhodl

¹²⁰ Celá zpráva je dostupná zde: <http://www.ochrance.cz/dokumenty/dokument.php?doc=849>.

¹²¹ Stěžovatelé namítali porušení článku 14 Úmluvy ve spojení s článkem 2 Protokolu č. 1, který zaručuje právo na vzdělání

v poměru třináct hlasů ku čtyřem, že v projednávaném případě u každého ze stěžovatelů k porušení článku 14 EÚLP ve spojení s článkem 2 Protokolu č. 1 došlo.

Ze skutkových okolností projednávaného případu vyplývá, že proces přijímání romských dětí do škol nebyl doplněn o záruky, které by zajistily, že stát při uplatnění své diskreční pravomoci v oblasti vzdělávání přihledne ke zvláštním potřebám těchto dětí plynoucím z jejich znevýhodněného postavení. Výsledkem tohoto procesu navíc bylo, že stěžovatelé byli v letech 1996 – 1999 zařazováni do zvláštních škol, jejichž učební osnovy byly nižší úrovně než na běžných školách, a kde byli stěžovatelé izolováni od žáků z většinové populace. V důsledku toho se jim dostalo vzdělání, které ještě zhoršilo jejich obtíže a ohrozilo jejich následný osobní rozvoj, místo aby jim pomohlo řešit jejich skutečné problémy, začlenit se do běžných škol a rozvinout dovednosti, jež by usnadnily jejich život mezi většinovým obyvatelstvem. Soud měl také za prokázané, že pracovní příležitosti žáků, kteří navštěvovali zvláštní školy, jsou omezenější. Za těchto okolností ESLP sice uznal úsilí, které české orgány vynaložily na zajištění vzdělání romským dětem, zároveň však není přesvědčen o tom, že by rozdíl v zacházení mezi romskými a ostatními dětmi byl objektivně a rozumně zdůvodněn a že by mezi použitými prostředky a sledovaným cílem existoval vztah přiměřenosti. V této souvislosti poznamenal, že nová právní úprava zvláštní školy zrušila a obsahuje ustanovení o vzdělávání dětí se speciálními vzdělávacími potřebami včetně sociálně znevýhodněných dětí v rámci základních škol. Jelikož bylo prokázano, že uplatňování příslušných právních předpisů mělo v rozhodné době nepřiměřeně škodlivý dopad na romskou komunitu, ESLP tedy dospěl k názoru, že tomuto diskriminačnímu zacházení museli být nutně vystaveni i stěžovatelé coby příslušníci této komunity.¹²²

V reakci na rozhodnutí ESLP hodlá Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy zpřesnit vymezení tzv. sociálního znevýhodnění a zajistit spolupráci školského poradenského zařízení s orgánem sociálně právní ochrany dětí při jeho zjišťování.

Rozsudek velkého senátu ve věci D.H. a ostatní proti České republice přivítaly především nevládní organizace, které se otázkou (ne)rovného přístupu ke vzdělání zvláště romských dětí dlouhodobě zabývají.¹²³

5.5. Bydlení a ochrana sociálně vyloučených osob

Sociální vyloučení stále patří mezi aktuální problémy, které zasahují českou společnost. V současné době patří mezi nejvíce ohroženou skupinu sociálním vyloučením Romové, resp. příslušníci sociálně vyloučených romských lokalit. V roce 2007 rozdělilo Ministerstvo pro místní rozvoj 6,6 milionu Kč mezi neziskové organizace, které se zabývají mimo jiné i poskytováním bezplatného právního poradenství v oblasti bydlení. Další formou státní intervence při zajištění adekvátního bydlení a ochrany sociálně slabých a v přístupu k bydlení znevýhodněných osob jsou sociální dávky, které pomáhají osobám s nedostatečnými příjmy uhradit náklady na bydlení (příspěvek na bydlení v systému státní sociální podpory, doplatek na bydlení v systému pomoci v hmotné nouzi).

¹²² Neoficiální český překlad rozsudku velkého senátu viz:

<http://portal.justice.cz/ms/ms.aspx?j=33&o=23&k=390&d=201083>. Originál v anglickém znění:

<http://cmiskp.echr.coe.int/tkp197/view.asp?item=21&portal=hbk&action=html&highlight=D.H.&sessionId=6135393&skin=hudoc-en>.

¹²³ Např. Liga lidských práv a IQ Roma servis. Liga lidských práv popsala současný stav základního vzdělávání romských dětí ve svém systémovém doporučení, viz zde: http://www.llp.cz/files/file/segregovane_skolstvi.pdf.

V rámci podpory z Evropského sociálního fondu Ministerstvo práce a sociálních věcí připravovalo v roce 2007 globální grant na podporu integrace příslušníků romských lokalit a také individuální projekt Rady vlády pro záležitosti romské komunity na činnost agentury, která by měla napomáhat integraci Romů a být prostředníkem všech aktérů, kteří se na začleňování Romů podílejí. Globální grant, který se bude realizovat od roku 2008, bude zaměřen především na vzdělávání zadavatelů, poskytovatelů a uživatelů služeb, podporu sociálních služeb a dalších nástrojů působících ve prospěch sociálního začleňování příslušníků sociálně vyloučených romských lokalit a rozvoje partnerství na místní a regionální úrovni.

5.5.1. Program výstavby podporovaných bytů a Státní fond rozvoje bydlení

V rámci programu Podpora výstavby podporovaných bytů vyhlásilo v roce 2007 Ministerstvo pro místní rozvoj dotační tituly na:

- chráněné byty – pro osoby se zdravotními problémy a osoby pokročilého věku. V těchto bytech musí být zajištěno poskytování služeb sociální péče.
- byty na půli cesty – pro osoby a domácnosti se sociálními handicap, které žijí konfliktním způsobem života nebo v rizikovém prostředí. V bytech musí být zajištěno poskytování služeb sociální intervence.
- vstupní byty – pro osoby, které v důsledku nepříznivých životních okolností nemají přístup k bydlení, a to ani při využití všech stávajících nástrojů sociální a bytové politiky, přičemž jsou schopny vést samostatný život zejména z hlediska plnění povinností vyplývajících z nájemního vztahu.

Počty bytů podle jednotlivých dotačních titulů, na jejichž výstavbu poskytlo Ministerstvo pro místní rozvoj finanční prostředky v roce 2007 a jejich výše uvádí následující tabulka.

Tabulka č. 5

Dotační titul		Počet bytů, jejichž výstavba započala v roce 2007	Celkové finanční prostředky na tyto byty v milionech Kč ¹²⁴	Finanční prostředky v milionech Kč ¹²⁵
Podporované byty	Celkem	109	51,820	51,820
	Chráněné byty	94	41,170	41,170
	Byty na půl cesty	13	7,150	7,150
	Vstupní byty	2	0,500	0,500

Nápadně nízký počet podporovaných bytů, na jejichž výstavbu byla poskytnuta dotace v roce 2007 oproti předchozím létům, je způsobem tím, že od roku 2007 je výše podpory limitována. Je poskytována, v souladu s předpisem Evropských společenství¹²⁶, podle pravidla „de minimis“, které omezuje výši veřejné podpory tak, aby nenarušovala hospodářskou soutěž.

¹²⁴ Celková výše dotace na byty, jejichž výstavba započala v daném roce, která je uvedena v Rozhodnutí o účasti státního rozpočtu na financování akce.

¹²⁵ Částky skutečně v daném roce uvolněné na akce zahajované, rozestavěné a dokončované.

¹²⁶ Nařízení Evropské komise č. 1998/2006 o použití článků 87, 88 Smlouvy na podporu de minimis.

Na výstavbu nájemních bytů určených pro domácnosti vymezenými příjmy poskytuje od roku 2006 dotace pouze Státní fond rozvoje bydlení, a to na základě nařízení vlády č. 146/2003 Sb., V roce 2007 poskytl Státní fond dotace na výstavbu nájemních bytů pro příjmově vymezené osoby celkem na 159 projektů ve 137 obcích a městech. Podpořil tak vznik 1 376 nových nájemních bytů, celkový objem dotačních prostředků činil 798 milionů Kč.

5.6. Práva osob se zdravotním postižením

5.6.1. Práva osob se smyslovým postižením

V roce 2007 byly zahájeny práce na novele zákona č. 155/1998 Sb., o znakové řeči a o změně dalších zákonů (dále jen „zákon o znakové řeči“). Potřeba doplnění zákona o znakové řeči reaguje na poznatky a zkušenosti, které jednoznačně prokázaly, že při praktické aplikaci tohoto zákona nejsou odpovídajícím způsobem garantovány potřeby a komunikační prostředky hluchoslepých osob při používání znakové řeči.

Hluchoslepotu je kombinované zdravotní postižení, které patří mezi ta nejtěžší. Pro osoby postižené hluchoslepotou patří mezi nejzávažnější problémy především otázky komunikace a získávání informací. Specifické potřeby a podmínky pro komunikaci a získávání informací u těchto osob nejsou dosud žádným způsobem právně upraveny. Přestože tyto osoby tvoří v naší společnosti jen málo početnou skupinu, je třeba i jim garantovat právo na používání odpovídajících komunikačních systémů při používání znakové řeči.

Novela zákona je zaměřena zejména na zajištění komunikačních potřeb a prostředků občanů postižených hluchoslepotou na stejné úrovni jako u osob neslyšících a na doplnění zákona o další v praxi používané systémy komunikace neslyšících a hluchoslepých osob, jako je zejména Lormova abeceda, daktylografika, taktilní odezírání aj.¹²⁷

5.6.2. Práva osob s duševním postižením

Český systém péče o duševně nemocné je plně srovnatelný s úrovní ve vyspělých zemích, pokud se týká diagnostiky a farmakologické léčby. Avšak pokud sledujeme, jak dalece je systém citlivý k lidským právům pacientů, zda jsou tvořeny podmínky pro zapojování klientů do rozhodovacích procesů, v jakých podmínkách a kde jsou pacienti léčeni a jak je systém schopen se zabývat všemi problémy, které jsou s nemocí spojeny, pak je zřetelný výrazný rozdíl mezi ČR a západoevropskými zeměmi.

Nevládní organizace Centrum pro rozvoj péče o duševní zdraví vytvořilo analýzu, ze které vyplývá, že: „v České republice je 80 % psychiatrických lůžek v psychiatrických léčebnách. Proto je velká část akutní péče, namísto v psychiatrických odděleních všeobecných nemocnic, prováděna na lůžkách následné péče. Většina finančních zdrojů plyne do lůžkového fondu. Psychiatrické léčebny jsou placeny za obložnost, jsou tedy motivovány mít co největší počet klientů. Platby na lůžko a den jsou v psychiatrických odděleních všeobecných nemocnic paradoxně nižší, než jsou platby v psychiatrických léčebnách, a výrazně nižší než platby jiných somatických oddělení. I z tohoto důvodu nedochází k rozvoji, respektive přesunu akutní péče na psychiatrická oddělení.“

¹²⁷ Návrh zákona byl v únoru 2008 projednán a schválen vládou¹²⁷ a postoupen k projednání Poslanecké sněmovně Parlamentu ČR.

*Rozvoj mimonemocničních zařízení, která jsou ve vyspělých zemích dominantní částí systému péče o duševně nemocné, u nás v posledních letech stagnuje. Na tato zařízení zbývá jen minimální část celkových zdrojů.*¹²⁸

Samostatným problémem zůstává přiznávání příspěvku na péči (viz bod 5.3.4. Zprávy) osobám s duševním onemocněním. Současná právní úprava nedostatečně reflektuje fakt, že schopnost postarat se o sebe může u některých duševních onemocnění výrazně kolísat. Pokud je nemocný člověk posuzován v den, kdy všechny úkony zvládá, nemusí mu být příspěvek přiznán, ačkoli v jiných dnech jich nemusí být vůbec schopen. Právní úprava by proto měla být v tomto směru upřesněna.

5.6.2.1. Problematika nedobrovolných hospitalizací v psychiatrické léčebně

Psychiatrická zařízení v ČR jsou často místem, kde dochází k omezování osobní svobody. K nedobrovolnému umístění osoby do těchto zařízení může dojít pouze v případech vymezených v zákoně o péči o zdraví lidu. Zákonost omezení osobní svobody ve zdravotnickém zařízení musí být přezkoumána soudem v tzv. detenčním řízení.¹²⁹ *Bohužel přetrvává formalistický přístup soudů, které poté, co jim zdravotnické zařízení oznámí, že převzalo jednotlivce bez jeho souhlasu, rutinně rozhodují, že hospitalizace je zákonná (viz tabulka č. 6). Problémem je absence standardizovaných postupů pro zjišťování rizika nebezpečnosti pacienta pro okolí či jeho samotného a vzhledem k absenci nezávislého posudku se soudy fakticky řídí pouze názorem ošetřujícího lékaře. Stále je časté, že advokát ustanovený soudem se s účastníkem neseťká a ani jinak jej nekontaktuje a neseznámí se s jeho stanoviskem; dotyčný tak zůstává fakticky nezastoupen.*

Tabulka č. 6

Počty rozhodnutí v „detenčním“ řízení v roce 2006¹³⁰

Okresní (městský, obvodní) soud	Počet zahájených řízení	Počet rozhodnutí, že k převzetí došlo ze zákonných důvodů	Počet rozhodnutí, že k převzetí nedošlo ze zákonných důvodů
Brno	897	897	0
Havlíčkův Brod	1067	1065	2
Hradec Králové	389	282	0
Jihlava	582	582	0
Kroměříž	1363	1363	0
Litoměřice	451	401	0
Mladá Boleslav	305	201	0
Olomouc	846	732	0
Opava	2569	1148	2
Plzeň-jih	1630	1099	2
Praha 8	858	858	1
CELKEM	10957	8628	7

¹²⁸ Situační analýza péče o duševně nemocné na území hlavního města Prahy, kterou vytvořilo Centrum pro rozvoj péče o duševní zdraví, str. 8 – 9.

¹²⁹ §§ 191a-191g občanského soudního řádu.

¹³⁰ Informace zjištěné Ligou lidských práv v roce 2007.

Tabulka č. 7

Počty podaných odvolání proti usnesení o přípustnosti převzetí v roce 2006¹³¹

okresní (městský, obvodní) soud	počty podaných odvolání - 2006
Brno	19
Havlíčkův Brod	6
Hradec Králové	0
Jihlava	4
Kroměříž	N
Litoměřice	3
Mladá Boleslav	0
Olomouc	4
Opava	2
Plzeň-jih	51
Praha 8	14
CELKEM	78

(Pozn. N – soud informaci neposkytnul)

Ze zjištěných informací vyplývá, že:

- v roce 2006 uvedené soudy pouze v 0,06 % případů prohlásily, že k převzetí pacienta nedošlo ze zákonných důvodů;
- v roce 2006 bylo pouze 0,90 % rozhodnutí uvedených soudů, že převzetí proti vůli osoby bylo zákonné, napadnuto odvoláním;

Liga lidských práv také upozorňuje na případy, kdy v případě nedobrovolné hospitalizace osoby zbavené způsobilosti k právním úkonům soudy řízení vůbec nezahájí, pokud opatrovník dal souhlas s převzetím. Jestliže je však dotčená osoba omezena ve styku s vnějším světem, jedná se o detenci a význam práva na osobní svobodu vyžaduje, aby její zákonnost byla soudně přezkoumána – rozhodnutí zde nemůže být svěřeno pouze opatrovníkovi. Obdobně připomíná, že to, zda soud řízení zahájí, by nemělo záviset na délce držení v ústavu.¹³² Vzhledem k důležitosti práva na osobní svobodu je nezbytné, aby byla soudně přezkoumána jakákoliv detence – to také odpovídá judikatuře Evropského soudu pro lidská práva k čl. 5 EÚLP.

Z výše uvedených údajů je patrné, že současný přístup k soudnímu přezkumu nedobrovolného převzetí ve zdravotnickém zařízení, zvláště pak v případech psychiatrických léčeben selhává. Přičemž hlavní problém není samotná právní úprava, ale spíše lhostejnost jak soudců a soudních úředníků, tak advokátů, kteří mají práva těchto osob chránit.

¹³¹ Informace zjištěné Ligou lidských práv v roce 2007.

¹³² Liga lidských práv uvádí případ ženy, která byla bez svého souhlasu převzata v psychiatrické léčebně a po asi 24 hodinách propuštěna. Soud v jejím případě řízení nezahájil a na její stížnost odpověděl následovně: „Městský soud v Brně i Krajský soud v Brně ze své praxe vychází z předpokladu, že pokud je jakákoliv osoba propuštěna ve lhůtě 24 hodin, tj. ve skutečnosti dříve, než se soud dozví o hospitalizaci, ve věci již nekoná jakékoliv úkony a spis zakládá jako věc vyřízenou.“ Dopis Městského soudu v Brně ze dne 18. prosince 2007, zn. St. 132/2007.

5.6.2.2. Způsobilost k právním úkonům a opatrovnictví

V prosinci 2007 vydal Ústavní soud nález¹³³, ve kterém se kriticky vyjádřil k současnému nastavení způsobu úpravy zbavování/omezování způsobilosti k právním úkonům a k otázce opatrovnictví vůbec:

„Postup soudů v tomto posuzovaném případě nese rysy typické pro postup soudů v těchto věcech. Je charakterizován formálním, schématickým pohledem na projednávaný případ, bez snahy o individuální přístup ke každému jednotlivému případu a naprosto nekritickým přejímáním závěrů znaleckých posudků, v nichž jsou mnohdy formulovány odpovědi na dotazy soudů, které překračují meze odborného posouzení a zasahují přímo do rozhodování soudů tím, že dávají přímý návod, jak má soud ve věci rozhodnout. Soudní rozhodnutí pak není rozhodnutím nezávislého soudu, ale soudního znalce.

Nelze odhlédnout ani od statistických údajů týkajících se způsobilosti k právním úkonům, které dávají obrázek o současné rozhodovací praxi a které stěžovatelka doložila dopisem Ministerstva vnitra ze dne 2. srpna 2007. Z údajů obsažených v tomto dopise o počtu osob zbavených nebo omezených ve způsobilosti k právním úkonům vyplývá, že k 30. červenci 2007 bylo evidováno 3.893 osob s omezením způsobilosti k právním úkonům, a 23.283 osob se zbavením způsobilosti k právním úkonům.“

Nález jen potvrdil to, na co již delší dobu upozorňují nevládní organizace zabývající se problematikou osob s duševním postižením, tedy že v praxi pokračuje nadužívání institutu zbavení a omezení způsobilosti k právním úkonům. Problémem zůstává nedostatečné vymezení podmínek, za kterých může být osoba zbavena způsobilosti k právním úkonům nebo ve způsobilosti omezena. Soudy často v řízení o způsobilosti k právním úkonům rozhodují pouze na základě psychiatrického posudku a neprovádějí další důkazy, které by schopnosti účastníků činit právní úkony prokázaly. Problémem je jak kvalita znaleckých posudků, tak i velmi obecné otázky, které soudy znalci kladou; problematické je také převažující využívání pouze znalců z oboru psychiatrie: např. schopnosti osoby s mentálním postižením (bez psychiatrické diagnózy) kvalifikovaněji posoudí spíše psycholog či sociální pracovník. Problematická je také kontrola výkonu funkce opatrovníka, soudy nevěnují této otázce přílišnou pozornost, což může mít závažné důsledky na zajištění práv osob, které jsou omezeny nebo zbaveny způsobilosti k právním úkonům.

Jako nezbytné se jeví zásadním způsobem reformovat systém opatrovnictví, omezování a zbavování způsobilosti k právním úkonům. Na celém světě je tato právní úprava modernizována v tom směru, že je snaha poskytnout osobám s postižením potřebnou asistenci k tomu, aby se mohly rozhodovat, a zároveň je nemarginalizovat a nevykloučovat ze života ve společnosti tím, že je zbavíme způsobilosti. Stále více jsou tak prosazovány principy tzv. podporovaného rozhodování (supported decision making).¹³⁴ Určité prvky tohoto nového systému jsou používány v několika provinciích Kanady, ve Švédsku, Finsku či v Německu.

Celosvětově zvítězila snaha prosadit změnu směrem k podporovanému rozhodování přijetím Úmluvy o právech osob se zdravotním postižením Valným shromážděním OSN. Úmluva v čl. 12 deklaruje, že všichni lidé jsou si ve způsobilosti k právním úkonům rovni a že státy mají

¹³³ Nález Ústavního soudu ze dne 13. prosince 2007 sp. zn. II. ÚS 2630/07, dostupný zde: <http://nalus.usoud.cz/Search/ResultDetail.aspx?id=57542&pos=1&cnt=1&typ=result>.

¹³⁴ Viz Systémové doporučení Ligy lidských práv č. 6 – Rozhodování osob s duševní poruchou: zásady pro poskytování asistence. Dostupné z <http://www.llp.cz/cz/systemova-doporuceni/systemove-doporuceni-c-6-p6>.

povinnost zajistit osobám s postižením asistenci potřebnou k tomu, aby mohly svou způsobilost k právním úkonům realizovat.

Problematika opatrovnictví je začleněna v Konceptu podpory transformace pobytových sociálních služeb.¹³⁵ Ta ve svém cíli číslo 5.5.2 počítá s vypracováním právní a věcné analýzy současného stavu praxe v procesu ustanovování opatrovnictví se zvláštním důrazem na lidskoprávní oblast, do konce roku 2007. Ačkoli na Ministerstvu práce a sociálních věcí již vznikla pracovní skupina, která tuto analýzu má vypracovat, dosud žádný výstup neexistuje.

5.7. Postavení a práva seniorů

Podle demografických údajů bude do roku 2010 v České republice ve věku 60 a více let 22,9 % osob. Se vzrůstajícím počtem seniorů bude proti dnešku více starých lidí potřebovat intenzivní péči a podporu v důsledku ztráty samostatnosti. Na tento nejen celoevropský trend (celosvětově jsou nejrychleji rostoucí skupinou staršího obyvatelstva lidé ve věku nad 80 let, přičemž oproti roku 2000 jejich počet v příštích 50 let vzroste 5krát) se snaží státy reagovat přijímáním strategií, plánů deklarujících zásady a principy vztahující se ke stárnutí populace. V roce 2007 byl v České republice jedním z nástrojů na prosazování politiky stárnutí, přípravy na stárnutí a trvalou a rovnoprávnou integraci seniorů do společnosti, Národní program přípravy na stárnutí na období let 2003 až 2007.¹³⁶ V lednu 2008 byl pak vládou schválen Národní plán přípravy na stárnutí na období let 2008 až 2012¹³⁷.

Přijetí Národního programu přípravy na stárnutí se stalo významným podnětem pro občany a občanská sdružení a vyvolalo řadu aktivit na podporu důstojného života ve stáří iniciovaných samotnými občany. Seniorské organizace a senioři se s cíli a hodnotami programu zcela ztotožnili a navazovali žádoucí dialog a spolupráci s představiteli místní a regionální samosprávy, státní správy i členy vlády. Program tak přispěl ke zvýšení povědomí o problematice stárnutí populace a životních podmínkách ve stáří jak v oblasti státní správy, tak v oblasti samosprávy.

Po vyhodnocení plnění programu i Ministerstvo práce a sociálních věcí připouští, že pobytové sociální služby nejsou v mnoha případech zabezpečeny na potřebné úrovni. Dále uvádí, že senioři mají stále nízké povědomí o právních předpisech týkající se sociálního zabezpečení. Nedokáží proto upravit své chování podle daných pravidel a vyvarovat se rizik. Nedokáží efektivně využívat nástroje zákona o sociálních službách. Zvláště varující jsou v této souvislosti signály o nesprávném využívání příspěvku na péči. Postavení starších osob ve zdravotnictví vykazuje vážné problémy. Zejména pak chybí koncepce dlouhodobé péče. Geriatrická medicína je stále nedoceněna.¹³⁸

¹³⁵ Blíže kapitola „Transformace pobytových zařízení sociálních služeb“

¹³⁶ Usnesení vlády ze dne 15. května 2002 č. 485, viz:

http://kormoran.vlada.cz/usneseni/usneseni_webtest.nsf/WebGovRes/4BB9233F81FC1A24C12571B60070851A?OpenDocument.

¹³⁷ Usnesení vlády ze dne 9. ledna 2008 č. 8, viz:

[http://kormoran.vlada.cz/usneseni/usneseni_webtest.nsf/5ADDACF3492700FFC12573CA002C152D/\\$FILE/8%20uv080109.0008.doc.pdf](http://kormoran.vlada.cz/usneseni/usneseni_webtest.nsf/5ADDACF3492700FFC12573CA002C152D/$FILE/8%20uv080109.0008.doc.pdf). Program reaguje na mezinárodní doporučení a dokumenty, zejména na závěry 2. mezinárodního shromáždění OSN o stárnutí konaného v Madridu v dubnu 2002, na závěry Ministerské konference o stárnutí konané v listopadu 2007 v Leonu ve Španělsku a na doporučení dalších mezinárodních organizací.

¹³⁸ Informace o plnění Národního programu přípravy na stárnutí na období let 2003 – 2007, viz <http://www.mpsv.cz/cs/4987>.

Rovněž veřejný ochránce práv odhalil porušování lidských práv v pobytových zařízeních sociálních služeb.¹³⁹ Ochránce kritizoval například to, že vnitřní předpisy (domácí řády) některých zařízení obsahují ustanovení odporující právním předpisům.¹⁴⁰ Během návštěv bylo dále zjištěno mnoho příkladů restriktivního přístupu ke klientům: nevydávání klíčů od pokojů, zakazování sledování televize v noci, nemožnost neodebírat lékařem předepsanou dietu, neumožnění (nebo zákazy) používání kuchyňských spotřebičů, zakazování kouření a konzumace alkoholu, nevracení ani části úhrad za dny pobytu mimo zařízení. V mnoha zařízeních není brán ohled na důstojnost a stud seniorů: před vstupem do pokoje personál neklepe, toalety a koupelny nelze uzamknout ani jinak dát najevo jejich obsazení, osobní hygiena a jiné intimní úkony jsou u nesoběstačných klientů prováděny bez zástěn či jiných opatření pro zachování soukromí.

Ochránce opakovaně kritizoval, že personál zařízení podává tlumivé léky na základě vlastního uvážení s tím, že lékař jen dopředu naordinoval paušálně konkrétní medikament „*pro případ neklidu*“; v některých zřízeních byli demenční klienti bez dalšího zamykáni ve svých pokojích, a to i celodenně; postranice u lůžek jsou používány všude, často bez ohledu na pohyblivost klientů, bez analýzy rizik a možností klienta.

Prioritami Národního programu přípravy na stárnutí na období let 2008 až 2012¹⁴¹ jsou: aktivní stárnutí (zaměstnanost starších osob a prodloužení aktivního života), vytvoření prostředí a komunit vstřícných ke stáří, zlepšení zdraví a zdravotní péče ve stáří a podpora rodiny a pečovatелů. Ochrana práv seniorů se stala také jedním z témat českého předsednictví v Radě Evropské unie, a to jako součást priority „Evropa konkurenceschopná a otevřená“. Velká pozornost bude věnována k sjednocení „zdravotní“ a „sociální“ péče o seniory a přechodu k přístupu orientovanému na „osobu“ a „lidská práva“. Z tohoto hlediska lze české předsednictví chápat jako hledání evropské cesty v prosazení konceptu dlouhodobé péče do strategického politického řízení a prevence před nevhodným zacházením, týráním a zneužíváním seniorů, porušováním jejich důstojnosti a lidských práv. Tématu ochrany práv seniorů v kontextu dlouhodobé péče bude věnována speciální konference, která se bude konat v Praze během českého předsednictví. Konference se bude rovněž zabývat riziky zneužití dlouhodobé péče – včetně případů chemického omezování seniorů v ústavní péči či zneužití eutanazie.

¹³⁹ Informace této kapitoly převzaty ze Souhrnné zprávy veřejného ochránce práv za rok 2007, str. 71-72, viz www.ochrance.cz.

¹⁴⁰ Například se jedná o podmiňování vycházek či návštěv klientů souhlasem pracovníků zařízení, stanovování povinnosti podstupovat lékařská vyšetření, odebrání osobních dokladů apod.

¹⁴¹ Návrh programu byl schválen vládou 9. ledna 2008, usnesení č. 8, viz: http://racek.vlada.cz/usneseni/usneseni_webtest.nsf/353b7431a3a9daaec1256f540046fe0d/d105b219f159c362c12573ca002c1d83?OpenDocument.

6. LIDSKÁ PRÁVA A BIOMEDICÍNA

6.1. Přístup do zdravotnické dokumentace

Novela¹⁴² zákona č. 20/1966 Sb., o péči o zdraví lidu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o péči o zdraví lidu“) z května 2007 výslovně zakotvila právo pacienta nahlížet do zdravotnické dokumentace a pořizovat si z ní opisy, výpisy či kopie s výjimkou informací z autorizovaných psychologických metod a popisu léčby psychoterapeutickými prostředky. Stejné právo mají i osoby určené pacientem. Dále je stanoveno právo osob blízkých na informace o zdravotním stavu zemřelého pacienta, příčinách jeho úmrtí a právo nahlížet do zdravotnické dokumentace včetně pořízení kopií, výpisu nebo opisu ze zdravotnické dokumentace.

Ačkoli zákon stanoví¹⁴³, že úhrada za kopie zdravotnické dokumentace nesmí přesáhnout náklady spojené s jejich pořízením, nevládní organizace upozorňují, že se v praxi vyskytly případy, kdy zdravotnická zařízení účtovala nepřiměřeně vysoké částky, což odůvodňovaly tím, že kopie musí pořizovat lékař, a cena kopií jen zohledňuje jeho hodinovou sazbu. *Takovýto postup ze strany zdravotnických zařízení je třeba považovat za svévolný.*

6.2. Zásada informovaného souhlasu

Citovaná novela zákona o péči o zdraví lidu zdůraznila, že vyšetřovací a léčebné výkony je možno provést, mimo zákonem stanovených výjimek,¹⁴⁴ pouze se souhlasem pacienta.¹⁴⁵ Platí, že pacient, případně další osoby, musí být informován o účelu a povaze poskytované zdravotní péče a každého vyšetřovacího nebo léčebného výkonu, jakož i o jeho důsledcích, alternativách a rizicích. Podstatou zásady informovaného souhlasu se zákrokem je, aby se na základě získaných informací mohl pacient svobodně rozhodnout, zda doporučovaný léčebný zákrok podstoupí či nikoli. Tento princip je zakotven také v článku 5 Úmluvy o lidských právech a biomedicíně.¹⁴⁶ Ve vyhlášce o zdravotnické dokumentaci¹⁴⁷ byly navíc podrobně upraveny požadavky na písemný záznam o souhlasu s poskytnutím zdravotnického výkonu a o prohlášení o odmítnutí zdravotnického výkonu.

Ačkoli je zásada informovaného souhlasu v zákoně o péči o zdraví lidu obsažena již od roku 1966, její správná realizace v praxi byla, a v některých případech nadále zůstává, problematická. Čeští lékaři nebyli v minulosti vedeni k partnerskému přístupu k pacientům, bylo to způsobeno i samotným konceptem „péče“, ve kterém pacient více méně pasivně přijímá rady a rozhodnutí lékaře. S postupným přerodem systému směrem k poskytování „služeb“ se pacient stává aktivním partnerem lékaře, který je schopen na základě poskytnutých informací samostatně rozhodovat o svém zdraví. Na nesprávnou realizaci informovaného souhlasu v České republice upozornily mezinárodní orgány, které dohlíží na dodržování lidských práv, v souvislosti se sterilizacemi prováděnými v rozporu s právem.¹⁴⁸

¹⁴² zákon č. 111/2007 Sb., kterým se mění zákon č. 20/1966 Sb., o péči o zdraví lidu, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony (účinný k 15. květnu 2007)

¹⁴³ § 67bb odst. 4 písm. b) zákona o péči o zdraví lidu

¹⁴⁴ § 23 odst. 4 zákona o péči o zdraví lidu

¹⁴⁵ § 23 odst. 2 zákona o péči o zdraví lidu.

¹⁴⁶ Úmluva na ochranu lidských práv a důstojnosti lidské bytosti v souvislosti s aplikací biologie a medicíny: Úmluva o lidských právech a biomedicíně, vyhlášená ve Sbírce mezinárodních smluv pod č. 96/2001 Sb.m.s. Pro Českou republiku vstoupila Úmluva v platnost dne 1. října 2001.

¹⁴⁷ vyhláška č. 385/2005 Sb., o zdravotnické dokumentaci (účinnosti nabyla dne 1. dubna 2007)

¹⁴⁸ viz kapitola 6.5.

6.3. Používání omezovacích prostředků při poskytování zdravotní péče

V roce 2007 nadále přetrvával stav, kdy použití omezovacích prostředků ve zdravotnických zařízeních nebylo vůbec upraveno na zákonné úrovni, ačkoli to odporuje čl. 8 odst. 1 a 2 a čl. 4 odst. 1 Listiny základních práv a svobod. Problematika je upravena toliko metodickým pokynem a pouze pro psychiatrická zařízení.¹⁴⁹ K přijetí této zákonné úpravy vyzval Českou republiku několikrát také CPT.

V roce 2007 zpracovala Rada vlády ČR pro lidská práva podnět k právní úpravě používání omezujících prostředků při poskytování zdravotní péče. Podnět navrhuje uložit ministru zdravotnictví, aby zpracoval právní úpravu, která by reflektovala tato doporučení CPT: zákonná úprava by měla výslovně stanovit, že prvotní pokusy o zklidnění agresivních a neklidných pacientů by měly být nekontaktní (např. slovní pokyny) a že v případě nutnosti fyzického zklidnění by se v zásadě mělo jednat o zvládnání pomocí rukou. Použití prostředků fyzického omezení (popruhy, svěrací kazajky) by mělo být používáno jen velice zřídka a musí být nařízeno nebo odsouhlaseno lékařem. Použití těchto prostředků musí být ukončeno co nejdříve a nikdy by nemělo být využíváno jako trest. O každém použití omezovacích prostředků musí být proveden záznam do zdravotní dokumentace pacienta a do zvláštní knihy, kterou zdravotnické zařízení pro tyto účely vede.¹⁵⁰

Věcný záměr zákona o zdravotnických službách a podmínkách jejich poskytování, který v průběhu roku 2007 připravilo Ministerstvo zdravotnictví, již s některými těmito zásadami počítá. Omezovacími prostředky se v tomto návrhu rozumí omezení držením zdravotnickými pracovníky nebo jinými pracovníky, umístění v izolační místnosti, omezení pacienta v pohybu prostřednictvím ochranných pásů, kurtů nebo umístěním v síťovém lůžku.

Věcný záměr nicméně nepovažuje za omezovací prostředek podání psychofarmak, přestože se jedná o nejčastěji používaný omezovací prostředek. V tomto směru bude nutné blíže stanovit podmínky použití tohoto omezovacího prostředku přímo v textu zákona.

6.4. Sterilizace prováděné v rozporu s právem

Rada vlády ČR pro lidská práva na svém zasedání dne 13. prosince 2007 schválila podnět ke sterilizacím prováděným v rozporu s právem. Podnět bude projednán vládou v roce 2008. Fakt, že k protiprávnímu provádění sterilizací docházelo vyplývá ze zpráv všech orgánů, které tuto otázku v minulosti šetřily: výsledky šetření Generální prokuratury ze dne 25. května 1992, činnost poradního sboru Ministerstva zdravotnictví¹⁵¹ ze dne 19. září 2007 a závěrečné stanovisko veřejného ochránce práv ze dne 23. prosince 2005.¹⁵² Z citovaných materiálů vyplývá, že k porušování právních předpisů upravujících provádění sterilizací docházelo především v souvislosti s (ne)poskytnutím svobodného informovaného souhlasu se zákrokem.

¹⁴⁹ Metodické opatření Ministerstva zdravotnictví k používání omezovacích prostředků u pacientů v psychiatrických zařízeních, zveřejněné ve Věstníku Ministerstva zdravotnictví č. 1/2005. V souladu s tímto metodickým pokynem je použití omezujících prostředků odůvodnitelné pouze tehdy, kdy jsou vyčerpány veškeré možnosti a kdy nelze nalézt odstranitelnou příčinu chování pacienta. Dle metodického pokynu bylo jednotlivým psychiatrickým zařízením doporučeno vypracovat vlastní vnitřní předpisy pro použití omezovacích prostředků.

¹⁵⁰ Jedná se o doporučení ze Zprávy CPT.

¹⁵¹ Sterilizace žen a mužů (stanovisko Ministerstva zdravotnictví) - <http://www.mzcr.cz/index.php?clanek=2809>

¹⁵² Závěrečné stanovisko veřejného ochránce práv ve věci sterilizací prováděných v rozporu s právem ze dne 23. prosince 2005, viz <http://www.ochrance.cz/dokumenty/dokument.php?back=/cinnost/aktual.php&doc=329>

Žádná ze zpráv se zatím komplexně nezabývala otázkou odpovědnosti státu za provádění těchto protiprávních zákroků, a to přesto, že mezinárodní organizace dohlížející na dodržování lidských práv Českou republiku opakovaně vyzývají, aby k této otázce zaujala stanovisko a aby rozhodla o odškodnění poškozených osob. Z poslední doby citujeme například závěrečná doporučení Výboru pro odstranění diskriminace žen (CEDAW) z roku 2006¹⁵³ nebo doporučení Výboru pro odstranění všech forem rasové diskriminace (CERD) z roku 2007.¹⁵⁴

Z pohledu odpovědnosti České republiky se zdá být problematické zejména vydání vyhlášky č. 152/1988 Sb., která zaváděla vyplácení dávky osobám, které se „v zájmu zdravé populace a překonání nepříznivých životních poměrů rodiny“ podrobily sterilizačnímu zákroku.¹⁵⁵ Dalším problematickým aspektem se zdá být působení sociálních pracovníků a pracovníc, kteří vyhlášku využívali k asimilaci „nepřízpusobivých“ rodin a k zavádění modelu „správné rodiny“. Jak konstatoval veřejný ochránce práv: „I když stát žádný pokyn nevydal, přesto lze v jeho schvalování a podpoře praxe spatřovat odpovědnost za z dnešního pohledu nepřijatelný přístup sociální sféry ke klientům.“¹⁵⁶

V průběhu roku 2007 byla Ministerstvem zdravotnictví přijata opatření směřující k zabránění protiprávních sterilizací v budoucnu. V nejobecnější rovině jde o podtržení důležitosti zásady informovaného souhlasu pacienta se zákrokem, které přinesla výše zmíněná novela zákona o péči o zdraví lidu.¹⁵⁷ Zároveň byl ve Věstníku MZ vydán vzor informovaného souhlasu se sterilizací, který by měl zajistit srozumitelné poučení pacientky o povaze tohoto zákroku.¹⁵⁸ Ministerstvo zdravotnictví problematiku protiprávních sterilizací bude v budoucnu zohledňovat i při profesní přípravě lékařů, zejména v oblasti jejich dalšího vzdělávání. V neposlední řadě se pak připravuje právní úprava sterilizace jako zdravotního výkonu v zákoně o specifických zdravotních službách.

¹⁵³ Výbor pro odstranění diskriminace žen (CEDAW) - závěrečné doporučení z 36. zasedání ze dne 25. 8. 2006, http://www.vlada.cz/assets/cs/rvk/rlp/dokumenty/mezinarodni_umluvy/cedaw/3CEDAW_Z_v_re_n_doporu_e_n_CZ.pdf.

¹⁵⁴ Výbor pro odstranění všech forem rasové diskriminace (CERD) a jeho doporučení: <http://www.ohchr.org/english/bodies/cerd/docs/CERD.C.CZE.CO.7.pdf>.

¹⁵⁵ Vyhláška byla zrušena v květnu 1991 vyhláškou č. 182/1991 Sb.

¹⁵⁶ Závěrečné stanovisko veřejného ochránce práv ve věci sterilizací prováděných v rozporu s právem a návrhy opatření k nápravě ze dne 23. prosince 2005. Zpráva dostupná zde: http://www.ochrance.cz/dokumenty/dokument.php?doc=329#_Toc123029652.

¹⁵⁷ Viz kapitola 6.2.

¹⁵⁸ Požadavky na informovaný souhlas byly ostatně blíže upraveny novelou zákona o péči o zdraví lidu (blíže viz část. 6. 2.).

7. ROVNÉ ZACHÁZENÍ A DISKRIMINACE

7.1. Antidiskriminační legislativa

V roce 2007 pokračoval proces přijímání antidiskriminačního zákona. Ten byl v červenci 2007 předložen Poslanecké sněmovně k projednání.¹⁵⁹ Poslanecká sněmovna projednávala návrh ve druhé polovině roku 2007 jako sněmovní tisk č. 253. Návrh byl projednán celkem čtyřmi sněmovními výbory, přičemž tři z nich doporučily návrh schválit.¹⁶⁰ Poslanecká sněmovna jako celek vyslovila s návrhem souhlas v březnu 2008, Senát jej schválil v dubnu 2008. Prezident republiky návrh zákona vetoval dne 16. května 2008.

Kritika OSN pro nepřijetí antidiskriminačního zákona se v roce 2007 zintenzívnila. V březnu 2007 projednal Výbor OSN pro odstranění rasové diskriminace šestou a sedmou zprávu ČR¹⁶¹ o plnění Mezinárodní úmluvy o odstranění všech forem rasové diskriminace (k tomu viz také část I.3.1 Zprávy). V závěrečných doporučeních, která České republice adresoval v návaznosti na toto projednání,¹⁶² vyslovil znepokojení, že „přes veškeré úsilí se účastnickému státu dosud nepodařilo přijmout obecný antidiskriminační zákon, který by zaručil rovné zacházení a ochranu před diskriminací.“ Výbor dále Českou republiku vyzval, aby mu do jednoho roku od přijetí doporučení zaslala informace mj. o vývoji přijímání antidiskriminačního zákona

V červenci 2007 projednal Výbor OSN pro lidská práva druhou zprávu České republiky o plnění Mezinárodního paktu o občanských a politických právech (k tomu viz také část I.3.1. Zprávy). I závěrečná doporučení¹⁶³ tohoto výboru se k problematice antidiskriminačního zákona vyslovují. Výbor lituje, že ČR doposud nepřijala tento zákon. Podle výboru by ČR měla: „...přijmout účinná opatření pro boj s diskriminací. Měla by především:

- a) přijmout jednotnou antidiskriminační legislativu, která bude zaručovat účinnou ochranu pro oběti rasové a podobné diskriminace ve všech oblastech a příslušných politikách a programech;
- b) poskytovat obětem diskriminace právní pomoc;
- c) zavést účinné monitorovací mechanismy a přijmout ukazatele a kritéria pro stanovení, zda bylo příslušných antidiskriminačních cílů dosaženo; ...“

Již minulá Zpráva zmínila, že nepřijetí antidiskriminačního zákona znamená zejména porušení práva ES, kterým je Česká republika vázána. Na počátku roku 2008 byla na Českou republiku dokonce podána žaloba u Evropského soudního dvora pro porušení povinnosti implementace jedné ze směrnic, které měla ČR vtělit do svého právního řádu.¹⁶⁴

¹⁵⁹ Návrh byl Poslanecké sněmovně zaslán 12. července 2007.

¹⁶⁰ Výbor pro evropské záležitosti nepřijal žádné usnesení.

¹⁶¹ CERD/CZE/7, viz

http://www.vlada.cz/cs/rvk/rlp/dokumenty/mezinarodni_umluvy/umluva_rasova_diskriminace/default.html.

Vláda vzala doporučení na vědomí usnesením ze dne 10. října 2007 č. 1130.

¹⁶² CERD/C/CZE/CO/7, také viz

http://www.vlada.cz/cs/rvk/rlp/dokumenty/mezinarodni_umluvy/umluva_rasova_diskriminace/default.html

¹⁶³ CCPR/C/CZE/CO/2, zpráva i doporučení viz

http://www.vlada.cz/cs/rvk/rlp/dokumenty/mezinarodni_umluvy/pakt_obcan_a_politicka/default.html

Vláda vzala doporučení na vědomí usnesením ze dne 25. února 2008 č. 167.

¹⁶⁴ Žaloba Komise ES ve věci C-41/08 - neprovedení směrnice Rady 86/378/EHS ze dne 24. července 1986 o zavedení zásady rovného zacházení pro muže a ženy v systémech sociálního zabezpečení pracovníků a směrnice Rady 96/97/ES ze dne 20. prosince 1996, kterou se mění směrnice 86/378/EHS ze dne 24. července 1986 o zavedení zásady rovného zacházení pro muže a ženy v systémech sociálního zabezpečení pracovníků, do vnitrostátního práva.

Na základě shora uvedeného nelze než konstatovat, že přijetí obecného rámce ochrany před diskriminací je čím dál naléhavější nejen z pohledu vnitrostátního, ale nabývá na důležitosti i v mezinárodních souvislostech.

7.2 Zákaz diskriminace v pracovně právních vztazích a jeho kontrola

I během roku 2007 pokračovalo Ministerstvo práce a sociálních věcí ve sledování a shromažďování údajů o případech diskriminace zjištěných úřady práce a inspektoráty práce. Tabulka na následující straně obsahuje přehled zjištěných porušení zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti podle jednotlivých diskriminačních znaků úřady práce za rok 2007.

Údaje o porušeních pracovně právních předpisů se v minulých letech pohybovaly v řádech desítek případů. Ani v letošním roce tomu není jinak. Shromažďování těchto údajů je přesto potřebné z hlediska vyhodnocování funkčnosti antidiskriminačních opatření a jejich využívání v praxi. *Je proto důležité, aby Ministerstvo práce a sociálních věcí jako úřad nadřízený úřadům práce a inspektorátům práce plnilo svoji koordinační roli a uvedené údaje i nadále shromažďovalo.* V souvislosti s inspektoráty práce není bez zajímavosti šetření uskutečněné veřejným ochráncem práv ve věci kvality jejich činnosti.¹⁶⁵ Z praxe nevládní organizace IQ Roma servis plyne, že „oběti diskriminace v drtivé většině nehodlají věc řešit.(...) Bohužel, dosavadní zkušenosti z případů, kdy nakonec došlo k formálnímu řešení, je mohou v tomto postoji spíše utvrdit.“¹⁶⁶

Povědomí o možnostech bránit se diskriminaci v zaměstnání lze stále vnímat jako obecně nízké, ačkoliv lze v posledních letech vyzorovat mírný posun, zejména v souvislosti s mediálně známými případy.¹⁶⁷ Ke zvyšování tohoto povědomí by mohli přispívat i sami zaměstnavatelé, například prostřednictvím svých vnitřních předpisů, letáky vyvěšovanými na pracovišti, apod. Zajímavou iniciativou v oblasti podpory rovného zacházení na pracovišti je projekt nevládní organizace IQ Roma servis s názvem „Ethnic friendly zaměstnavatel“. Zaměstnavatelům, kteří dodržují zásadu rovného zacházení a podporují fungování nediskriminačních prostředí a vztahů, je udělena značka „Ethnic friendly zaměstnavatel“. Podmínkou pro udělení a užívání značky je, aby se zaměstnavatel zdržel jednání, které není v souladu se zásadou rovného zacházení a také podporoval vznik a funkčnost nediskriminačního pracovního prostředí svou proaktivní personální politikou.

¹⁶⁵ Viz kapitola II.5.1.4. Zprávy.

¹⁶⁶ Citováno z brožury „Ethnic friendly zaměstnavatel“.

¹⁶⁷ Viz například kapitola II.7.3.2. Zprávy, také viz kapitola II.6.3.2. a II.6.4.2. Zprávy 2006, kde se jedná o případy známé veřejnosti.

Tabulka č. 8

Zákon č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti	Diskriminační znak	Počet případů celkem	Z toho diskriminace			
			přímá ženy	nepřímá ženy	přímá muži	nepřímá muži
§ 4 odst. 1	Nerovné zacházení	55	4	25	6	20
§ 4 odst. 2	Pohlaví	30	4		23	3
	Sexuální orientace	1			1	
	Rasový nebo etnický původ	1			1	
	Národnost	2	1		1	
	Státní občanství	2	1		1	
	Sociální původ	0				
	Rod	0				
	Jazyk	2	1		1	
	Zdravotní stav	2	1		1	
	Věk	50	5	23	4	18
	Náboženství či víra	0				
	Majetek	2	1		1	
	Manželský a rodinný stav nebo povinnosti k rodině	4	2		2	
	Politické či jiné smýšlení	0				
	Členství a činnost v politických stranách nebo politických hnutích	0				
	Členství a činnost v odborových organizacích nebo organizacích zaměstnavatelů	0				
celkem § 4 odst. 2		96	16	23	36	21
§ 4 odst. 9	obtěžování z důvodu pohlaví	4	4			
	obtěžování z důvodu sexuální orientace	0				
	obtěžování z důvodu rasového nebo etnického původu	0				
	obtěžování z důvodu zdravotního postižení	0				
	obtěžování z důvodu věku	0				
	obtěžování z důvodu náboženství či víry	0				
	sexuální obtěžování	0				
	celkem § 4 odst. 9		4	4	0	0
Zákon o zaměstnanosti celkem		155	24	48	42	41

V roce 2007 probíhaly také přípravy novely zákona o zaměstnanosti, přičemž v souvislosti s ochranou před diskriminací je významné to, že příslušná antidiskriminační ustanovení budou z tohoto právního předpisu téměř vypuštěna a v této oblasti bude zákon o zaměstnanosti odkazovat na antidiskriminační zákon. Dosavadní § 4 zákona o zaměstnanosti obsahoval celkem 16 diskriminačních důvodů, antidiskriminační zákon, který jej má nahradit, obsahuje pouze 7 diskriminačních důvodů. *Diskriminace z důvodu politického přesvědčení, povinností k rodině anebo státního občanství se tak v pracovně právních vztazích stane*

dovolenou. Přijetím novely by tak ČR přestala mít vnitrostátní nástroj k zákazu diskriminace z důvodu státního občanství, tedy i vůči občanům jiných států EU. Tento potup je také v rozporu s příslušnými antidiskriminačními směrnicemi, neboť podle nich „Provádění této směrnice nesmí být za žádných okolností důvodem pro snížení úrovně ochrany před diskriminací, kterou členské státy v oblastech, na které se vztahuje tato směrnice, již poskytují.“¹⁶⁸

7.3. Diskriminace na základě pohlaví

7.3.1. Judikát Ústavního soudu - rozdílný důchodový věk mužů a žen v závislosti na počtu vychovaných dětí

Ústavní soud¹⁶⁹ se zabýval návrhem Nejvyššího správního soudu na zrušení ustanovení § 32 zákona č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění, ve znění pozdějších předpisů. Právní úprava zákonného věku odchodu do důchodu stanovuje rozdílný věk odchodu do důchodu pro muže a ženy s tím, že u žen se důchodová hranice dále snižuje podle počtu vychovaných dětí. Podle názoru Nejvyššího správního soudu je předmětná úprava v rozporu s ústavním pořádkem České republiky, pokud stanoví pouze pro ženy důchodový věk v závislosti na počtu vychovaných dětí a dovodil, že napadené ustanovení je natolik kogentní, že neumožňuje diskriminaci mužů samostatně vychovávajících děti překlenout ani ústavně konformním výkladem.

Ústavní soud však dospěl k závěru, že „určitá zákonná úprava, jež zvýhodňuje jednu skupinu či kategorii osob oproti jiným, nemůže být sama o sobě označena za porušení principu rovnosti, pokud je zvýhodňující přístup založen na objektivních a rozumných důvodech a pokud mezi tímto cílem a prostředky k jeho dosažení existuje vztah přiměřenosti“. Ústavní soud při zkoumání, zda-li zvýhodňující přístup byl založen na objektivních a rozumných důvodech se přiklonil k názoru, že v tomto případě má rozdílný přístup historické a sociologické kořeny. ÚS se domnívá, že „došlo-li by ke zrušení napadeného ustanovení, bylo by odebráno jisté zvýhodnění ženám - matkám, aniž by v rámci "zrovnoprávnění" nabyli muži - otcové stejné výhody, jakou mají ženy – matky“. ÚS v tomto případě dospěl tedy k závěru, že by zrušením napadeného ustanovení vybočil z principu minimalizace zásahu, neboť „řešení nerovného postavení mužů a žen v rámci důchodového pojištění nelze nalézt bez komplexní a moudře načasované úpravy systému celého důchodového pojištění, při nalezení sociálně - únosných a ekonomicky přijatelných hledisek, která je třeba stanovit spíše v rámci celkové reformy důchodového systému“.

7.3.2. Soudní spor ve věci diskriminace na základě pohlaví

V listopadu 2007 vynesl soud rozhodnutí v oblasti rovného zacházení s muži a ženami při výkonu zaměstnání. Paní A.B. pracovala na velvyslanectví v Lybii jako diplomatka. Bylo jí však odebráno pověření k nakládání s utajovanými skutečnostmi, protože podle hodnocení vedoucího porušila bezpečnostní zásady. Bez něj nemohla nadále vykonávat tuto funkci a dostala výpověď. Paní A.B. se soudila s Ministerstvem zahraničních věcí ohledně neplatnosti výpovědi, posléze podala žalobu na ochranu osobnosti v pracovněprávním vztahu. Soud rozhodl, že ministerstvo s paní A.B. jednalo ve stejné situaci jinak než s ostatními

¹⁶⁸ např. čl. 8 odst. 2 směrnice 2000/78/ES, čl. 6 odst. 2 směrnice 2000/43/ES a čl. 27 odst. 2 směrnice 2006/54/ES

¹⁶⁹ Nález Ústavního soudu ze dne 16. října 2007, Pl. ÚS 53/04 byl vyhlášen ve Sbírce zákonů pod číslem 341/2007 Sb.

zaměstnanci při udělení výpovědi a přiznal jí odškodnění ve výši jednoho milionu korun.¹⁷⁰ Odvolací soud dne 18. dubna 2008 ale rozhodnutí soudu prvního stupně zrušil, přičemž své rozhodnutí odůvodnil tím, že ministerstvu se podařilo najít obdobný případ muže, se kterým se za podobných okolností zacházelo stejně jako s paní A.B. Případem se v brzké době bude zabývat Nejvyšší soud.

7.3.3. Zastoupení žen v politických a rozhodovacích funkcích

Zastoupení žen v politických a rozhodovacích pozicích zůstává stále nízké. V lednu 2007 byla jmenována vláda, ve které zasedaly čtyři ženy, s koncem roku však Česká republika měla ministryně již jen dvě. Pozitivním krokem, nejen z hlediska genderového složení vlády, ale i z pohledu ochrany lidských práv, je jmenování členky vlády, jejímž úkolem je prosazování a podpora lidských práv.

Výzkumy veřejného mínění¹⁷¹ stejně jako v předchozím roce ukázaly, že veřejnost je vyššímu zastoupení žen v rozhodovacích pozicích nakloněna. 87 % žen a 62 % mužů se na konci roku 2007 vyjádřilo, že je potřeba, aby byl vstup žen do politiky aktivně podporován. 59 % dotázaných přitom bylo pro změny při sestavování kandidátních listin, 39 % pak pro kvóty ve volených funkcích. V listopadu 2007 se Nejvyšší správní soud zabýval případem pražské soudkyně (matky dvou dětí), která se soudila o to, zda má právo na zkrácený pracovní úvazek. S jejím požadavkem její nadřízený nejprve souhlasil, pak ale rozhodnutí zrušil a jeho rozhodnutí vyšší instance potvrdila. Odůvodněním byl nedostatek soudců/kyň.¹⁷²

Nízký zůstává i podíl žen ve vedoucích pozicích správních úřadů a veřejné správy (krajské a městské úřady), kde na pozici hejtmana/hejtmanky není jediná žena. Uplatňování žen zde také brání stereotypy a ztížené možnosti sladování rodinného a pracovního života.

Z prohlášení politických stran je patrné, že vnímají téma rovných příležitostí žen a mužů jako důležité. Praktická realizace proklamovaných cílů nicméně zatím není efektivní.

7.4 Diskriminace na základe sexuální orientace

7.4.1. Stanoviska mezinárodních orgánů ve vztahu k ČR

7.4.1.1. Evropský soud pro lidská práva

ESLP se v roce 2007 zabýval stížností Francouzky E.B., která tvrdila, že byla diskriminována francouzskými úřady na základě své sexuální orientace, když byla zamítnuta její žádost o adopci. Blíže k tomuto rozsudku (E.B. vs. Francie) viz kapitola 8.¹⁷³

¹⁷⁰ Rozhodnutí Obvodního soudu pro Prahu 1 sp. zn. 27C 90/2004.

¹⁷¹ Zpracovalo CVVM pro o. s. Fórum 50 %.

¹⁷² Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu sp. zn. 21 Cdo 612/2006.

¹⁷³ Pokud jde o závaznost tohoto rozsudku pro Českou republiku, je třeba konstatovat, že dle článku 46 EÚLP je rozsudek právně závazný jen pro strany daného sporu, nikoli *erga omnes*, tedy v tomto případě pouze pro stěžovatelku a Francii coby žalovaný stát. Nicméně všechny smluvní státy mají všeobecnou povinnost respektovat a aplikovat EÚLP, jinak by se vystavovaly riziku, že budou v budoucnu též odsouzené, pokud praxi svých soudů či jiných státních orgánů či právní pořádek nepřizpůsobí EÚLP, tak jak ho ESLP uplatňuje ve své judikatuře. V tomto směru je třeba chápat význam a „závaznost“ rozsudků ESLP, v nichž nebyla Česká republika žalovaným státem.

7.4.1.2. Evropský parlament

Evropský parlament přijal 26. dubna 2007 rezoluci o homofobii v Evropě, ve které vyzývá Evropskou komisi k urychlení přezkumu implementace antidiskriminačních směrnic ve členských státech a dodává, že ty členské státy, které závazky plynoucí z práva ES porušují, by se měly zpovídat z tohoto porušení před Evropským soudním dvorem.

Evropský parlament připomíná, že diskriminace na základě sexuální orientace je zakázána a že je povinností evropských institucí tento zákaz nejen respektovat, ale i efektivně vynucovat. V souvislosti s nedávnými incidenty při shromážděních na podporu práv LGBT minority (tzv. *gay prides*), připomíná všem členským státům, že judikatura ESLP jednoznačně stanoví, že právo na svobodu shromažďování může být vykonáváno i tehdy, jsou-li prezentovány názory, které jsou kontroverzní pro většinovou společnost a tedy, že diskriminační zákazy těchto „pochodů hrdosti“ (*pride marches*), stejně jako neposkytnutí dostatečné ochrany těm, kteří se těchto pochodů účastní, odporují principům chráněným ESLP. V reakci na výroky polského místopředsedy vlády a ministra školství (navádění k nenávisti a násilí vůči gayům a lesbám) Evropský parlament odsoudil diskriminační poznámky politiků a náboženských vůdců na adresu homosexuálů. Zároveň všechny členské státy vyzval k přijetí legislativy, která by odstranila diskriminaci stejnopohlavních párů.

7.4.1.3. OSN

Výbor OSN pro odstranění rasové diskriminace projednal v březnu 2007 další pravidelnou zprávu České republiky.¹⁷⁴ V závěrečných doporučeních, která České republice adresoval,¹⁷⁵ poukázal na to, že některé rozdíly mezi státními občany a cizinci nejsou zcela legitimní. Přitom se znepokojením poznamenal, že podle zákona o registrovaném partnerství osob stejného pohlaví, musí být alespoň jedna z dotyčných osob českým občanem. Připomněl proto České republice své obecné doporučení č. 30 (2004), které konstatuje, že „*odlišné zacházení na základě občanství je diskriminační, jestliže se toto zacházení neřídí kritérii vycházejícími se smyslu a podstaty úmluvy a pokud nejsou tato kritéria správně a přiměřeně aplikována.*“

Bylo by proto vhodné zvážit rozšíření možnosti uzavřít partnerství i pro osoby například s trvalým pobytem na území ČR nebo osoby, které v ČR pobývají dlouhodobě.

7.4.2. Vnitrostátní aktivity

7.4.2.1. Analýza situace lesbické, gay, bisexuální a transgender menšiny v ČR

V souvislosti s Evropským rokem rovných příležitostí pro všechny (2007), dále jen „ERRP“¹⁷⁶ působila při Úřadu vlády Pracovní skupina pro otázky sexuálních menšin.

Zřízení této pracovní skupiny předvíдалa již Národní strategie České republiky pro Evropský rok rovných příležitostí pro všechny (2007) – směrem ke spravedlivé společnosti a priority ERRP,¹⁷⁷ která byla koncepčním dokumentem pro stanovení priorit a aktivit ERRP. V oblasti diskriminace na základě sexuální orientace strategie identifikovala jako jednu z překážek

¹⁷⁴ blíže k tomu viz kapitola I.3.1. Zprávy

¹⁷⁵ CERD/C/CZE/CO/7

¹⁷⁶ iniciativa v rámci Evropské unie

¹⁷⁷ ke stažení na http://www.vlada.cz/cs/vlada/stehlikova/errp/narodni_strategie.html

k dosažení plné rovnoprávnosti leseb, gayů, bisexuálních a transgender osob (dále jen „LGBT minorita“) přetrvávající stereotypy vztahující se k sexuální orientaci. Mezi současné výzvy proto zařadila „*získávání relevantních informací, které by se mohly stát podnětem k veřejné diskuzi směřující k eliminaci převládajících stereotypů, např. o možnostech výchovy dětí homosexuálními partnery a o otázkách sexuální orientace a formách diskriminace na základě sexuální orientace obecně.*“ Strategie tedy doporučila „*zabývat se těmito otázkami na celostátní úrovni a při jejich řešení prosazovat hlubší spolupráci mezi organizacemi občanské společnosti a státem.*“

Cílem Pracovní skupiny pro otázky sexuálních menšin proto bylo provést základní analýzu situace LGBT minority a identifikovat nejzávažnější problémy, se kterými se tato menšina potýká. Tento cíl se podařilo splnit a již při ukončení Evropského roku rovných příležitostí v polovině října 2007 byla veřejnosti prezentována vypracovaná analýza.

Analýza situace lesbické, gay, bisexuální a transgender menšiny v ČR je uceleným dokumentem, mapujícím LGBT minoritu z různých hledisek. Vzhledem k tomu, že je určena široké veřejnosti, vysvětluje úvodem pojmy, zasazuje je do kontextu komunit, i do kontextu historie. Těžiště analýzy spočívá v politicko-legislativní rovině. Z historického pojetí se přenáší do současnosti, vyjadřuje podporu přijetí antidiskriminačního zákona a v oblasti trestního práva považuje za žádoucí, aby trestní zákoník stanovil přísnější trestní sazbu u násilných trestných činů motivovaných nenávisť z důvodu sexuální orientace (analogicky k rasově motivovaným trestným činům). K zákonu o registrovaném partnerství konstatuje, že zákon nezná institut společného jmění partnerů, ani společného nájmu bytu. Odlišné zacházení přetrvává v oblasti práva daňového (daň dědická a darovací), práva sociálního zabezpečení (neexistence vdovských a vdoveckých důchodů), i práva rodinného. Rodičovským právům je věnována samostatná kapitola.¹⁷⁸

Analýza se zaměřuje také na vztah LGBT komunity a většinové společnosti. Konstatuje, že v posledních deseti letech došlo k pozitivnímu posunu ve vnímání této menšiny většinou. I přesto jsou jevy jako homofobie¹⁷⁹ a heteronormativita¹⁸⁰ poměrně běžné. Obzvláště citlivá vůči těmto jevům může být LGBT mládež, kterou je třeba chránit zejména před projevy šikany. Závěrem analýzy jsou doporučení směřovaná vůči členům vlády; tato doporučení na základě kritik plynoucích z textu navrhuje řadu opatření, některé v oblasti legislativní (naznačení možných doplnění zákona o registrovaném partnerství), jiné spíše typu podpurných nebo osvětových (podpora LGBT seniorů, osvěta v oblasti školství).

7.4.2.2. Registrované partnerství a průzkumy veřejného mínění

Za první rok a půl účinnosti zákona č. 115/2006 Sb., o registrovaném partnerství a o změně některých souvisejících zákonů (dále jen „zákon o registrovaném partnerství“), tj. od 1. července 2006 do 31. prosince 2007 bylo uzavřeno celkem 487 partnerství. Z celkového počtu 235 partnerství, uzavřených v roce 2007, bylo nejvíce uzavřeno v Praze (79), Jihomoravském (27), Středočeském (26) a Ústeckém kraji (24), nejméně pak ve Zlínském kraji (2) a kraji Vysočina (2).

¹⁷⁸ Kapitola II.8.5.

¹⁷⁹ Strach z LGBT lidí, plynoucí ze zakořeněných předsudků nebo nepřátelské ideologie.

¹⁸⁰ Podvědomé přesvědčení o správnosti heterosexální orientace.

V roce 2007 probíhal proces první novelizace zákona o registrovaném partnerství. Novela¹⁸¹ například sjednocuje rozsah dokladů předkládaných ke vstupu do registrovaného partnerství s rozsahem dokladů stanoveným k uzavření manželství zákonem o matrikách, dále upravuje možnost prominout předložení dokladů na žádost osoby, která chce vstoupit do partnerství a které byl udělen azyl. Novela je označována za technickou.

V květnu 2007 proběhlo šetření Centra pro výzkum veřejného mínění (CVVM), které se zabývalo tím, jaký je názor veřejnosti na práva gayů a leseb na uzavření sňatku, na uzavření registrovaného partnerství a na adopci dětí. S nejširší podporou veřejnosti se setkala právo na uzavření registrovaného partnerství (69%). Právo uzavřít sňatek získalo podporu citelně slabší (36%) a nejhůře se umístilo právo adoptovat děti (22%). Ve srovnání s průzkumem provedeným stejnou agenturou v roce 2005 lze konstatovat zhoršení tolerance vůči sňatkům (v roce 2005 bylo pro 42%) a adopcím (v roce 2005 bylo pro 28%). Zajímavé srovnání nabízí průzkum veřejného mínění realizovaný společností Člověk v tísni¹⁸² mezi studenty středních a základních škol. Prostřednictvím dotazníkového šetření byl zjištěn poměrně negativní vztah žáků vůči LGBT osobám (skoro tři čtvrtiny chlapců mají negativní vztah ke gayům, ve srovnání s čtvrtinou dívek. Negativní vztah k lesbám má kolem jedné třetiny dívek i chlapců. Obdobná situace je i u transsexuálů).¹⁸³

7.4.2.3. Pronásledování z důvodu sexuální orientace jako důvod pro udělení azylu

Nejvyšší správní soud potvrdil v jednom ze svých rozhodnutí odmítnutí žádosti o azyl muže z Arménie, který se domáhal udělení azylu v České republice, protože je homosexuál a je pro svoji sexuální orientaci ve své zemi pronásledován.¹⁸⁴ NSS v odůvodnění svého rozhodnutí konstatoval, že aby homosexualita byla relevantní pro azylové řízení, musí újma hrozící žadateli o azyl v důsledku opatření působících psychický nátlak být typově srovnatelná s újmou spočívající v ohrožení života nebo svobody. V každém případě bude podle NSS psychický nátlak azylově relevantní pouze tehdy, pokud by byl přičitatelný veřejné moci ve státě původu. V tomto případě, dle NSS, veřejná moc ve státě původu nátlak neprovádí, neorganizuje, nepodporuje ani jeho provádění netoleruje.

Ve světle tohoto případu je namístě se ptát, co by bylo možné považovat za toleranci či podporu nepřátelství vůči skupině osob ze strany státu. I v dnešní době uplatňuje řada států světa poměrně represivní postup vůči příslušníkům a příslušnicím sexuálních menšin. Míra represivnosti se může lišit intenzitou – od policejních zákroků proti organizátorům gay pride až po hrozbu vězení či smrti.

¹⁸¹ Schválena usnesením vlády č. 1447 ze dne 19. 12. 2007

¹⁸² Projekt „Rovnost je cool!“ v rámci Evropského roku rovných příležitostí.

¹⁸³ <http://www.clovekvtisni.cz/download/pdf/106.pdf>

¹⁸⁴ 1066/2007 Sb. NSS

7.5 Diskriminace na základe rasy či etnického původu

7.5.1 Trestná činnost motivovaná rasovou nesnášenlivostí

Skutkové podstaty trestných činů	Počet trestných činů v roce 2007	Počet trestných činů v roce 2006
Vraždy-ostatní ¹⁸⁵	1	0
Úmyslné ublížení na zdraví ¹⁸⁶	12	15
Násilí a vyhrožování proti skupině obyvatelů a proti jednotlivci ¹⁸⁷	23	46
Poškozování cizí věci ¹⁸⁸	2	0
Výtržnictví ¹⁸⁹	1	1
Hanobení národa, etnické skupiny, rasy a přesvědčení ¹⁹⁰	28	52
Podněcování k rasové a národnostní nenávisti ¹⁹¹	13	27
Podpora a propagace hnutí směřujících k potlačení práv a svobod člověka ¹⁹²	112	103
Trestné činy proti ústavnímu zřízení ¹⁹³	4	4
ČESKÁ REPUBLIKA	196	248

Údaje byly poskytnuty Ministerstvem vnitra.

K projevům rasismu dochází nejčastěji při diváckém násilí, které provází sportovní utkání, zejména fotbalové zápasy. V průběhu roku 2007 došlo k radikalizaci chování diváků a fanoušků fotbalových klubů.¹⁹⁴ *Ve srovnání se zahraničím nepostupují odpovědné sportovní svazy v ČR proti projevům rasismu při sportovních utkáních zatím dostatečně razantně.*

Ministerstvo vnitra a Policie ČR pracují na zefektivnění pro-aktivní policejní práce ve vztahu k menšinám. V dubnu 2008 byla vládou přijata Strategie pro práci Policie České republiky ve vztahu k menšinám pro období 2008 – 2012, která je základním koncepčním materiálem stanovujícím zásady policejní práce ve vztahu k menšinám. Strategie prosazuje principy moderní policejní práce v etnicky a národnostně různorodé společnosti, přičemž stanovuje konkrétní cíle resortu vnitra v dané oblasti. Soustřeďuje se zejména na vzdělávání policistů, důsledné uplatňování antidiskriminačních postupů v policejní práci, prevenci kriminality v menšinových komunitách a klade také velký důraz na spolupráci policie se samosprávou a nevládním sektorem. Výsledkem systematické práce policie s menšinami má být profesionální

¹⁸⁵ § 219 trestního zákona

¹⁸⁶ §§ 221, 222 trestního zákona

¹⁸⁷ § 196 trestního zákona

¹⁸⁸ § 257 trestního zákona

¹⁸⁹ §§ 202, 202a trestního zákona

¹⁹⁰ § 198 trestního zákona

¹⁹¹ § 198a trestního zákona

¹⁹² §§ 260, 261, 261a trestního zákona

¹⁹³ §§ 94 – 115 trestního zákona

¹⁹⁴ Již po řadu let mezi nejvíce rizikové patří příznivci FC Baník Ostrava, AC Sparta Praha a SK Slavia Praha. Dochází však i k projevům násilí v nižších fotbalových a hokejových soutěžích.

přístup policie a policistů k příslušníkům menšin podle zásad community policing, maximální informovanost policie o specifikách menšin, oboustranná důvěra mezi policií a příslušníky menšin, úspěšný import práva a spravedlnosti do specifického prostředí sociálního vyloučení a v neposlední řadě příspěvek policie k integraci příslušníků menšin do majoritní společnosti.

7.5.2 Případy rasové diskriminace šetřené Českou obchodní inspekcí

Česká obchodní inspekce šetřila v roce 2007 celkem 11 podání týkajících se rasové diskriminace, z nichž dvě byla prokázána jako oprávněná. V obou případech se jednalo o znemožňování vstupu Romů na diskotéku u jednoho a téhož podnikatelského subjektu. Ve správním řízení byla uložena pokuta ve výši 20 000 Kč. Ve srovnání s rokem 2006 šetřila inspekce dvojnásobek případů (v minulém roce bylo těchto případů 5).

7.5.3 Neonacistické koncerty a projevy nesnášenlivosti na internetu

Podle informací Policie ČR proběhlo v České republice v roce 2007 celkem 25 neonacistických koncertů, což znamená nárůst oproti předcházejícímu roku. Činnost Policie při těchto akcích se omezuje na jejich monitoring; k zakročení, případně k ukončení koncertu, policie přistoupí, jestliže na místě zaznamenaná projevy rasové nesnášenlivosti trestné dle příslušných ustanovení trestního zákona.¹⁹⁵

Z pohledu lidských práv jsou závažným problémem projevy nesnášenlivosti v internetovém prostoru. V mnoha případech lze tyto projevy kvalifikovat jako příslušné trestné činy propagující nesnášenlivost, jejich obsahem jsou jak projevy rasistické, antisemitské a jinak xenofobní, tak propagace nacismu a neonacismu, zpochybňování holocaustu atd. *Při postihování tohoto druhu kriminality by Policie ČR měla být posílána zejména personálně a z hlediska technického vybavení. Důraz je nutné klást i na mezinárodní spolupráci, s ohledem na registraci některých portálů v zahraničí.*

7.6. Diskriminace na základě věku

Z výzkumu Eurobarometr,¹⁹⁶ který publikovala Evropská Komise v lednu 2007 vyplývá, že téměř polovina populace Evropské unie je přesvědčena, že diskriminace na základě věku je v členských státech široce rozšířena. Na úrovni EU je problém diskriminace na základě věku považován za čtvrtý nejrozšířenější mezi šesti zjišťovanými diskriminačními charakteristikami, ale již třetí v žebříčku co do růstu prevalence za posledních pět let. Téměř polovina (47%) Evropanů se domnívá, že v jejich zemi neexistuje zákon bránící diskriminaci na základě věku v zaměstnání.

Česká republika se v celoevropském měřítku umístila na nechvalném druhém místě, když 62% respondentů odpovědělo, že podle jejich názoru je diskriminace na základě věku diskriminací nejrozšířenější. Tento názor v podstatě odpovídá údajům Ministerstva práce a sociálních věcí,¹⁹⁷ i výzkumu s názvem Ageismus 2007,¹⁹⁸ který potvrdil, že ze zkoumaného

¹⁹⁵ Problematika koncertů white power hudby je podrobněji zmiňována v „Informaci o problematice extremismu na území České republiky v roce 2007.“

¹⁹⁶ (263/Wave 65.4)

¹⁹⁷ Pracovní podklad pro Národní strategii ERRP zpracovaný Mgr. Petrem Wijou, odbor sociálních služeb, Ministerstvo práce a sociálních věcí, 26. října 2006

vzorku osob (18 – 80 let) se jich nejvíce setkala s diskriminací na základě věku (18,3%). *Na rozdíl například od diskriminačního důvodu pohlaví je věková diskriminace o poznání méně probádána a zaslouží si v budoucnu více pozornosti.* Blíže k problematice seniorů a stárnutí viz také kapitola 5.8.

7.7. Diskriminace na základě náboženského přesvědčení

Česká veřejnost patří ve vztahu k náboženským menšinám k jedněm z nejtolerantnějších ve střední a východní Evropě. Zdánlivě by tedy k případům diskriminace na základě náboženského přesvědčení nemělo docházet, anebo se o nich obecně neví. Příčiny lze hledat jednak v tom, že ČR je zemí značně sekularizovanou, věřící obyvatelé v ní jsou menšinou a jednak v tom, že počty příslušníků nekřesťanských náboženství jsou v ČR poměrně malé.

Náboženským svobodám přesto věnovala pozornost již zmíněná Národní strategie České republiky pro Evropský rok rovných příležitostí pro všechny (2007) – směrem ke spravedlivé společnosti a priority Evropského roku. Ta jako současnou výzvu identifikovala potřebu *věnovat zvýšenou pozornost otázkám náboženského soužití a diskriminace na základě náboženského vyznání v české společnosti.* Narůstá migrace do států EU, včetně ČR, a s ní roste i potřeba posilovat integrační schopnosti evropské společnosti a předcházet možné diskriminaci na základě náboženského vyznání, světového názoru a kulturních hodnot. *Proto je třeba zaměřit se na posilování budoucí integrity české společnosti a předcházet jevům náboženské a kulturní diskriminace. Vhodným krokem v tomto směru by bylo podpoření celospolečenského dialogu zaměřeného na otázky kulturního a náboženského soužití. Současně je třeba zvýšit informovanost a vzdělání široké i odborné veřejnosti s cílem eliminovat existující stereotypy v jednotlivých kulturních a náboženských tradicích.*

V souvislosti s Evropským rokem rovných příležitostí byla tedy v roce 2007 ustavena Pracovní skupina pro náboženské svobody. Jejím cílem je zpracovat zprávu o stavu náboženské svobody v České republice.

7.8. Diskriminace na základě zdravotního postižení

V roce 2007 byla provedena studie aktuální situace v diskriminaci osob se zdravotním postižením.¹⁹⁹ Studie prokázala především alarmující neinformovanost veřejnosti o osobách zdravotně postižených (62,8%). Drtivá většina zdravotně postižených se občas setká s diskriminací (63,7%), část (13,9%) se s ní setkává často. Bez zajímavosti není ani zjištění o přístupnosti veřejných institucí – pouhých 9,4% respondentů uvedlo, že přístup je „bez problému“. Polovina (49%) konstatovala, že se setkává s překonatelnými překážkami, asi třetina (32,2%) pak s překážkami nepřekonatelnými.

Právům osob se zdravotním postižením se podrobně věnuje kapitola II.5.7. Na rozdíl od jiných menšin, osoby zdravotně postižené jsou společností vnímány převážně pozitivně. Nevstřícné reakce vůči zdravotně postiženým pramení spíše z neznalosti každodenních problémů, se kterými se potýkají, nebo z úmyslného nerespektování základních odlišností

¹⁹⁸ Výzkum FSS MU v rámci projektu „Stárnutí, věk a diskriminace – nové souvislosti pro ČR“, proveden v období květen/červen 2007, prezentován při Závěrečné konferenci k ERRP dne 17. října 2007.

¹⁹⁹ Realizovala Národní rada osob se zdravotním postižením v rámci ERRP 2007.

těchto osob. Úsilí je tedy třeba směřovat k větší informovanosti široké i odborné veřejnosti o skutečných každodenních problémech zdravotně postižených osob.²⁰⁰

²⁰⁰ Národní strategie ERRP

8. PRÁVA DĚTÍ

8.1. Péče o ohrožené děti

Řádné fungování sociálně-právní ochrany dětí, jejímž základem je zákon č. 359/1999 Sb., o sociálně-právní ochraně dětí, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o sociálně-právní ochraně dětí“), je jedním z klíčových předpokladů pro naplňování nejlepšího zájmu ohrožených dětí. Přestože bylo postupně přijato několik novel, je výkon sociálně-právní ochrany dětí z řady důvodů stále nedostatečný. Zatímco původ některých nedostatků a problémů spočívá v právní úpravě a nastavení celého systému sociálně-právní ochrany dětí, nelze také pominout, že problémy vyplývají z nedostatku pracovníků zajišťujících sociálně-právní ochranu dětí, z problémů vznikajících z praktického provádění a z nedostatku vymezených finančních prostředků.

V září 2007 byl zákon o sociálně-právní ochraně dětí novelizován.²⁰¹ Novela směřovala k navýšení státního příspěvku pro zřizovatele zařízení pro děti vyžadující okamžitou pomoc (na 10,8 násobek částky životního minima dítěte), přinesla i další změny související s provozem zařízení pro děti vyžadující okamžitou pomoc.

8.1.1. Institucionální zajištění péče o ohrožené děti

Nevyřešeným problémem zůstává roztržičnost péče o ohrožené děti mezi tři resorty - Ministerstvo práce a sociálních věcí, Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy a Ministerstvo zdravotnictví. Problematika náhradní rodinné péče tak dlouhodobě není dostatečně provázaná s institucionální péčí realizovanou ve školských a zdravotnických zařízeních. Současné „trojvládí“ v této problematice podstatně ztěžuje vytváření koncepčních materiálů a strategií a v důsledku pak vede k současnému stavu zakonzervování přežitého a nevyhovujícího způsobu péče o děti v situaci selhávání biologické rodiny. I v důsledku toho patří Česká republika k zemím s vysokým počtem dětí v ústavech.²⁰²

Snahu tuto neutěšenou situaci řešit inicioval materiál zpracovaný na podzim 2007 Ministerstvem vnitra ČR s názvem Hodnocení systému péče o ohrožené děti, který komplexně analyzuje systém péče a v řadě úkolů a navrhovaných opatření stanovuje konkrétní kroky k nápravě současného nedobrého stavu. Na tento materiál navazuje Analýza současného stavu institucionálního zajištění péče o děti vypracovaná Ministerstvem práce a sociálních věcí na sklonku roku 2007. V rámci analýzy jsou vymezeny role jednotlivých rezortů podílejících se na péči o ohrožené děti, Analýza také uvádí základní nedostatky v systému péče z hlediska vzájemné spolupráce a nastiňuje možné řešení formou mezirezortní pracovní skupiny.

8.1.2. Výkon sociálně-právní ochrany

Za příčinu mnoha selhání ve výkonu sociálně-právní ochrany lze označit nastavení stávajícího systému, kde je spojena poradenská (podpůrná) a represivní funkce v jednom orgánu (osobě). Toto propojení se logicky v praxi projevuje na straně jedné nedůvěrou příjemců podpory - ohrožené rodiny, a velmi komplikovaným postavením sociálních pracovníků/pracovníků (dále jen „pracovníci“) na straně druhé, neboť ty se z podporující a radící dostávají zároveň do

²⁰¹ Zákon č. 167/2007 Sb.

²⁰² Text zpracován na základě informací Ligy lidských práv.

pozice osoby mentorující, vyčítající a hrozící.²⁰³ Tyto problémy jsou dále násobeny dlouhodobě nedostatečným počtem sociálních pracovníků a vysokým počtem klientů (spisů rodin) připadajících na každou pracovníci. Podle údajů Ministerstva práce a sociálních věcí připadalo k 31.12.2007 na jednoho pracovníka v průměru 337 klientů (spisů rodin), čímž došlo ke snížení případů oproti stavu k 31. 12. 2006, kdy na jednoho sociálního pracovníka připadalo 362 případů. Především na menších úřadech přetrvává stav tzv. „kumulovaných“ funkcí, kdy jedna pracovnice vykonává v rámci svého pracovního úvazku několik specializovaných agend a objektivně není v jejích silách věnovat dostatečnou pozornost všem oblastem. Jednou z příčin tohoto stavu byl nedostatek finančních prostředků, proto bylo rozhodnuto o vyčlenění prostředků na úhradu nákladů na výkon sociálně-právní ochrany dětí mimo příspěvek na výkon státní správy. Za tímto účelem byla obcím s rozšířenou působností poskytnuta ze státního rozpočtu účelová dotace na úhradu nákladů spojených s výkonem sociálně-právní ochrany dětí,²⁰⁴ přičemž mezi jednotlivé obce je dotace rozdělována podle počtu evidovaných případů, čímž jsou zohledněny rozdíly mezi vytížeností jednotlivých úřadů. Dotace splnila svůj účel v tom směru, že umožnila navýšení počtu pracovníků na nejvíce vytížených úřadech. Počet pracovníků orgánů sociálně-právní ochrany dětí tak stoupl z počtu 1 638 pracovníků na konci roku 2006 na počet 1 734 pracovníků ke konci roku 2007.

Pozice sociální pracovnice je navíc z hlediska společenského uznání poměrně komplikovaná, neboť mediální obraz sociálních pracovníků je poměrně negativní a jsou v podvědomí lidí vnímány především z hlediska represivních pravomocí než z pozice pomáhajících rodině. Změnit tento společenský obraz je dlouhodobý úkol, který je nicméně nutným předpokladem k nastolení atmosféry spolupráce a podpory nutné při řešení situace rodiny.²⁰⁵

Přetrvávajícím problémem je resortismus a nespolupráce složek justice, Policie ČR, orgánů sociálně-právní ochrany a nevládních organizací. Spíše než o systému lze hovořit o změti aktivit institucí státních, samosprávných a nestátních.

Ministerstvo vnitra, ve spolupráci s Ministerstvem spravedlnosti a Ministerstvem práce a sociálních věcí, zpracovalo metodiku projektu Systém včasné intervence a týmu pro mládež. Projekt na úrovni obce s rozšířenou působností komplexně řeší řadu výše uvedených obtíží. Ustavuje tým pro mládež, složený ze zástupců všech dotčených subjektů, vytváří společný propojený informační systém a optimalizuje užívání praktických nástrojů pro efektivní práci s ohroženými dětmi a jejich rodinami. Vláda ČR schválila tento projekt k plošnému šíření na území republiky v říjnu 2007.

8.1.3 Ústavní a ochranná výchova

Umístění dítěte do institucionální péče je stále častým způsobem řešení situace rodiny, která selhává v některé své funkci. Přestože Česká republika patří k zemím se stále vysokým počtem dětí v ústavech, v oblasti podpory rodiny a náhradní rodinné péče doposud nedošlo k výrazné pozitivní změně. Častým důvodem odebrání dítěte z rodiny jsou důvody sociální, zejména nevyhovující materiální podmínky pro výchovu a vývoj dítěte v rodině. Na rodiče žijící v sociální nouzi, zejména v nevyhovujících bytových podmínkách je často pohlíženo jako na rodiče, kteří neplní povinnosti plynoucí z rodičovské zodpovědnosti, tj. řádně nepečují

²⁰³ Text zpracován na základě informací Ligy lidských práv.

²⁰⁴ Celková výše dotace na výkon sociálně-právní ochrany dětí činila v roce 2007 částku 697 000 tis. Kč. Ve státním rozpočtu na rok 2008 bylo schváleno navýšení dotace o 3 % na částku 717 910 tis. Kč.

²⁰⁵ Text zpracován na základě informací Ligy lidských práv.

o nezletilé dítě, především o jeho zdraví. Při hodnocení funkčnosti rodiny stále dochází k upřednostňování materiálních podmínek nad emocionálním a citovým zázemím rodiny.²⁰⁶

Počet dětí v ústavní a ochranné výchově:

Zařízení	Počet zařízení	Lůžková kapacita	Děti celkem	Z toho dívky	ÚV	OV	PO	Žádost rodičů
Celkem	229	8380	7459	2980	6112	138	1113	77
DD	153	5423	4815	2210	4242	6	510	42
DDŠ	28	959	724	150	575	35	111	3
VÚ	34	1449	1404	387	1094	91	215	0
DÚ	14	549	516	233	201	6	277	32

Vysvětlení zkratk:

- ÚV ústavní výchova
- OV ochranná výchova
- PO předběžné opatření
- DD dětský domov
- DDŠ dětský domov se školou
- VÚ výchovný ústav
- DÚ diagnostický ústav

Ústavní výchova je vedle školských zařízení vykonávána také v sociálních a zdravotnických zařízeních.

V říjnu 2007 vláda schválila zprávu Hodnocení systému péče o ohrožené děti²⁰⁷ předloženou ministerstvem vnitra.²⁰⁸ Materiál se mj. zabýval osudy mladých lidí po opuštění zařízení pro výkon ústavní nebo ochranné výchovy. Cílem výzkumu, který probíhal v letech 1995 – 2005 a týkal se 17 454 dětí, jež v té době opustily ústav, bylo zjistit, v jaké míře se tyto lidé dopouštějí po opuštění zařízení protiprávní činnosti a nakolik jsou schopni se integrovat do běžného života. Z materiálu např. vyplynulo, že průměrná délka pobytu dítěte v dětském domově je 5,5 roku, přičemž 61 % dětí opouští ústavy až po dosažení zletilosti. Převážnou většinu důvodů nařízení ústavní výchovy by bylo možné ovlivnit včasnou intervencí a sociální prací s dítětem a jeho rodinou. Po opuštění institucionální péče se trestné činnosti dopustilo 51 % dětí, převážná většina z nich až po roce od opuštění zařízení. V souvislosti s přechodem výkonu sociálně-právní ochrany z okresních úřadů na obce s rozšířenou působností v roce 2002 došlo ke snížení počtu sociálních pracovníků o 20 %.

8.2. Násilí na dětech

V poslední době se objevila řada případů, kdy bylo porušováno právo dítěte - oběti trestného činu - na soukromí. Média opakovaně zveřejňovala jméno i podobiznu dítěte, včetně situací pro děti velmi ponižujících; děti tak byly necitlivou medializací případu vystavovány sekundární viktimizaci. V současnosti existuje ochrana dítěte - pachatele trestného činu zakazující zveřejňování jeho identity, avšak dítě jako oběť trestného činu takto chráněno není.

²⁰⁶ Text zpracován na základě informací Ligy lidských práv.

²⁰⁷ http://www.mvcr.cz/dokument/2007/prevence/mladez1016/hodnoceni_systemu3.pdf

²⁰⁸ usnesení vlády č. 1151 ze dne 15. října 2007

V prosinci 2007 proto předložilo Ministerstvo spravedlnosti vládě návrh změny trestního řádu, který vychází z úpravy obdobné ochrany mladistvých pachatelů.²⁰⁹ V případě přijetí změny by za neoprávněné zveřejnění údajů o poškozeném či pachateli mladším 18ti let mohly být postiženy jak fyzické, tak i právnické osoby, přičemž Úřad pro ochranu osobních údajů by těmto osobám mohl uložit pokutu až do výše 1 milionu Kč

V roce 2007 pokračovalo budování speciálních výslechových místností pro dětské oběti a svědky; cílem těchto místností je minimalizovat traumata způsobená dětem - obětem a svědkům trestné činnosti - při vedení a opakování výslechů v rámci trestního řízení. K tomu je potřeba vytvořit takové podmínky, aby výslech mohl být dokonale zdokumentován, popřípadě přímo sledován orgány činnými v trestním řízení, a nemusel být tedy opakován. Proto bylo rozhodnuto vybudovat síť speciálních výslechových místností pro dětské oběti a svědky pokrývající celou Českou republiku, přičemž v roce 2007 byly vybudovány nebo zmodernizovány výslechové místnosti ve 12 městech.

Ministerstvo vnitra nechalo vypracovat studii proveditelnosti Centra pro pohřešované a zneužívané děti. Podle studie by se takové Centrum mělo zabývat zejména sběrem a analýzou všech vlivů, které ohrožují zdravý vývoj dítěte, včetně osvětové, preventivní a vzdělávací činnosti, a to ve všech oblastech násilí na dětech. Centrum by mohlo vzniknout buď jako nevládní nezisková organizace, nebo jako součást státní správy, přičemž ze všech ústředních orgánů státní správy je tato působnost nejbližší Ministerstvu práce a sociálních věcí (gesce za sociálně právní ochranu dětí, rodinnou politiku atd.).

V oblasti výkonu soudnictví ve věcech mládeže jsou nedostatečně využívána některá výchovná opatření, např. probační programy.²¹⁰ Ty představují velmi užitečný nástroj z hlediska ochrany práv dětí a pomoci při jejich sociálním začleňování. Současná situace nicméně neumožňuje v praxi využívat těchto moderních a účinných nástrojů efektivně tak, aby mohly vést k nápravě a začlenění mladistvých zpět do společnosti. Aktivitu sice nejednou přebírá soukromý sektor stojící mimo Probační a mediační službu ČR, ale za velmi nejistých podmínek financování. *Vhodnějším řešením by bylo zpřehlednit tento stav ať už zdokonalením právní úpravy nebo zpřehledněním poskytování financí nestátním subjektům.*

8.3. Komerční sexuální zneužívání dětí

V roce 2007 probíhala realizace Národního plánu boje proti komerčnímu sexuálnímu zneužívání dětí na období 2006 – 2008. Za jeden z nejdůležitějších kroků směřujících ke zvýšení ochrany práv dětí lze považovat novelu²¹¹ trestního zákona. Novela²¹² zavedla trestnost pouhého držení dětské pornografie.²¹³ Až dvouletý trest vězení tak hrozí člověku, který *"přechovává fotografické, filmové, počítačové, elektronické nebo jiné pornografické dílo, které zobrazuje nebo jinak využívá dítě"*, přičemž na pornografické texty se tresty nevztahují. Samostatným trestným činem je podle novely také zneužití dítěte k výrobě pornografie, za tento trestný čin hrozí jeden rok až osm let vězení. Novela zákona také upravila bývalý trestný čin ohrožování mravnosti, který byl změněn na šíření pornografie. Tresty za něj byly výrazně zpřísněny a šíření pornografických děl je nyní trestáno až osmi lety; tím je umožněn přísnější postih šíření v rámci organizovaných skupin, prostřednictvím

²⁰⁹ Zákon č. 218/2003 Sb. o soudnictví ve věcech mládeže, ve znění pozdějších předpisů.

²¹⁰ § 14 zákona č. 218/2003 Sb., o soudnictví ve věcech mládeže, ve znění pozdějších předpisů.

²¹¹ Zákon č. 217/2007 Sb.

²¹² Účinnost od 1. prosince 2007.

²¹³ § 205a

veřejně přístupné počítačové sítě (zejména Internetem) nebo jiným podobně účinným způsobem.²¹⁴ V prosinci 2007 vláda²¹⁵ schválila návrh nového trestního zákoníku, který by měl dále prohloubit a rozšířit ochranu dětí před komerčním sexuálním zneužíváním, a to kromě jiného např. zavedením podstaty trestného činu prostituce ohrožující mravní vývoj dětí.²¹⁶

8.4. Spory o děti a výkon rozhodnutí

Státní orgány přistupovaly dlouhodobě velmi problematicky k případům, kdy mezi rodiči došlo ke sporům o výchově nezletilých dětí či styku s nimi. Často docházelo k extrémním způsobům řešení, kdy na straně jedné byly rodičům nerespektujícím soudní rozhodnutí opakovaně ukládány pokuty, jež však neměly sebemenší praktický efekt,²¹⁷ na straně druhé se pak odpovědné orgány uchýlovaly k výkonu rozhodnutí, které však nezřídka byly prováděny drastickým a necitlivým způsobem, jenž děti dále traumatizoval. Je zřejmé, že současná právní úprava obsažená v občanském soudním řádu vykazuje nedostatky jak ve vztahu k nařizování předběžných opatření týkajících se nezletilých dětí, tak i ve vztahu k jejich rodičům, kteří v důsledku narušené vzájemné komunikace negativně působí na dítě a v konečném důsledku i na průběh případného soudního řízení. Potřebné změny by měla přinést novela občanského soudního řádu, kterou vláda schválila²¹⁸ v prosinci 2007. Novela je nyní projednávána Parlamentem České republiky.²¹⁹ Cílem navrhované právní úpravy je zvýšit transparentnost nařizování předběžných opatření, možnost nařídít mimosoudní jednání ve formě smířčího jednání, mediace, rodinné terapie apod., zavedení nového typu řízení o navrácení dítěte při mezinárodních únosech dětí či koncepční změny ve výkonu rozhodnutí odnětím dítěte. Navrhovaná novela také reaguje na společenskou potřebu týkající se řádného zacházení s dítětem v případě, že je třeba je umístit mimo rodinné prostředí. Definuje termín „vhodné prostředí“, kterým se rozumí výchovné prostředí u osoby nebo zařízení, způsobilého k realizaci předběžného opatření, jakož i k zabezpečení potřeb dítěte dle konkrétní potřeby.

Novela přináší koncepční změny též ve výkonu rozhodnutí o výchově nezletilých dětí, jejím cílem je eliminovat uvedené, často formalistické postupy ze strany soudů, kdy jsou opakovaně ukládány nízké pokuty, aniž by vedly k řádnému plnění povinností. V případě přijetí novely bude soud muset vždy v takovém rozhodnutí zdůvodnit, proč považuje opakované uložení pokuty za optimální postup ve věci. Zásadní novinkou je pak zavedení tzv. navykacího režimu. V případech, kdy je dítě delší dobu odloučeno od jednoho rodiče, dochází k přerušení citových vazeb a je třeba tyto vazby postupně obnovovat v přesně rozfázovaných krocích. Soud by měl být na základě doporučení odborníků oprávněn stanovit plán navykacího režimu a případně sankcionovat jeho neplnění. Poslední koncepční změnou je zavedení možnosti čerpání vymožených pokut ve prospěch dítěte k zajištění jeho potřeb. Navrhovaná změna reaguje na situaci, kdy ukládání pokut rodiči, který sice má dítě ve své péči, ale má styk dítěte s druhým rodičem, vede k prohloubení odporu dítěte vůči druhému rodiči, neboť situace bývá zpravidla rodičem dítěti prezentována tak, že jejich příjem je krácen o pokuty jemu uložené soudem na popud druhého rodiče. Tento negativní jev lze odstranit tím, že příjem z vymožených pokut bude možné v odůvodněných případech použít ve prospěch dítěte. Rodič,

²¹⁴ Viz k tomu také kapitola II.1.4.2.

²¹⁵ Usnesením vlády č. 1413 ze dne 19. 12. 2007

²¹⁶ Předpokládaná účinnost od 1. ledna 2009.

²¹⁷ Vleklé soudní spory o výchovu a styk s dítětem mají často dohru až u Evropského soudu pro lidská práva – viz kapitola I.3.3.3.

²¹⁸ Usnesení vlády č. 1414 ze dne 19. prosince 2007

²¹⁹ Sněmovní tisk. č. 390, <http://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=5&T=390>

který neplní své povinnosti, je tak nucen se soudem spolupracovat, neboť o použití těchto prostředků rozhoduje soud sám.

Navrhovaná novela pamatuje i na případy mezinárodních únosů dětí a zavádí zvláštní typ řízení, a to „řízení o navrácení nezletilého dítěte ve věcech mezinárodních únosů dětí“. Primárním cílem tohoto řízení je co nejrychlejší navrácení dítěte do domovského státu. Navrhované řízení je proto koncipováno tak, aby byla dodržena 6ti týdenní lhůta a aby k navrácení dítěte nedocházelo pouze ve výjimečných případech definovaných v Haagské úmluvě o občanskoprávních aspektech mezinárodních únosů dětí a Nařízení Rady (ES) č. 2201/2003. Z důvodu zajištění vysoké specializace této agendy, a vzhledem k nízkému počtu případů napadajících v České republice, je navrhována zvláštní místní příslušnost soudu podle místa sídla Úřadu pro mezinárodní právní ochranu dětí, který v řízeních vystupuje jako opatrovník dítěte. Tímto soudem je Městský soud v Brně jako soud prvního stupně a Krajský soud v Brně jako soud druhého stupně.

V roce 2007 byla ministerstvem spravedlnosti ve spolupráci s ministerstvem práce a sociálních věcí vypracována a schválena nová společná instrukce²²⁰, kterou se upravuje postup při výkonu soudních rozhodnutí o výchově nezletilých dětí s účinností od 1. října 2007. V nové instrukci byla podrobněji upravena vzájemná součinnost soudů a orgánů sociálně-právní ochrany dětí v rámci výkonu soudních rozhodnutí o výchově dětí a bylo výslovně stanoveno, že při provádění výkonu rozhodnutí je třeba důsledně dbát ochrany práv a zájmů dítěte. Orgánům sociálně-právní ochrany dětí byla stanovena povinnost v případě potřeby poskytnout nebo zprostředkovat odbornou pomoc dítěti, popř. rodičům nebo jiným osobám odpovědným za výchovu dítěte v souvislosti s výkonem rozhodnutí. Instrukce také stanoví, že před zahájením vlastního výkonu rozhodnutí je soud povinen projednat postup s příslušným orgánem sociálně-právní ochrany dětí. Ustanovení instrukce se přiměřeně použijí také na výkon rozhodnutí podle Úmluvy o občanskoprávních aspektech mezinárodních únosů dětí. V roce 2007 bylo podáno celkem 583 návrhů na výkon rozhodnutí o výchově nezletilých dětí.

8.5. Děti v netradičních rodinách

Česká společnost si jen velmi pomalu zvyká na existenci tzv. netradičních rodin. Před několika lety se jednalo především o rodiny s alternativním způsobem života často zaměřeným na život v co možná v nejužším souznění s přírodou, který se v praktické podobě projevoval např. porody doma, netradičními jmény dětí, odmítáním očkování dětí, výukou v domácím prostředí atd. V současnosti se začíná o netradičních rodinách stále častěji hovořit v souvislosti s příslušníky sexuálních menšin. Zatímco rodiny upřednostňující alternativní způsob života česká společnost dnes již víceméně přijímá, rodiny sexuálních menšin zatím ve větším příliž neakceptuje. Bez ohledu na veřejné mínění nicméně rodiny LGB či transsexuálních rodičů i v České republice *de facto* existují a vyrůstají v nich děti. *Je proto třeba zajistit nejlepší zájem dětí žijících v těchto rodinách.*

Současná právní úprava znevýhodňuje děti LGB rodiče, žijícího v registrovaném partnerství, neboť neumožňuje právně upravit vztah dítěte k partneru nebo partnerce biologického rodiče ani v případech, kdy druhý biologický rodič dítěte není znám nebo se k dítěti nehlásí. Tím je dítě znevýhodněno zejména v krizových situacích, jako je rozpad partnerství nebo smrt jednoho z rodičů. V takovém případě hrozí, že dítě bude odděleno od člověka, s nímž

²²⁰ Instrukce Ministerstva spravedlnosti, Ministerstva vnitra, Ministerstva zdravotnictví, Ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy a Ministerstva práce a sociálních věcí č.j. 142/2007-ODS-Org ze dne 5. dubna 2007.

dlouhodobě žije v jedné domácnosti a má k němu velmi úzký citový vztah jako ke svému rodiči. Rovněž mohou být opomenuta dědická práva dítěte, není-li v jeho prospěch sepsána závěť, a i v takovém případě je dítě znevýhodněno povinností zaplatit dědickou daň. Povinnost podílet se na výchově dítěte partnera žijí-li ve společné domácnosti, druhému partneru vyplývá přímo ze zákona o registrovaném partnerství podobně jako nevlastnímu rodiči ze zákona o rodině. *Do budoucna by mělo dojít k právní změně, která by umožnila upravit právní vztah LGB partnera k dítěti rodiče, s nímž žije v registrovaném partnerství ve společné domácnosti.*

V březnu 2007 ESLP projednal a v lednu 2008 vydal rozhodnutí ve věci E.B. proti Francii, podle něhož umožňuje-li stát individuální adopce, nemůže mezi žadateli o adopci rozlišovat na základě jejich sexuální orientace, je-li daná osoba způsobilá pro výchovu dítěte. V tomto případě paní E.B. (učitelka ve věku 45 let), která žila od roku 1990 se ženou, se rozhodla v roce 1998 si podat žádost o adopci. Francouzské úřady však odmítly její žádost podpořit, přičemž bylo zřejmé, že důvodem odmítnutí byla její sexuální orientace. Zamítnutí v červnu 2002 potvrdil také francouzský nejvyšší administrativní soud. Paní E.B. se proto rozhodla podat stížnost pro porušení jejích práv založených Úmluvou o lidských právech a základních svobodách k Evropskému soudu pro lidská práva. Ten rozhodl, že bylo porušeno právo paní E.B. na rovné zacházení (čl. 14) a právo na soukromý a rodinný život (čl. 8). *Toto rozhodnutí vyvolává mj. i otázku, zda výše uvedený zákaz adopcí obsažený v zákoně o registrovaném partnerství také není v rozporu s Úmluvou. Zákon o rodině upravující adopce nestanoví žádné omezení, avšak vstup do registrovaného partnerství přinese zásadní změnu, a možnost adopce je každé registrované osobě odepřena, a to až do doby do skončení registrace. Vzhledem k tomu, že je registrované partnerství určeno pouze stejnopohlavním párům, je zde zcela jednoznačně rozlišovacím znakem sexuální orientace a nikoli způsobilost dané osoby vychovávat dítě.*

Z hlediska majority lze za netradiční označit také rodiny s transsexuálním rodičem. Osoby se změněnou pohlavní identitou žijící v manželství, chtějí-li podstoupit změnu pohlaví, se musí nejprve rozvést a musí být rozhodnuto o výchovném prostředí dětí. Tito rodiče jsou z hlediska okolí, ať se jedná o odborné komise²²¹ rozhodující o změně pohlaví či o sociální pracovnice, nezřídká tlačeni k tomu, aby omezovali vztahy se svými biologickými dětmi. Vyskytly se případy, kdy sociální pracovnice nepovažovaly za vhodné výchovné prostředí transsexuálního rodiče – matky či otce jen proto, že právě procházel změnou biologického pohlaví, a to i přesto že do té doby o děti převážně pečoval²²². *Tento přístup může mít negativní dopad na samotné děti, které nejenže jsou vystaveny určité složité životní situaci, ale navíc jim hrozí, že budou odděleny od jednoho ze svých rodičů.*

²²¹ Komise zřízená podle zákona č. 20/1966 Sb. o péči o zdraví lidu rozhodují o tom, zda žadatelé mohou podstoupit léčbu vedoucí ke změně pohlaví.

²²² Text zpracován na základě informací občanského sdružení Transforum.

9. CIZINCI

9.1. Základní trendy vývoje migrace v roce 2007

Od roku 1994 se počet cizinců žijících v České republice více než ztrojnásobil. Ke konci roku 2007 tak cizinci tvořili 3,6 % obyvatel ČR. To je stále dvakrát méně, než je průměr v zemích západní Evropy.

Ke konci roku 2007 žilo podle statistických údajů Ředitelství služby cizinecké policie PČR v České republice legálně 392 087 cizinců, z toho 158 018 cizinců (83 082 mužů a 74 936 žen) s trvalým pobytem, 234 069 cizinců (153 731 mužů a 80 338 žen) s některým z typů dlouhodobých pobytů.²²³ Za rok 2007 tak v zemi přibylo přes 70 631 cizinců, což je oproti loňskému roku nárůst o 29 %. Občané zemí Evropské unie tvořili v roce 2007 necelou třetinu z celkového počtu cizinců s povoleným pobytem. Stejně jako v roce předchozím patřili v roce 2007 mezi nejpočetnější státní příslušnosti cizinců s povoleným pobytem na území ČR občané Ukrajiny (126 526 osob), Slovenska (67 880 osob) a Vietnamu (50 955 osob). U všech těchto státních příslušností došlo k meziročnímu nárůstu. Nejvýraznější meziroční nárůst mezi početně významnými skupinami cizinců v ČR byl však v roce 2007 zaznamenán v souvislosti se státními příslušníky Mongolska. Zatímco v roce 2006 pobývalo na území ČR legálně 3 280 občanů Mongolska, tak v roce 2007 to bylo již 5 967 osob, což představuje meziroční nárůst o 82%.

9.1.2. Nelegální migrace

V roce 2007 bylo v souvislosti s ochranou státních hranic České republiky zjištěno 3 384 osob, jež nelegálně překročily státní hranice ČR nebo se o to prokazatelně pokusily (tj. - 22,6 % oproti roku 2006). Z uvedeného počtu se jednalo o 547 občanů ČR (tj. -21,3 % oproti roku 2006) a 2 837 cizinců (tj. -22,5 % oproti roku 2006).

Nejpočetnějšími skupinami cizinců v roce 2007, které základní útvary služby cizinecké a pohraniční policie registrovaly při nelegální migraci přes státní hranice České republiky, byli státní příslušníci Vietnamu, Ukrajiny a Moldavska.

V roce 2007 bylo policejními útvary evidováno 4 712 cizinců, kteří se zdržovali na území České republiky neoprávněně, což je o 33,8 % méně než v roce 2006.

Největší skupinu osob, které byly zjištěny při nelegální migraci-porušování pobytového režimu, tvořili státní příslušníci Ukrajiny. Jejich podíl v této kategorii nelegální migrace činil 61,6 %. Se značným odstupem na druhém místě následovali státní příslušníci Vietnamu a dále státní příslušníci Číny.

²²³ Pro účely statistiky se za dlouhodobý pobyt považuje:

- pobyt na vízum k pobytu nad 90 dnů,
- pobyt na povolení k dlouhodobému pobytu
- pobyt na povolení k přechodnému pobytu občana Evropské unie a rodinného příslušníka za předpokladu, že o vydání takového povolení požádá.

9.2. Zásadní legislativní a koncepční změny

V roce 2007 bylo provedeno několik novel stávajícího zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „cizinecký zákon“).

Novelou cizineckého zákona byl ještě před odstraněním kontrol na vnitřních hranicích zajištěn rutinní provoz Schengenského informačního systému (SIS).²²⁴ Uvedený zákon završil proces implementace stávajícího schengenského acquis tím, že vytvořil právní podmínky pro fungování SISone4all (SIS jedna pro všechny; tzv. portugalská iniciativa)²²⁵ v České republice.

„Zákonem č. 379/2007 Sb., kterým se mění zákon č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 325/1999 Sb., o azylu a o změně zákona č. 283/1991 Sb., o Policii České republiky, ve znění pozdějších předpisů, (zákon o azylu), ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony, byla zajištěna zejména transpozice *Směrnice Rady 2005/71/ES o zvláštním postupu pro přijímání státních příslušníků třetích zemí pro účely vědeckého výzkumu* a *Směrnice Rady 2005/85/ES ze dne 1. prosince 2005 o minimálních normách pro řízení v členských státech o přiznávání a odnímání postavení uprchlíka*. Na základě prvně zmíněné směrnice vznikla v cizineckém zákoně právní úprava speciálního druhu pobytového oprávnění, a to povolení k dlouhodobému pobytu za účelem vědeckého výzkumu. O vydání tohoto povolení bude oprávněn na zastupitelském úřadu požádat cizinec, který uzavřel s českou výzkumnou organizací tzv. „dohodu o hostování“ a na území České republiky hodlá pobývat po dobu delší než 3 měsíce. Novela cizineckého zákona rovněž přejímá základní pravidla obsažená v tzv. Schengenském hraničním kodexu.²²⁶“

Posledně jmenovaná novela cizineckého zákona omezila možnost požádat o trvalý pobyt po skončení azylového řízení. Podle předchozího znění § 67 cizineckého zákona bylo vydáno povolení k trvalému pobytu každému cizinci, který na území České republiky pobýval nepřetržitě čtyři roky, poslední dva roky byl v azylovém řízení a žádost podal neprodleně po jeho skončení. Současná právní úprava zúžila okruh osob, které budou moci trvalý pobyt tímto způsobem získat. Nově se bude jednat pouze o osoby mladší 18 let, dále osoby s dlouhodobě nepříznivým zdravotním stavem a osamělé osoby starší 65 let. Rovněž bude možno povolení vydat některým rodinným příslušníkům těchto osob. Žádost bude oprávněn podat i cizinec, který bude o trvalý pobyt žádat z jiných důvodů hodných zvláštního zřetele.

Novela cizineckého zákona dále zpřísnila podmínky pro vydání povolení k trvalému pobytu rodinným příslušníkům občanů Evropské unie, kteří sami nejsou občany Evropské unie. Podle předchozí úpravy mohl rodinný příslušník žádat o trvalý pobyt bez splnění podmínky předchozího pobytu na území, nově lze povolení k trvalému pobytu vydat až po dvou letech nepřetržitého pobytu na území, přičemž žadatel bude muset být minimálně jeden rok v postavení rodinného příslušníka. Přijatá opatření by podle Ministerstva vnitra mělo napomoci

²²⁴ Zákon č. 170/2007 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti se vstupem České republiky do schengenského prostoru.

²²⁵ SISone4all je rozšířenou verzí SIS I, která umožňuje zapojení nových členských zemí až do doby, než bude zprovozněn SIS II. Připojení k SIS II vytvořením projektu SISone4all tak přestalo být podmínkou rozšíření Schengenu.

²²⁶ Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 562/2006, které stanovuje kodex Společenství o pravidlech upravujících přeshraniční pohyb osob (Schengenský hraniční kodex).

eliminovat narůstající počty případů podvodných jednání cizinců, jejichž cílem bylo získat příslušné povolení k pobytu na území České republiky. Současně se nově vymezuje možnost zamítnutí žádosti o povolení trvalého pobytu, zrušení tohoto pobytu nebo zrušení platnosti povolení k dlouhodobému pobytu vydanému za účelem společného soužití rodiny, a to v případech kdy bude zjištěno, že se cizinec dopustil obcházení cizineckého zákona s cílem získat toto povolení, zejména pokud účelově uzavřel manželství nebo jeho účelově prohlášeným souhlasem bylo určeno otcovství.

Předmětem kritiky ze strany nevládních organizací se stala skutečnost, že v případě, kdy jeden z rodinných příslušníků nebude mít po určitou dobu trvalý pobyt, může mít toto v některých oblastech negativní dopad na život rodiny (první rok rodina například nemusí dosáhnout na dávky státní sociální podpory).

Novela dále upravila možnost zrušit údaj o místě hlášeného pobytu cizince na území České republiky. Zrušením údaje o místě hlášeného pobytu současně zanikne ex lege platnost průkazu o povolení k pobytu nebo potvrzení o přechodném pobytu na území. V evidenci obyvatel bude jako adresa místa pobytu uvedena adresa sídla oddělení cizinecké policie, které o zrušení údaje o místě hlášeného pobytu rozhodlo. Po zániku platnosti uvedených dokladů bude moci cizinec požádat o vydání nového dokladu, podmínkou však bude předložení nového dokladu o zajištění ubytování.

Další významnou změnou, kterou novela cizineckého zákona přináší, je zavedení podmínky prokázání znalosti českého jazyka jako nezbytné náležitosti žádosti o vydání povolení k trvalému pobytu na území České republiky. Splnění této podmínky nebude vyžadováno u vydávání povolení k trvalému pobytu občanům EU a jejich rodinným příslušníkům a u dalších skupin cizinců, jakými jsou například cizinci mladší 15 let věku, cizinci, kteří žádají o povolení k trvalému pobytu z humanitárních důvodů či jiných důvodů hodných zvláštního zřetele, cizinci, kteří prokáží tělesné nebo mentální postižení mající vliv na schopnost komunikovat nebo cizinci starší 60 let a další. Doklad prokazující požadovanou znalost českého jazyka bude vyžadován s platností od 1. ledna 2009.

Při přípravě metodiky výuky a zkoušek z českého jazyka pro cizince došlo ke zpoždění, které může znamenat nedostatečný čas cizinců adaptovat se na nově zavedenou povinnost zkoušky a případně absolvování přípravného kurzu pro finálně určenou obtížnost zkoušky. Na úroveň jazykové zkoušky z češtiny A1 se předpokládá 140 hodin výuky – takový kurz trvá většinou jeden rok, pokud potřebují cizinci ještě kurz výslovnosti (což je případ většiny Asiatů) lze předpokládat, že bude potřeba kurz dvouletý. Pokud budou potřebné podzákoné právní předpisy²²⁷ schváleny do 31. srpna 2008, což návrh systému předpokládá, bude možné začít informační kampaň teprve od září 2008. Od 1. ledna 2009 by však již ti cizinci, kteří splní ostatní náležitosti k získání trvalého pobytu, měli předkládat potvrzení o složení zkoušky. Vzhledem k tomu, že cizinci mají potvrzení o zkoušce předkládat za méně než rok, ukazuje právě tento bod na nepřiměřené zpoždění, které by mělo být zohledněno v odložení předkládání potvrzení o vykonání zkoušky z češtiny k trvalému pobytu.

Další mezerou při zavádění požadavku zkoušky z českého jazyka se může ukázat nedostatečná kapacita státních jazykových škol, ve kterých lze zkoušku vykonat. Například v roce 2009 bude v Praze splňovat podmínky pro udělení trvalého pobytu cca 13 500 cizinců, ale státní

²²⁷ Do 31. srpna 2008 se předpokládá vydat novelu vyhlášky č. 33/2005 Sb., o jazykových školách s právem státní jazykové zkoušky a státních jazykových zkouškách a vyhlášku podle ustanovení § 182a odst. 2 cizineckého zákona.

jazyková škola je v Praze jen jedna, proto se za současného statutu quo lze oprávněně domnívat, že její kapacity dostačující nebudou. Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy v současnosti zvažuje jednání s vysokými školami, které by také byly oprávněny provádět zkoušku z českého jazyka.

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

V loňském roce byla diskutována otázka nedostatečného zajištění úhrady nákladů za zdravotní péči poskytnutou cizincům zdravotnickými zařízeními na území České republiky. Nedostatky byly spatřovány zejména ve vyžadování dokladu o cestovním zdravotním pojištění, který je cizinec povinen předložit v souvislosti s udělením víza nebo povolením k dlouhodobému pobytu, resp. prodloužením doby jejich platnosti, nebo kdykoli v rámci tzv. pobytové kontroly prováděné policií za pobytu cizince na území České republiky. Doklad o cestovním zdravotním pojištění cizinec předkládá rovněž zdravotnickému zařízení v případech, kdy je mu za pobytu na území České republiky poskytována zdravotní péče. Dle získaných informací od zdravotních pojišťoven se však v mnohých případech nejedná o doklad vydaný k tomu oprávněnou institucí nebo takový doklad neodpovídá zákonem stanovené kvalitě.

Cizinecký zákon neomezuje cizince ve volbě subjektu, se kterým uzavře smlouvu o cestovním zdravotním pojištění. Cizinci z něho vyplývá pouze povinnost, aby (s výjimkou některých konkrétně specifikovaných případů) policii při jí prováděné pobytové kontrole prokázal, že po dobu pobytu na území České republiky má zajištěnu úhradu nákladů zdravotní péče.

Tato záležitost byla projednávána zástupci Ministerstva vnitra, Ministerstva zdravotnictví a Všeobecné zdravotní pojišťovny. Ministerstvo zdravotnictví po provedené analýze dospělo k závěru, že řešení vzniklých problémů vyžaduje přijetí organizačních opatření, včetně zvýšení osvěty pro poskytovatele zdravotní péče (podle zjištění Ministerstva zdravotnictví byly mezi vykazovanými dluhy cizinců vůči zdravotnickým zařízením v České republice zahrnuty i některé případy, kdy se jednalo o cizince spadající pod institut veřejného zdravotního pojištění, resp. cizince nepodléhající vízové povinnosti či občany členských států Evropské unie). Rovněž ze strany policie byla přijata organizační opatření týkající se prověřování a uznávání dokladů o cestovním zdravotním pojištění, a to jak pro případy, kdy cestovní zdravotní pojištění bylo sjednáno se subjektem, který je registrován u České národní banky (resp. je oprávněn na území České republiky poskytovat takové pojištění), tak i pro případy, kdy doklad o cestovním zdravotním pojištění vydal jiný pojišťovací subjekt.²²⁸

V roce 2007 vypracovalo Ministerstvo zdravotnictví věcný záměr návrhu zákona o veřejném zdravotním pojištění. Věcný záměr předpokládá, že další skupinou povinně pojištěných osob budou osoby ze třetích zemí, které mají příjmy z výdělečné činnosti na území ČR ve smyslu zákona č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů a při splnění daných podmínek také jejich nezaopatření rodinní příslušníci. Pro tyto skupiny osob bude přístup do systému z hlediska

²²⁸ V rámci jednání v Poslanecké sněmovně o návrhu novely cizineckého zákona (sněmovní tisk č. 191). byl v říjnu 2007 posuzován návrh na doplnění cizineckého zákona, jímž by došlo k omezení ve volbě subjektu, se kterým by cizinec za pobytu na území České republiky mohl sjednat smlouvu o cestovním zdravotním pojištění. Podstatou návrhu bylo v cizineckém zákoně stanovit, že cizinec bude povinen sjednat cestovní zdravotní pojištění pouze s pojišťovnou, která je podle zákona č. 363/1999 Sb., o pojišťovnictví a o změně některých souvisejících zákonů oprávněna provozovat toto pojištění na území České republiky. Poslanecká sněmovna však tento návrh neschválila.

nároků odstupňován v závislosti na délce doby (u rodinných příslušníků cizinců ze třetích zemí to bude po třech měsících pobytu v ČR), po kterou pobývají na území a jsou v systému účastny.

Tento návrh lze považovat za pozitivní řešení situace cizinců dlouhodobě pobývajících na území ČR.

9.4. Přístup cizinců ze třetích zemí ke vzdělání

V průběhu roku 2007 byla schválena novela²²⁹ zákona č. 561/2004 Sb., o předškolním, základním, středním, vyšším odborném a jiném vzdělávání (dále jen „školský zákon“) týkající se změny právní úpravy přístupu ke vzdělání a poskytování školských služeb cizincům ze třetích zemí²³⁰. *Novela školského zákona účinná od 1. ledna 2008 přinesla v této oblasti pozitivní změny.*

Školský zákon nově stanoví, že cizinci ze třetích zemí, kteří nejsou rodinní příslušníci občana Evropské unie, mají za stejných podmínek jako občané Evropské unie přístup k základnímu, střednímu a vyššímu odbornému vzdělávání, včetně vzdělávání při výkonu ústavní výchovy a ochranné výchovy, pokud pobývají na území České republiky, a dále ke školnímu stravování a k zájmovému vzdělávání poskytovanému ve školském zařízení pro zájmové vzdělávání v pravidelné denní docházce, pokud jsou žáky základní školy, odpovídajícího ročníku střední školy nebo odpovídajícího ročníku konzervatoře.

Cizinci ze třetích zemí mají za stejných podmínek jako občané Evropské unie taktéž přístup k předškolnímu, základnímu uměleckému a jazykovému vzdělávání a ke školským službám podle tohoto zákona, pokud mají právo pobytu na území České republiky na dobu delší než 90 dnů, popř. pokud jsou osobami oprávněnými pobývat na území České republiky za účelem výzkumu, azylanty, osobami požívajícími doplňkové ochrany, žadateli o udělení mezinárodní ochrany nebo osobami požívajícími dočasné ochrany.

Změna školského zákona umožnila základní vzdělávání, včetně vzdělávání při výkonu ústavní výchovy a ochranné výchovy, školní stravování a zájmové vzdělávání žáků základní školy poskytované ve školském zařízení pro zájmové vzdělávání v pravidelné denní docházce, i žákům, kteří zde nemají legální pobyt. Prokázání oprávněnosti pobytu na území České republiky již není požadavkem v přístupu k základnímu vzdělání.

Školský zákon dále rozšířil okruh dětí-cizinců, na které se vztahuje povinná školní docházka, když stanovil, že se povinná školní docházka vztahuje na občany jiného členského státu Evropské unie, kteří na území České republiky pobývají déle než 90 dnů, cizince ze třetích zemí, kteří jsou oprávněni pobývat na území České republiky po dobu delší než 90 dnů a na účastníky řízení o udělení mezinárodní ochrany.

Naproti tomu opatření napomáhající plnohodnotnému zapojení žáka pocházejícího z odlišného jazykového a sociokulturního prostředí do výuky - v podobě bezplatné přípravy k začlenění těchto dětí do základního vzdělávání, která zahrnuje výuku českého jazyka

²²⁹ Zákon č. 343/2007 Sb.

²³⁰ Na základě usnesení vlády č. 1029 ze dne 30. srpna 2006 k podnětu Rady vlády České republiky pro lidská práva k zajištění rovného a účinného přístupu cizinců ke vzdělávání a školským službám bylo ministryni školství, mládeže a tělovýchovy uloženo předložit novelu školského zákona, která by odstranila tento nepříznivý stav.

přízpusobenou jejich potřebám - školský zákon i nadále přiznává pouze občanům EU, cizincům z třetích zemí, kteří získali status dlouhodobě pobývajících rezidenta a jejich rodinným příslušníkům a dětem žadatelů o mezinárodní ochranu, azylantů a osob s doplňkovou ochranou, kterým školský zákon přiznává postavení žáků se speciálními vzdělávacími potřebami. Zůstává zde početná skupina cizinců ze třetích zemí, u nichž školský zákon se žádnými opatřeními napomáhajícími lepšímu začlenění žáků-cizinců do výuky, nepočítá. Není přitom důvod, proč by se zájem na začlenění do výuky měl omezovat jen na určitou skupinu dětí, resp. proč by poskytování podpory směrem k dosažení tohoto kýženého stavu mělo být podmíněno určitou státní příslušností či získáním zvláštního statutu. Tím spíše, že právě v té skupině cizinců, která zůstává mimo dosah zmíněných podpůrných opatření, se nachází větší procento sociálně slabších rodin, které si nemohou dovolit hradit dětem například doučování českého jazyka z vlastních prostředků. *Jako žádoucí se proto jeví, aby bylo umožněno poskytovat bezplatnou přípravu k začlenění dětí cizinců do výuky také ostatním cizincům z třetích zemí, kteří mají právo pobytu v ČR delší než 3 měsíce.*

9.5. Přístup cizinců ze třetích zemí k zaměstnání a výdělečné činnosti

Z počtu legálně pracujících zahraničních osob (240 242) bylo evidováno 144 751 občanů EU/EHP a Švýcarska a 95 491 cizinců z třetích zemí. Největší zastoupení na trhu práce z řad cizinců zaznamenali občané Ukrajiny (61 592 osob, tj. 64,5 % z celkového počtu cizinců), občané Mongolska (6 897 osob, tj. 7,2 %), občané Moldávie (5 503 osob, tj. 5,8 %), Vietnamu (5 425 osob, tj. 5,7 %) a Ruska (2 488 osob, tj. 2,6 %).

V roce 2007 proběhla novelizace zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti²³¹, podle které cizinec, který je osobou požívající doplňkové ochrany, již nepotřebuje ke svému zaměstnání na území ČR povolení k zaměstnání. Zaměstnavatel je pouze povinen písemně informovat o této skutečnosti příslušný úřad práce, a to nejpozději v den nástupu tohoto cizince k výkonu práce. Totéž je nově stanoveno i pro cizince, který bude na území ČR vykonávat soustavou vzdělávací nebo vědeckou činnost jako pedagogický pracovník nebo akademický pracovník vysoké školy nebo vědecký, výzkumný a vývojový pracovník ve veřejné výzkumné instituci v souladu se zákonem č. 341/2005 Sb., o veřejných výzkumných institucích.

Přítomnost zahraničních pracovníků na českém trhu práce je rok od roku výraznější a významnější pro stávající i další růst české ekonomiky. Nepříznivý demografický trend české populace v budoucnu povede k nedostatku pracovníků na českém trhu práce, přičemž v některých regionech a profesích je jejich nedostatek pocíťován již nyní. I z těchto důvodů pokračuje testování aktivního migračního managementu státu např. prostřednictvím pilotního projektu Výběr kvalifikovaných zahraničních pracovníků. I z výše uvedených důvodů došlo k významnému nárůstu poptávky po zahraniční pracovní síle, která také volá po zjednodušení legislativy v oblasti zaměstnávání cizinců. Je ovšem zapotřebí, aby další usnadňování legální migrace šlo ruku v ruce s úspěšným bojem proti migraci nelegální, především nelegálním formám zaměstnávání cizinců.

Nedostatek kvalifikovaných pracovníků na českém trhu práce přiměl vládu řešit tuto situaci tak, že schválila projekt Zelené karty – návrh parametrického modelu pro Českou republiku.²³² V projektu zelených karet nepůjde pouze o kvalifikované pracovníky, jak předpokládal původní návrh, ale i o pracovníky s minimálním požadavkem vyučen, jakož i

²³¹ Zákon č. 379/2007 Sb.

²³² Usnesení vlády č. 1174 ze dne 22. října 2007 o zjednodušení podmínek pro zaměstnávání kvalifikovaných zahraničních pracovníků.

ostatní pracovníky. Základním cílem zelených karet je umožnit zaměstnavatelům získat pracovní sílu, které je v České republice nedostatek. Z hlediska přístupu cizinců k zaměstnání návrh počítá zejména se zavedením institutu tzv. zelených karet (tj. dokladu, který bude cizinci sloužit současně jako povolení k zaměstnání a povolení k dlouhodobému pobytu na území České republiky). Tento návrh dále umožní cizincům, jejichž zaměstnání skončí bez jejich zavinění před uplynutím platnosti povolení k zaměstnání, setrvat při splnění stanovených podmínek na území ČR a využít ochrannou lhůtu (60 dní) ke hledání nového zaměstnání.²³³

Zmocněnec vlády pro lidská práva považuje za podstatné, aby se ochranná lhůta vztahovala na cizince i během prvního roku jejich pobytu na území a byla rozšířena o důvody ukončení pracovního poměru ve zkušební době a ukončení pracovního poměru zaměstnancem v případě, kdy zaměstnavatel porušuje pracovní předpisy.

9.6. Převod kompetencí z cizinecké policie na Ministerstvo vnitra v rámci reformy cizinecké policie

Zákonem č. 379/2007 Sb. došlo mimo jiné k přenesení kompetence z Ředitelství služby cizinecké policie na Ministerstvo vnitra ve věci řízení o udělení trvalého pobytu cizinců z humanitárních nebo zřetele hodných důvodů. Ministerstvo vnitra rovněž rozhoduje o udělení trvalého pobytu z humanitárních důvodů v případě občanů Evropské unie nebo jejich rodinných příslušníků. Ministerstvo vnitra se rovněž v některých případech správního řízení stalo druhoinstančním orgánem, a to vzhledem ke skutečnosti, že součástí Ředitelství služby cizinecké policie jsou dislokovaná pracoviště - inspektoráty cizinecké policie na mezinárodních letištích. Ve správních řízeních, ve kterých v prvním stupni rozhodují tedy inspektoráty cizinecké policie na mezinárodních letištích - například rozhodnutí o správním vyhoštění, správní delikty dopravců - je Ministerstvo vnitra nadřízeným správním orgánem.

V roce 2007 byl projednáván návrh zákona, kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o Policii ČR.²³⁴ V rámci uvedené novelizace se připravuje změna cizineckého zákona, z které vyplývá, že k 1. lednu 2009 by mělo dojít k převodu kompetencí na Ministerstvo vnitra v oblasti řízení souvisejícím s trvalým pobytem cizinců (povolování, prodlužování průkazů, rušení platnosti povolení) a vydávání cizineckých pasů. Další kompetence mají být na Ministerstvo vnitra převedeny k 1. lednu 2013 v oblasti řízení souvisejícím s dlouhodobým pobytem (povolování, prodlužování, rušení) a řízení souvisejícím s přechodným pobytem občanů Evropské unie a jejich rodinných příslušníků.

9.7. Soudní přezkum u rozhodnutí o správním vyhoštění

Problematika vyloučení rozhodnutí o správním vyhoštění ze soudního přezkumu se stala předmětem řízení u Nejvyššího správního soudu. Rozhodnutí o správním vyhoštění je dle rozsudku NSS²³⁵ ze soudního přezkumu vyloučeno pouze tehdy, pokud cizinec neoprávněně pobýval na území České republiky nebo v tranzitním prostoru mezinárodního letiště bezprostředně před zahájením řízení o vyhoštění. Vzhledem k tomu, že je nutné výjimky ze soudního přezkumu vykládat restriktivně, soud došel k závěru, že podmínka výluky ze

²³³ Návrh novely zákona o zaměstnanosti a dalších předpisů je nyní předložen k projednání vládě. Předpokládaná účinnost je 1. ledna 2009.

²³⁴ Vláda schválila návrh zákona, kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o Policii České republiky usnesením ze dne 25. února 2008 č. 150.

²³⁵ 4 Azs 419/2005-65 ze dne 29. září 2006.

soudního přezkumu bude splněna pouze tehdy, pokud cizinec v den zahájení řízení o vyhoštění bude na území České republiky pobývat neoprávněně.

Výjimky ze soudního přezkumu se dotklo i rozhodnutí NSS²³⁶, a to ve vztahu k rozhodnutí ve věci zrušení platnosti rozhodnutí o správním vyhoštění podle ustanovení § 122 odst. 5 cizineckého zákona. Tento rozsudek se zabýval samotnou povahou rozhodnutí o zrušení platnosti rozhodnutí o správním vyhoštění. Podle vyjádření Nejvyššího správního soudu, „*toto rozhodnutí představuje rozhodnutí ve smyslu soudního řádu správního, protože zakládá, mění, ruší nebo závazně určuje práva nebo povinnosti stěžovatele, a proto podléhá soudnímu přezkumu. Není přitom rozhodné, že toto rozhodnutí je založeno na diskreci. To má význam pouze z hlediska rozsahu přezkumu rozhodnutí, protože správní soud zkoumá, zda správní orgán správní uvážení nezneužil anebo nepřekročil jeho meze (zákaz libovůle, diskriminace a princip rovnosti atd.).*“

Koncem roku 2007 zahájil z podnětu Nejvyššího správního soudu řízení Ústavní soud ve věci zrušení ustanovení § 171 odst. 1 písm. c) cizineckého zákona, které vylučuje z možnosti soudního přezkumu rozhodnutí o správním vyhoštění. ÚS se mimo jiné obrátil na veřejného ochránce práv s žádostí o sdělení právního názoru k danému řízení. Veřejný ochránce práv v tomto případě konstatoval, že absence soudního přezkumu nekonvenuje s lidskoprávními závazky, které pro Českou republiku vyplývají z Evropské úmluvy o lidských právech a základních svobodách. Výsledek soudního řízení u Ústavního soudu bude znám v průběhu roku 2008.

9.8. Správní vyhoštění a rodinný život cizince

Veřejný ochránce práv se v uplynulém roce zabýval vyhoštěním cizinců, kteří po vydání rozhodnutí o vyhoštění uzavřeli sňatek s českým státním příslušníkem nebo se jim narodilo dítě, jehož druhým rodičem je český státní příslušník. Veřejný ochránce práv doporučil, aby v případech, kdy se prokáže, že jde o reálně fungující manželství/rodičovství (a nikoli o případy účelových sňatků či účelového uznání otcovství), bylo zahájeno řízení²³⁷, jehož výsledkem by bylo vydání nového rozhodnutí (důvody znemožňující vycestování cizince zde totiž nastaly až po udělení správního vyhoštění). V rámci nového řízení musí být současně důsledně dodržovány závazky České republiky vyplývající z článku 8 EÚLP (právo na ochranu soukromého a rodinného života) a závazky plynoucí z komunitárního práva. Ochránce ve věcech správního vyhoštění apeloval na důsledné zjišťování skutkového stavu věci,²³⁸ neboť v případech, kdy je cizincem nárokován pobyt na území České republiky na základě prokázaného účelového uznání otcovství k dítěti, lze s ohledem na nejnovější judikaturu NSS aplikovat tzv. výhradu veřejného pořádku a rozhodnout o správním vyhoštění takového cizince.²³⁹

9.9. Nelegální migrace a její lidskoprávní aspekty

Riziko znevýhodnění migrantů na českém trhu práce (zejména nebezpečí tzv. klientského systému) se týká především možné diskriminace na základě původu či sociálního postavení migrantů ze strany majoritní společnosti. Dalším znevýhodněním migrantů na českém trhu práce mohou být například jejich specifické sociální a kulturní návyky a normy, jejich nižší

²³⁶ 4 As 75/2006-52 ze dne 28. února 2007.

²³⁷ Podle ustanovení § 120a odst. 2 cizineckého zákona.

²³⁸ V souladu s ustanovením § 3 správního řádu.

²³⁹ Souhrnná zpráva veřejného ochránce práv za rok 2007, str. 62.

ekonomická úroveň, odlišný obsah a rozsah absolvovaných vzdělávacích programů nebo nedostatečná znalost českého jazyka. S uvedenými faktory souvisí i přístup k informacím a jejich vyhodnocování a využívání.

Ministerstvo práce a sociálních věcí se proto snaží soustavně poskytovat informace o legálních možnostech vstupu na český trh práce a rizicích nelegálních postupů na Integrovaném portále Ministerstva práce a sociálních věcí a prostřednictvím tištěných informačních materiálů.

Jako nejúčinnější forma prevence nelegální pracovní migrace do ČR a zároveň usnadnění krátkodobé či cirkulární legální migrace se stále jeví poskytování asistence a poradenství v rámci Asistenčního systému zaměstnávání Ukrajinců realizovaného Charitou ČR za podpory Ministerstva práce a sociálních věcí a Ministerstva vnitra. Systém je založen na preventivním působení přímo při počáteční fázi rozhodování potencionálního nelegálního pracovního migranta i zaměstnavatele, šíření osvěty prostřednictvím informací o výhodách legálního postupu při vstupu na trh práce ČR a rizicích postupu nelegálního a v případě rozhodnutí migranta pro legální formu zaměstnání poskytnutí určitého komplexního asistenčního servisu. Systém zahrnuje síť poradenských a asistenčních center na Ukrajině (Charkov, Lvov, Užhorod) a v ČR (Praha, Brno, Litoměřice, Hradec Králové, Plzeň). Zájem uchazečů lze hodnotit zpočátku jako opatrnější, proto je v systému k dispozici nyní více nabídek volných pracovních míst než uchazečů. Celkově je však zájem značný. *Je pozitivní, že i sami zaměstnavatelé usilují o to, aby mohli využívat mechanismy, které jim usnadní legální postup zaměstnávání, a mají zájem o osvětu ohledně dodržování práv, včetně práv migrantů.*

Nadále problematické ovšem zůstává obcházení zákona o zaměstnanosti prostřednictvím účasti občanů z. třetích států v právnických osobách či družstvech, mnohdy pravděpodobně zajištěné přes klientský systém. V těchto případech je nutné, aby úřady i inspektoráty práce zaměřily více pozornost na kontrolu podmínek, za nichž cizinci pracují.

9.10. Integrace přistěhovalců do české společnosti

Ministerstvo práce a sociálních věcí ve spolupráci s ostatními resorty zformulovalo návrh dalšího postupu integrace cizinců do české společnosti a v průběhu roku 2007 pokračovalo v realizaci opatření a úkolů, uložených mu zejména aktualizovanou Koncepcí integrace cizinců a Komplexním návrhem legislativních a praktických opatření.²⁴⁰

Existuje snaha o posílení informovanosti cizinců z třetích zemí a podporu jejich schopnosti orientace v právním a společenském systému České republiky. Proto Ministerstvo práce a sociálních věcí informační materiál Informace pro cizince s trvalým pobytem v ČR a zajistilo druhé vydání Informační publikace pro cizince doplněné o aktualizací list, a to v pěti jazykových verzích.

Během roku 2007 byla zásadním způsobem přepracována sekce „Cizinec“ na Portálu veřejné správy ČR²⁴¹ – byla tak vytvořena nová koncepce této části portálu. Od poloviny roku 2007 je dostupná i anglická verze této sekce.

²⁴⁰ Usnesení vlády ze dne 21. února 2007 č. 126 ke Zprávě o realizaci Koncepce integrace cizinců v roce 2006.

²⁴¹ <http://portal.gov.cz>

V rámci Koncepce integrace cizinců v praxi byly v roce 2007 podpořeny projekty nejčastěji cílené na poskytování sociálně právního poradenství a na výuku českého jazyka. K podrobnější znalosti o situaci a postavení cizinců v ČR realizovalo Ministerstvo práce a sociálních věcí dva výzkumy. Výstupem z prvního výzkumu byla mimo jiné i analýza bariér imigrantů a imigrantek v přístupu ke vzdělávání a na trh práce z genderového hlediska a návrhy optimalizace integrace imigrantů a imigrantek v těchto oblastech. Výstupy druhého výzkumu s názvem Přístup zaměstnavatelů k cizincům zaměstnaným v ČR (diversity management) budou využity pro stanovení politiky Ministerstva práce a sociálních věcí v oblasti integrace cizinců, zejména pro případné nastavení integračních opatření v oblasti zaměstnávání.

K zajištění větší integrace cizinců by také přispěla ratifikace Úmluvy o účasti cizinců na veřejném životě na místní úrovni, která by umožnila účast cizinců ze třetích zemí ve volbách na místní úrovni.

9.11. Státní občanství, soudní přezkum rozhodnutí o neudělení státního občanství ČR

V roce 2007 bylo uděleno státní občanství České republiky celkem 1158 osobám. Bylo vydáno 577 rozhodnutí, kterými nebylo vyhověno žádostem o udělení státního občanství České republiky. Proti 319 z těchto rozhodnutí byl podán rozklad. Rozkladu bylo vyhověno v 92 případech; ve 196 případech rozkladu nebylo vyhověno. V rozkladovém řízení je dosud 31 případů. Proti rozhodnutí Ministerstva vnitra o neudělení státního občanství bylo podáno 11 správních žalob a 3 kasační stížnosti. Státní občanství České republiky nabylo zjednodušeným způsobem – prohlášením 494 slovenských občanů. Možnosti nabýt státní občanství České republiky podle zákona č. 193/1999 Sb., o státním občanství některých bývalých československých státních občanů, ve znění pozdějších předpisů, zjednodušeným způsobem – prohlášením - využilo 225 bývalých českých občanů.

V otázce pozbyvání státního občanství České republiky nabytím cizího státního občanství na základě výslovného projevu vůle vyslovil Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 30. 5. 2007 názor, že státní občan České republiky, který nabyl na vlastní žádost cizí státní občanství za trvání manželství s cizím státním občanem i přede dnem 29. října 2003²⁴² nepozbude státní občanství České republiky. Tento názor Nejvyššího správního soudu se v roce 2007 promítl do praxe v oblasti státního občanství a byl tak rozšířen okruh osob, které nepozbyly státní občanství České republiky nabytím cizího státního občanství na vlastní žádost.

Ministerstvo vnitra vypracovalo v roce 2007 věcný záměr návrhu ústavního zákona o státním občanství České republiky a zákona o státním občanství České republiky, který by mimo jiné rozšířil možnosti dvojího státního občanství. V případě umožnění dvojího státního občanství by došlo k úpravě podmínek pro udělení státního občanství České republiky, kdy by nebyl vyžadován na žadateli o udělení státního občanství doklad o pozbytí dosavadního občanství.

²⁴² K tomuto datu nabyl účinnosti zákon č. 357/2003 Sb., kterým se mění zákon č. 40/1993 Sb., o nabytí a pozbytí státního občanství České republiky, ve znění pozdějších předpisů.

10. UPRCHLÍCI A JINÉ OSOBY, KTERÉ POTŘEBUJÍ MEZINÁRODNÍ OCHRANU

10.1 Celková situace a trendy v oblasti azylu a poskytování ochrany v roce 2007

V roce 2007 požádalo v ČR o mezinárodní ochranu celkem 1 878 cizinců, což ve srovnání s rokem 2006, kdy bylo evidováno celkem 3 016 žadatelů, představuje meziroční pokles o 38%. Trend stále se snižujícího počtu žadatelů o mezinárodní ochranu, který je zaznamenáván od vstupu České republiky do Evropské unie, odpovídá trendu ve většině členských zemí Evropské unie.

Mezi dlouhodobě početné skupiny žadatelů o mezinárodní ochranu v ČR patří zejména státní příslušníci Ukrajiny, Běloruska, Ruské federace a Vietnamu. V roce 2007 byl zaznamenán výrazný nárůst počtu žadatelů o mezinárodní ochranu u státních příslušníků Turecka. V roce 2007 podalo žádost o mezinárodní ochranu v ČR celkem 213 občanů Turecka.

Státní příslušníci Turecka v minulosti nikdy nepatřili mezi početně významné skupiny žadatelů o mezinárodní ochranu v ČR, jejich roční počty se pohybovaly v řádu desítek. Obdobný vývoj byl zaznamenáván až do října 2007. Nicméně od listopadu 2007 Česká republika čelí početnému přílivu tureckých žadatelů o mezinárodní ochranu. Zatímco v období leden – říjen 2007 byly měsíční počty tureckých žadatelů nízké, měsíčně se jednalo maximálně o 12 osob, v průběhu listopadu a prosince o mezinárodní ochranu požádalo 160 občanů Turecka. Turečtí žadatelé o mezinárodní ochranu jsou ve všech případech osoby kurdské národnosti. Převládají svobodní muži ve věku do 25 let, nicméně výjimkou nejsou rovněž nezletilé osoby bez doprovodu. Do České republiky turečtí žadatelé cestují letecky (Istanbul – Praha) na základě regulérních cestovních dokladů. V naprosté většině případů mají turečtí občané zajištěnu cestu až do Ruské federace, případně Běloruska či Srbska. Nicméně v cestě do cílové destinace odmítají pokračovat a na letišti Praha – Ruzyně podávají žádost o mezinárodní ochranu.

Turecko se v roce 2007 s počtem 213 žadatelů stalo druhou nejpočetnější státní příslušností žadatelů o mezinárodní ochranu v ČR. Nejpočetnější státní příslušností žadatelů o mezinárodní ochranu byla v roce 2007 Ukrajina (293 žadatelů), třetí nejpočetnější skupinu žadatelů představovali občané Mongolska (160 osob).

V roce 2007 vydalo Ministerstvo vnitra v první instanci celkem 2 260 rozhodnutí. Mezinárodní ochrana na území ČR byla v tomto roce přiznána celkem 382 cizincům. Ve srovnání s předchozím rokem se počet udělené ochrany zvýšil o 5%. Jedná se o nejvyšší počet v historii ČR. Z celkového počtu 382 cizinců, kteří v roce 2007 získali v ČR ochranu, byl ve 191 případech udělen institut azylu. Nejpočetnější skupinu cizinců, kteří v roce 2007 obdrželi v ČR azyl, představovali státní příslušníci Běloruska (32 osob), Ruské federace (31 osob) a Iráku (17 osob). Doplňkovou formu ochrany pak nejčastěji získali státní příslušníci Běloruska (52 osob), Iráku (33 osob), Ruské federace (31 osob) a Kuby (21 osob).

10.2. Změny právního rámce azylu a mezinárodní ochrany v roce 2007

Za významnou novelu zákona o azylu lze považovat novelu přijatou v roce 2007.²⁴³ Touto novelou byly završeny potřebné úpravy českého práva mezinárodní ochrany z pohledu platného evropského azylového práva, neboť došlo k transpozici poslední z dosud

²⁴³ Novela č. 379/2007 Sb.

publikovaných směrnic upravujících evropské azylové právo, tj. Směrnice Rady 2005/85/ES ze dne 1. prosince 2005 o minimálních normách pro řízení v členských státech o přiznávání a odnímání postavení uprchlíka (dále jen tzv. „procedurální směrnice“). Hlavním cílem změn zákona o azylu je transponovat minimální normy pro řízení o přiznávání a odnímání postavení uprchlíka stanovené procedurální směrnicí s cílem postupně vytvářet společný evropský azylový systém. Sbližování pravidel pro řízení o přiznávání a odnímání postavení uprchlíka by mělo pomoci omezit druhotný pohyb žadatelů o azyl mezi členskými státy v případech, kdy by tento pohyb byl způsoben rozdíly v právních rámcích.

Novela zákona o azylu přinesla četné změny. Z těch nejvýznamnějších lze uvést vypuštění stávajícího omezení (tj. dvouleté lhůty) pro podávání opakovaných žádostí o mezinárodní ochranu, možnost stanovit žadateli o azyl povinnost setrvat v přijímacím středisku až do vycestování, novou úpravu řízení o mezinárodní ochraně na letišti, zpřísnění podmínek pobytu cizinců, kteří porušili povinnost ve stanovené lhůtě vycestovat z území České republiky či možnost k určování věku nezletilých žadatelů o mezinárodní ochranu bez doprovodu zákonného zástupce použít lékařské vyšetření, pokud panují pochybnosti o jím udávaném věku.

Ohledně změn zákona o azylu je třeba upozornit na to, že podle ustanovení § 46a zákona o azylu, Ministerstvo vnitra rozhoduje o povinnosti žadatele o udělení mezinárodní ochrany setrvat v přijímacím středisku. O možnosti stanovit žadateli povinnost setrvat v přijímacím středisku může ministerstvo rozhodnout v případech, kdy nebyla spolehlivě zjištěna totožnost žadatele, žadatel se prokazuje padělanými nebo pozměněnými doklady totožnosti nebo je důvodné se domnívat, že by žadatel mohl představovat nebezpečí pro bezpečnost státu. Takový postup podle zákona o azylu zároveň nesmí být v rozporu s mezinárodními závazky České republiky. Pro některé ohrožené skupiny žadatelů jsou stanoveny výjimky, kdy nebude možno ani při splnění jedné z uvedených podmínek rozhodnutí vydat. Jedná se např. o nezletilé děti bez doprovodu, těhotné ženy či osoby, které byly vystaveny fyzickému či sexuálnímu násilí. Doba, po kterou žadatel nesmí opustit přijímací středisko je omezena na maximálně 120 dnů. Poté bude žadatel přemístěn do pobytového střediska. Rozhodnutí ministerstva podléhá soudnímu přezkumu. Cílem nového ustanovení § 46a taxativně vymezujícího důvody setrvání žadatele o udělení mezinárodní ochrany v přijímacím středisku do jeho vycestování je podle vyjádření Ministerstva vnitra zamezit již několik let existujícímu zneužívání žádostí o mezinárodní ochranu k nelegální migraci přes území ČR nebo zapojení žadatelů do organizovaného zločinu.

Z hlediska Evropské úmluvy lidských práv a základních svobodách se uvedené ustanovení zákona o azylu jeví jako problematické, neboť podle článku 5 odst. 1 písm. f) lze zbavit svobody žadatele o mezinárodní ochranu pouze tehdy, pokud jde o zabránění nepovoleného vstupu žadatelů na území nebo z důvodu probíhajícího řízení o správním vyhoštění nebo vydání. Posledně jmenovaný důvod zbavení osobní svobody nelze na poměry žadatelů aplikovat, neboť vůči těmto osobám neprobíhá ani řízení o vyhoštění, ani vydávací řízení. Pokud jde o zbavení svobody z důvodu zabránění nepovolenému vstupu na území, tento důvod není v daném případě relevantní, neboť uvedené ustanovení zákona o azylu se vztahuje na žadatele, kteří se již na území nacházejí, protože řízení o udělení mezinárodní ochrany v těchto případech probíhá v přijímacím středisku Vyšší Lhoty. Toto přijímací středisko nemá statut tranzitního prostoru mezinárodního letiště, tudíž zde nelze aplikovat fikci nevstoupení na území.

Konečné kompromisní znění ustanovení § 46a je výsledkem diskuzí, které v rámci novelizačního procesu probíhaly zejména mezi Ministerstvem vnitra a Kanceláří veřejného ochránce práv.“

10.3. Problémy azylové praxe

10.3.1. Řízení o udělení mezinárodní ochrany v tranzitním prostoru mezinárodního letiště Praha Ruzyně

Novela zákona o azylu²⁴⁴ zahrnuje v rámci řízení o udělení mezinárodní ochrany v přijímacím středisku na mezinárodním letišti povinnost správního orgánu rozhodnout do pěti dnů ode dne učinění prohlášení o mezinárodní ochraně, zda cizinci umožní vstup na území. Pokud cizinec splňuje důvody k nepovolení vstupu na území, je povinen v přijímacím středisku mezinárodního letiště setrvat, nejdéle však po dobu 120 dnů ode dne učinění prohlášení o mezinárodní ochraně. Vzhledem ke skutečnosti, že u většiny cizinců žádajících o udělení mezinárodní ochrany na mezinárodním letišti po novele byly shledány důvody k nepovolení vstupu na území, byla již v prosinci roku 2007 překročena stanovená kapacita ubytovacích možností přijímacího střediska v tranzitním prostoru mezinárodního letiště Praha-Ruzyně. V této souvislosti aplikovalo Ministerstvo vnitra nové ustanovení zákona o azylu a za přijímací středisko na mezinárodním letišti, resp. za jeho detašované pracoviště, prohlásilo azylové zařízení ve Velkých Přílepech.²⁴⁵

Umístováním žadatelů o mezinárodní ochranu z Egypta do zařízení ve Velkých Přílepech se zabýval Nejvyšší správní soud²⁴⁶, který dospěl k závěru, že „nelze (...) akceptovat, že by na osobu, o níž je českou veřejnou mocí nejen rozhodováno ve smyslu zákona o azylu, ale s níž je nadto touto mocí i fyzicky manipulováno, jež je přemisťována a umístována do zařízení nacházejícího se několik desítek kilometrů od mezinárodního letiště bylo nadále pohlíženo jako na osobu, jež dosud nepřekročila české státní hranice...“. Dále uvedl, že „nelze akceptovat, že by zařízení ve Velkých Přílepech mohlo být považováno za součást tranzitního prostoru mezinárodního letiště, neboť takový přístup by byl účelovým a nikoli smysl zákona práv respektujícím výkladem“. Rozsudek Nejvyššího správního soudu reagoval na znění zákona ještě před transpozicí procedurální směrnice, která kritizovaný postup umožnila.

Pokud jsou nicméně tyto osoby převáženy do jiného azylového zařízení zřízeného na území ČR, je fikce jejich nevstoupení na území a pokračující zbavení jejich osobní svobody z hlediska respektu k lidským právům i platným mezinárodním dokumentům nadále neudržitelná.

Situací v přijímacím středisku v tranzitním prostoru mezinárodního letiště se v uplynulém roce zabýval také veřejný ochránce práv; zástupci Kanceláře veřejného ochránce práv navštívili přijímací středisko v Praze-Ruzyni. Veřejný ochránce práv shledal, že z pohledu právní úpravy i stavebně technické koncepce zařízení (zařízení bylo koncipováno pro krátkodobý pobyt žadatelů, jejichž žádosti jsou zjevně nedůvodné) by zde měli být žadatelé

²⁴⁴ Novela č. 379/2007 Sb.

²⁴⁵ Z dikce ustanovení § 73 odst. 2 zákona o azylu vyplývá, že se za přijímací středisko na mezinárodním letišti se považuje i středisko na jiném mezinárodním letišti nebo jiné azylové zařízení určené Ministerstvem vnitra, nelze-li z důvodů bezpečnostních, hygienických, kapacitních či jiných obdobně závažných důvodů cizince umístit do přijímacího střediska na mezinárodním letišti, v jehož tranzitním prostoru učinil prohlášení o mezinárodní ochraně.

²⁴⁶ Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu č.j. 2 Azs 156/2006-38 ze dne 22.2.2007.

umístění po relativně krátkou dobu. Ochránce přitom považuje úroveň ubytování ve vztahu k možnému 4 měsíčnímu pobytu v souladu se zákonem o azylu za nevyhovující. Ve vztahu k ubytovacímu standardu ochránce především navrhl, aby došlo ke snížení počtu ubytovaných osob na nejkratší možnou dobu. O této záležitosti veřejný ochránce práv jedná s Ministerstvem vnitra.²⁴⁷

10.4. Doplnková ochrana v praxi

Osoby, které na doplňkovou ochranu v loňském roce dosáhly, se setkaly kvůli absenci odpovídajících ustanovení v souvisejících zákonech se zákonem o azylu s těžko řešitelnými problémy. Tyto osoby se nemohly zaevidovat na úřadu práce, protože podle zákona o zaměstnanosti neměly potřebný statut trvalého pobytu a nebyly vyjmuty z povinnosti získat nejprve povolení k výkonu zaměstnání, přičemž jedině potvrzení o zařazení v této evidenci úřadu práce je dokladem o tom, že jsou bez příjmu. Ze stejného důvodu pak tyto osoby narážely na problém s úhradami zdravotních pojišťoven za zdravotní péči a mohly jen velice omezeným způsobem dosáhnout na některé sociální dávky, což je v mnoha případech stavělo do zcela neřešitelné sociální situace, kdy po udělení doplňkové ochrany se ocitly zcela bez prostředků, ubytování, zaměstnání a bez přístupu k dávkám státní sociální podpory. Stav, který existoval v roce 2007 u osob s udělenou doplňkovou ochranou v přístupu k veřejnému zdravotnímu pojištění, dávkám pomoci v hmotné nouzi a dávkám státní sociální podpory dle vyjádření veřejného ochránce práv znamenal, že ČR důsledně netransponovala závazky vyplývající z tzv. kvalifikační směrnice.²⁴⁸

Problémy, které byly spojeny s institutem doplňkové ochrany v oblasti sociální a zdravotní péče byly vyřešeny novelou zákona o azylu č. 379/2007 Sb., a to díky pozměňovacím návrhům předloženým veřejným ochráncem práv.

U osob s udělenou doplňkovou ochranou však i přes pozitivní vývoj lze nadále podle Sdružení občanů zabývajících se emigranty pozorovat problém v okamžiku, kdy jim po nabytí právní moci rozhodnutí, jímž se doplňková ochrana uděluje, končí ubytování v pobytovém středisku. Mnohé z těchto osob totiž nemají dostatek finančních prostředků k tomu, aby překlenuli období, kdy nemají pravidelné příjmy plynoucí ze sociálních dávek či ze zaměstnaneckého poměru. Osoby s doplňkovou ochranou jsou ihned po opuštění pobytového střediska často úplně bez prostředků na úhradu komerčního bydlení, přestože podle nové právní úpravy mají již nárok na dávky státní sociální podpory. Ode dne podání žádosti však mají úřady podle správního řádu 30 dnů na vyřízení žádosti o dávky.

Je třeba hledat řešení k stabilizaci situace osob s udělenou doplňkovou ochranou po jejich opuštění pobytového střediska s tím, aby se nestalo pravidlem, že některé osoby s udělenou doplňkovou ochranou se ocitnou „na ulici“.

10.4.1. Vydávání řidičských průkazů osobám s udělenou doplňkovou ochranou

V uplynulém roce byly identifikovány nedostatky u osob s udělenou doplňkovou ochranou v případě, že by chtěly absolvovat kurz autoškoly v ČR, kdy podle zákona č. 247/2000 Sb., o získávání a zdokonalování odborné způsobilosti k řízení motorových vozidel a o změnách

²⁴⁷ Souhrnná zpráva veřejného ochránce práv za rok 2007, str. 72, 73

²⁴⁸ Směrnice Rady 2004/83/ES ze dne 29. dubna 2004 o minimálních požadavcích na kritéria a statut státních příslušníků třetích zemí nebo osob bez státní příslušnosti jako uprchlíků nebo jako osob, které z jiných důvodů potřebují mezinárodní ochranu, a o obsahu poskytované ochrany (tzv. kvalifikační směrnice).

některých zákonů, tuto možnost měly pouze osoby, které měly v ČR trvalý pobyt nebo přechodný pobyt, který trval alespoň 185 dní. U osob s udělenou doplňkovou ochranou, kdy není vyloučeno, že doplňková ochrana bude udělena dříve než po 185 dnech pobytu na území, vedl uvedený postup k nepřiměřenému omezení těchto osob, a to i s ohledem na jejich možné uplatnění na trhu práce. Ministerstvo dopravy zpracovalo novelu tohoto zákona,²⁴⁹ která podmínku 185 dní u pobytu na území vypustila.²⁵⁰

Možnost výměny řidičského průkazu cizince vydaného jeho domovskou zemí upravuje ustanovení § 116 odst. 3 zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů (dále jen „zákon o silničním provozu“). Podle ustanovení §116 odst. 3 zákona o silničním provozu „*cizinec, který není příslušníkem státu Evropské unie a který má na území České republiky trvalý pobyt nebo přechodný pobyt na dlouhodobé vízum na dobu delší než 1 rok (zde je odkaz na zákon o pobytu cizinců), je povinen požádat příslušný obecní úřad obce s rozšířenou působností o vydání řidičského průkazu výměnou za řidičský průkaz vydaný cizím státem do 3 měsíců ode dne právní moci povolení trvalého pobytu nebo přechodného pobytu na dlouhodobé vízum*“. Problémem je, že novelou cizineckého zákona²⁵¹ se měnily typy víz a dnešní cizinecký zákon institut přechodného pobytu na dlouhodobé vízum na dobu delší než 1 rok nezná.

Stávající úprava v zákoně o silničním provozu nesplňuje požadavek srozumitelnosti a bezrozpornosti zákona, neboť nereflektuje změny v cizineckém zákoně.

Žadatelé o azyl ani osoby s udělenou doplňkovou ochranou nemají rovněž možnost podle zákona o silničním provozu nechat si národní řidičský průkaz vyměnit za český. Tento postup je však nelogický, neboť do kurzu autoškoly se přihlásit mohou a mohou tak získat řidičské oprávnění touto cestou.

Požadovat de facto absolvování kurzu autoškoly u osob, které řidičské oprávnění vlastní, se jeví i vzhledem k jeho finanční náročnosti jako nadbytečné.

10.5. Přístup k podkladům rozhodnutí obsahujícím utajované skutečnosti a aplikovatelnost exkluzivní klauzule

Nejvyšší správní soud se ve svém rozsudku²⁵² zabýval otázkou přístupu k podkladům rozhodnutí obsahujícím utajované skutečnosti a aplikovatelností exkluzivní klauzule (důvody vylučujícími udělení statutu uprchlíka) u žadatelů o azyl. V návaznosti na to NSS zdůraznil, že „*právo na vyjádření ke všem podkladům rozhodnutí je nutné uplatňovat i v azylovém řízení. Pakliže určujícím podkladem pro výrok byla utajovaná skutečnost, přičemž z odůvodnění nelze důvod rozhodnutí seznat, musí být žadateli umožněno seznámit se s obsahem utajované skutečnosti. Tím není dotčena povinnost správního orgánu dbát o to, aby nedošlo k ohrožení bezpečnosti státu a třetích osob. Jiný přístup neumožňuje realizaci procesních práv v řízení správním i v přezkumném řízení soudním*“. V tomto rozhodnutí NSS Ministerstvu vnitra dále vytkl postup, kdy se ministerstvo vůbec nezabývalo otázkou, zda žadatel naplňuje definiční znaky uprchlíka, ale rovnou přikročil k otázce aplikovatelnosti exkluzivní klauzule.

²⁴⁹ Novela č. 374/2007 Sb.

²⁵⁰ Tato novela nabude účinnosti k 1. dubnu 2008.

²⁵¹ Novela č. 217/2002 Sb.

²⁵² Rozhodnutí č. 1337/2007 Sb. NSS.

Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu představuje významný nástroj pro další rozhodovací činnost Ministerstva vnitra ve věcech udělení mezinárodní ochrany.

10.6. Nezletilí žadatelé bez doprovodu

V roce 2007 požádalo o udělení mezinárodní ochrany formou azylu celkem 55 nezletilých osob bez doprovodu zákonných zástupců (dále jen „nezletilí“). Oproti roku 2006, kdy požádalo o tuto formu ochrany celkem 92 nezletilých, se jedná o další snižování počtů těchto příchoďů. Z celkového počtu příchozích obdobně jako v minulém roce bylo přijato do řízení o azylu i 9 ukrajinských dětí odložených matkami po porodu k adopci. Nezletilí ostatních státních příslušností přicestovali z Číny, Mongolska, Ghany, Konga, Vietnamu, Somálska, Palestiny, Sýrie, Iráku, Afghánistánu, Nigérie v počtech spíše jednotlivců, nejčetnější skupinou byli nezletilí kurdské národnosti z Turecka, kterých vstoupilo na území ČR prostřednictvím mezinárodního letiště v Praze-Ruzyni celkem 17. Tato skupina, na rozdíl od všech ostatních, jako jediná disponovala platnými cestovními doklady. Většina nezletilých byla v době podání žádosti o azyl ve věku 15-18 let (65%), 15% ve věku 11 -14 let a 20% ve věku 0-5 let.

I v roce 2007 je přetrvávajícím problémem otázka odchodu cizinců, kteří dosáhnou osmnácti let, ze zařízení pro děti-cizince a zajištění jejich začlenění do společnosti. Vzhledem k tomu, že se jedná o problematiku, kde se protínají kompetence ministerstva školství, vnitra a práce a sociálních věcí, je žádoucí, aby tyto resorty vypracovaly společnou metodiku pro jednotlivé složky, která by umožnila efektivní následnou péči o zletilé cizince odcházející ze zařízení. Dále je potřeba, aby nevládní organizace zabývající se touto problematikou efektivně realizovaly projekty zaměřené na pomoc těmto osobám (orientace těchto čerstvě zletilých cizinců ve společnosti - hledání zaměstnání, možnosti získání sociálních dávek, komunikace s úřady apod. - tedy příprava této kategorie cizinců na samostatný život). Negativním důsledkem deficitu péče na tomto poli je pak velmi častý odchod těchto cizinců do jejich komunit, kdy nakonec nedojde k jejich faktickému začlenění do majoritní společnosti.

10.6.1. Zkouška věku u nezletilých žadatelů bez doprovodu

Novelou zákona o azylu²⁵³ byl zaveden institut tzv. zkoušky věku u nezletilých žadatelů o mezinárodní ochranu bez doprovodu. V případě důvodné pochybnosti o věku nezletilého bez doprovodu se za účelem zjištění jeho věku provede lékařské vyšetření. Odmítne-li nezletilá osoba bez doprovodu provedení lékařského vyšetření, bude na ni Ministerstvo vnitra pohlížet jako na zletilého žadatele o udělení mezinárodní ochrany.²⁵⁴

Zavedení zkoušky věku je opatřením, které přivítaly orgány sociálně právní ochrany dětí a zařízení pro děti-cizince, neboť má zabránit zneužívání péče ze strany dospělých osob, které se za nezletilé pouze prohlašují. *Problematické však je samotné provedení zkoušky věku, neboť metoda rentgenu zápěstních kůstek je metodou nepřesnou, která stanoví věk s odchylkou až tři roky. Takto upravená a prováděná zkouška věku neodpovídá mezinárodním standardům, neboť postrádá psychologické a kulturní odlišnosti.* Dle doporučení Separated Children in Europe Programme: „zahrnuje určování věku fyzické, vývojové, psychologické a kulturní faktory. Pokud je nezbytné přistoupit k určení věku, je třeba, aby jím byl pověřen

²⁵³ Novela č. 379/2007 Sb.

²⁵⁴ Vlastní zkoušku, včetně jejího vyhodnocení, provádí odborné pracoviště (antropologická laboratoř Fakultní nemocnice v Motole, která disponuje odbornými kapacitami a metodami), a to formou rentgenu zápěstních kůstek.

*nezávislý odborník s odpovídajícími znalostmi o etnickém a kulturním zázemí dítěte. Zejména je třeba dbát, aby vyšetření bralo ohled na pohlaví nezletilého. V případě pochybností je třeba předpokládat, že osoba, která tvrdí, že je mladší 18 let, dítětem skutečně je a bude s ní tak zacházeno*²⁵⁵.

*Z hlediska lidských práv nelze pozitivně hodnotit nově zavedenou úpravu určování věku nezletilých žadatelů rentgenem zápěstních kůstek, a to vzhledem k její možné nepřesnosti. Stanovení, zda-li se jedná o nezletilého či zletilého žadatele, by mělo být komplexním hodnocením více faktorů za současného využití více metod, včetně pohovoru nezletilých žadatelů s rozhodci, kteří jsou školeni speciálně pro zacházení s nezletilými žadateli.*²⁵⁶

Ke kritice určování věku nezletilých žadatelů rentgenem zápěstních kůstek Ministerstvo vnitra uvádí, že v případech, kdy dochází k určení věku rentgenem zápěstních kůstek a z odborného posudku jednoznačně nevyplývá, že cizinec je starší 18-ti let, je tento považován za nezletilého. V případě jakýchkoli pochybností je předpokládáno, že osoba je mladší 18-ti let, a je s ní takto zacházeno. V této souvislosti je dále nezbytné připomenout, že každá osoba mladší 18-ti let bez doprovodu zákonného zástupce je rozhodnutím nezávislého soudu umístěna do zařízení pro děti – cizince. Soud tedy tím, že dítě umístí do zmíněného zařízení, považuje tuto osobu za nezletilou. K provedení kostní zkoušky dochází až po umístění nezletilého do zařízení, neboť ústavní výchova je nařízena bezodkladně poté, co byl nezletilý nalezen. K ukončení ústavní výchovy je opět nezbytné její zrušení, ke kterému může dojít pouze ze strany soudu. Konečné určení, zda se jedná o osobu zletilou či nezletilou, tedy provádí nezávislý soud, kterému správní orgán poskytne podklady, včetně výsledků provedené kostní zkoušky.

10.7. Integrace azylantů

Správa uprchlických zařízení Ministerstva vnitra v roce 2007 pokračovala v činnosti zaměřené na podporu integrace azylantů dočasně ubytovaných v integračních azylových střediscích, která provozuje.²⁵⁷

Státní integrační program pro osoby s uděleným azylem a pro osoby požívající doplňkové ochrany byl realizován²⁵⁸ ve třech základních okruzích: výuka českého jazyka, zajištění nabídek bydlení a pomoc při vstupu na trh práce (rekvalifikační programy, individuální akční plány pro uchazeče o zaměstnání - azylanty).

V roce 2007 byly obcím uvolněny rozpočtové prostředky ve výši 11 922 244,- Kč na zajištění bydlení pro 147 azylantů v 49 integračních bytech. Dále bylo poskytnuto bydlení v 8 uvolněných integračních bytech 18 azylantům. Celkem bylo tedy v roce 2007 poskytnuto bydlení 165 azylantům v 57 integračních bytech. Vláda uvolnila z rozpočtu 500 000,- Kč ve prospěch nestátních neziskových organizací na zajištění bydlení a zaměstnání pro azylanty, z čehož byla čtyřem nestátním neziskovým organizacím poskytnuta dotace v celkové výši 80 000,- Kč.

²⁵⁵ Vhodné postupy, Separated Children in Europe Programme, str. 16 (2005), blíže viz www.separated-children-europe-programme.org. Program Separated Children in Europe Programme je společnou aktivitou některých členů Mezinárodní organizace Save the Children, dalších NNO a UNHCR.

²⁵⁶ Cílem pohovoru by mělo být získání informací týkajících se žadatelova původu, stupně vyspělosti žadatele, rodiny žadatele, jeho vzdělání a praxe, aby bylo možné určit jeho věk.

²⁵⁷ Příslušné aktivity zahrnovaly nabídku sociálního poradenství a asistence, kurzů českých reálií a kurzů práce s počítačem. Uvedená činnost byla spolufinancována z prostředků Evropského uprchlického fondu.

²⁵⁸ Na základě usnesení vlády ze dne 20. prosince 2006 č. 1463.

III. ZÁVĚR

Rok 2007 lze z pohledu lidských práv vyhodnotit jako úspěšný a směřující k pozitivnímu vývoji. Napomohlo tomu svěřením agendy lidských práv do rukou členky vlády – ministryně pro lidská práva a národnostní menšiny. To přispělo k širšímu povědomí společnosti o citlivých, avšak důležitých otázkách, jako je například násilí ve výchově, diskriminace na základě věku, nebo problematika stalkingu. Rok 2007 byl také Evropským rokem rovných příležitostí; tato aktivita Evropské unie umožnila zaměřit pozornost i na některé mediálně méně známé otázky – například problematiku gay a lesbické minority.

Z pohledu systémových a legislativních změn se rok 2007 v oblasti sociálních služeb nesl ve znamení změn ve způsobu financování – zavádění příspěvku na péči, který má umožnit osobám závislým na pomoci druhých zvolit si pro něj nejvhodnější způsob zajištění svých potřeb. Ačkoli je zavedení příspěvku jistě krok správným směrem, ukázalo se, že nastavení systému potřebuje poopravit tak, aby peníze vyplacené ze státního rozpočtu v maximální míře směřovaly do sociálních služeb (zajištěných rodinou a jinými pečujícími osobami nebo registrovanými poskytovateli sociálních služeb) a aby nebyly „konzumovány“ jinak. Současně s reformou financování se „rozběhla“ také transformace pobytových zařízení sociálních služeb. Mnozí poskytovatelé začali zřizovat nová zařízení, která svým pojetím odpovídají moderním trendům v poskytování sociálních služeb. Ačkoli Ministerstvo práce a sociálních věcí odvedlo velký kus práce na metodické podpoře této transformace, z jeho rozpočtu nebyly pro tuto oblast vyčleněny žádné zvláštní finanční prostředky. Tento fakt může mít fatální důsledky právě pro ty zřizovatele, kteří se rozhodli poskytovat své služby v souladu s cíli transformace. .

Významnou změnou ve sféře cizinecké problematiky je přijetí rozsáhlé novely cizineckého zákona, která se mimo jiné výrazně dotkla možnosti získat trvalý pobyt pro rodinné příslušníky občanů Evropské unie, což s sebou nese negativní dopad v oblasti nároku na dávky státní sociální podpory či veřejného zdravotního pojištění.

V uplynulém roce se osoby s udělenou doplňkovou ochranou setkaly s řadou problémů při hledání zaměstnání, v oblasti sociální a zdravotní péče, které se podařilo odstranit až koncem roku 2007. Nadále ovšem přetrvává problém v okamžiku, kdy těmto osobám končí ubytování v pobytovém středisku, protože mnohé z nich nemají dostatek finančních prostředků pro překlenutí období, kdy nemají pravidelné příjmy plynoucí ze zaměstnaneckého poměru, nebo ze sociálních dávek.

Mezi nadále nedořešené otázky patří přijetí právní normy zakazující diskriminaci, nezávislá kontrola vyšetřování policistů, problematika protiprávní sterilizace žen.

Přijetí antidiskriminačního zákona je očekáváno již několik let. Ve společnosti obecně se zvyšuje povědomí o existenci diskriminace, bohužel zároveň je stále provázáno četnými desinterpretacemi a nesprávným používáním. Pozitivní vývoj nicméně spočívá v tom, že některé úspěšné soudní případy posilují odvahu obětí diskriminace brát se o svá práva.

Nový zákon o policii přináší nové prvky posilující nezávislost vyšetřování pochybení policistů. Ačkoli je třeba ocenit, že Inspekce ministra vnitra bude nově předkládat zprávy o své činnosti Poslanecké sněmovně, tento orgán bude stále zařazen do struktury Ministerstva vnitra, což opakovaně kritizují orgány a organizace dohlížející na dodržování lidských práv.

Ženy, které byly sterilizovány v rozporu s právem, nebyly doposud odškodněny, ačkoli vnitrostátní a mezinárodní nevládní organizace a mezinárodní kontrolní orgány Českou republiku k učinění tohoto kroku opakovaně vyzývají. V průběhu roku 2007 byla nicméně přijata řada opatření směřující k zabránění protiprávních sterilizací v budoucnu. Za hlavní lze považovat zdůraznění zásady informovaného souhlasu pacienta se zákrokem, které přinesla novela zákona o péči o zdraví lidu.

Stále palčivější se zdá být otázka opatrovnictví a problematiky zbavování/omezování způsobilosti k právním úkonům. Na zkosnatělost současného systému, starého několik desetiletí, poukázal už i Ústavní soud. Česká republika musí co nejdříve přistoupit k reformě těchto institutů a přiblížit se ke koncepci „podporovaného rozhodování“, běžné ve vyspělejších zemích.

Narůstajícím problémem je palčivá otázka exekucí, jejichž provádění trpí četnými nedostatky. Často dochází až k absurdním situacím, kdy se exekuce zahájí, aniž by povinný měl možnost obrany. Dochází k zabavování věcí třetích osob, zpětné vymáhání je pak zdlouhavé a v řadě případů jsou tyto věci dokonce v mezidobí prodány v dražbě.

Na významu nabývají otázky ochrany soukromí, nejen v souvislosti se stále častějším užíváním kamerových systémů ve veřejných prostorech, ale i vzhledem ke snadné dostupnosti odposlechové a záznamové zařízení. Užívání kamerových systémů jako prostředek k monitorování veřejných prostor není doposud jednotně, na zákonné úrovni, regulováno. Obdobně roztržštěná je právní úprava odposlechu a záznamu telekomunikačního provozu.

Plné zajištění práva na příznivé životní prostředí je v České republice stále teprve v začátcích. Správní orgány pojmají účast veřejnosti často pouze formálně, což zabraňuje tomu, aby se veřejnost efektivně podílela na procesech, které se jí dotýkají, nebo nějakým způsobem ovlivňují životní prostředí. Soudní ochrana, která se zaměřuje pouze na procesní stránku věci, je taktéž nedostatečná.

I přes značné úsilí se dosud nepodařilo uspokojivě institucionálně zajistit práva ohrožených dětí, a péče o tyto děti je i nadále roztržštěna mezi více resortů, což oslabuje či úplně znemožňuje přijetí některých zásadních koncepčních změn. Nadále zůstává nedostatečná péče o ohrožené děti, řádný výkon sociálně-právní ochrany je limitován jak malým počtem sociálních pracovníků, tak také nedostatky v právní úpravě. Opakovaně došlo k porušení práv dítěte na soukromí v případech, kdy je dítě obětí trestného činu, a to zveřejněním jeho jména i podobizny v médiích; do budoucna by tomu mělo být zabráněno připravovanou novelou trestního řádu. Významnou pozitivní změnou bylo přijetí novely trestního zákona, jenž zavedla trestnost držení dětské pornografie. V roce 2007 byla nově otevřena otázka postavení dětí ve stejnopohlavních rodinách, neboť chybějící právní úprava může nezdědka vést k ohrožení práv dítěte, a to zejména v případě rozpadu partnerství rodičů nebo úmrtí rodiče. Řešení složité situace těchto rodin je výzvou pro následující období.

Nebezpečné pronásledování osoby, které nemá další projevy (tzv. stalking), není v právním řádu ČR zakotveno. Z hlediska ochrany obětí se jeví jako žádoucí přijmout právní úpravu nového trestného činu nebezpečného pronásledování do trestního zákoníku.

V uplynulém roce zřídila Rada vlády pro rovné příležitosti žen a mužů dva výbory – Výbor pro rovné příležitosti žen a mužů v rodinném a pracovním životě a Výbor pro prevenci domácího násilí. Tyto výbory byly zřízeny s ohledem na další činnost Rady vlády pro rovné příležitosti žen a mužů, a to na sladování pracovního a rodinného života a prevenci domácího násilí. Aktivita těchto výborů budou zaměřeny zejména na rozšíření nabídek služeb péče o dítě a flexibilních opatření, která přispějí ke snížení délky přerušování pracovní dráhy z důvodu péče o dítě, dále na podporu aktivního otcovství a podporu společnosti přátelské rodinám, vytvoření akčního plánu prevence a boje proti domácímu násilí, který by vycházel ze zahraničních doporučení a zároveň reflektoval situaci v ČR.