

**Zpráva o stavu lidských práv
v České republice v roce 2004**

O b s a h

I. Obecná část	1
1. Úvod	1
2. Institucionální zajištění	1
3. Mezinárodní dimenze lidských práv.....	2
3.1. Projednávání zpráv o plnění mezinárodních smluv před jejich kontrolními orgány	2
3.1.1. Třetí periodická zpráva o opatřeních přijatých k plnění závazků podle Úmluvy proti mučení a jinému krutému, nelidskému či ponižujícímu zacházení nebo trestání za období 1998 - 2001	2
3.2. Zpráva o plnění doporučení Evropského výboru pro zabránění mučení a nelidskému či ponižujícímu zacházení nebo trestání v roce 2004, která vyplynula z návštěvy CPT v ČR v roce 2002	4
3.3. Smluvní základna	4
3.3.1. Přijímání nových mezinárodněprávních závazků	4
3.3.2. Stížnosti na ČR u Evropského soudu pro lidská práva	6
3.3.3. Oznámení na ČR u Výboru pro lidská práva	7
3.3.4. Vnitrostátní provádění rozhodnutí mezinárodních kontrolních orgánů	7
4. Evropská unie	8
II. Zvláštní část	10
1. Základní práva	10
1.1. Vývoj vztahu vlastnických práv a veřejného zájmu	10
1.1.1. Zrušení dolní hranice pokuty v případech tzv. méně závažného porušení povinností podle stavebního zákona	10
1.2. Právo na soukromí a jeho ochrana	10
1.2.1. Ochrana osobních údajů	10
1.3. Svoboda shromažďování	13
2. Politická práva	14
2.1. Volby do Evropského parlamentu	14
2.1.1. Průběh a výsledky voleb do Evropského parlamentu.....	14
2.1.2. Soudní ochrana voleb do Evropského parlamentu	15
2.2. Volby do Senátu	16
2.2.1. Doplnovací volby do Senátu	16
2.2.1.1. Průběh a výsledky doplňovacích voleb do Senátu.....	16
2.2.1.2. Soudní ochrana doplňovacích voleb do Senátu	17
2.2.2. Řádné volby do Senátu	17
2.2.2.1. Průběh a výsledky řádných voleb do Senátu	17
2.2.2.2. Soudní ochrana voleb do Senátu.....	17
2.3. Volby do zastupitelstev krajů	20
2.3.1. Průběh a výsledky voleb do zastupitelstev krajů	20

2.3.2. Soudní ochrana voleb do zastupitelstev krajů	21
3. Soudnictví, právo na soudní a jinou ochranu	21
3.1. Zrušení možnosti Nejvyššího soudu neodůvodnit rozhodnutí o nepovolení dovolání v civilním soudním řízení	21
3.2. Řešení otázky nezbytnosti obhájce v trestním řízení mít osvědčení Národního bezpečnostního úřadu pro seznamování se s utajovanými skutečnostmi Ústavním soudem	22
4. Osoby omezené na svobodě	24
4.1. Výkon vazby a trestu odnětí svobody	24
4.1.1. Vývoj počtu vězňených osob a naplněnost kapacit věznic	24
4.1.2. Přemísťování vězňů a Vězeňský informační systém	26
4.1.3. Výkon trestu odnětí svobody	26
4.1.4. Povinnost hradit náklady výkonu trestu odnětí svobody	28
4.1.5. Nákupy návštěv ve vězeňských prodejnách a možnost používání peněz zaslaných odsouzeným do věznic k nákupům ve vězeňských prodejnách ...	29
4.1.6. Výkon vazby	30
4.2. Nálezy Ústavního soudu týkající se rozhodování o vazbě	31
4.2.1. Právo být slyšen při rozhodování o ponechání ve vazbě	31
4.2.2. Důvod vazby v případě, že obviněný pokračoval v trestné činnosti, pro níž je stíhán	31
4.3. Zbavení svobody orgány policie	32
4.3.1. Práva osob zbavených svobody	32
4.3.2. Podmínky zadržování osob v policejních celách a tzv. oddělených čekárnách	32
4.4. Zařízení pro zajištění cizinců	33
4.5. Výkon kázeňského trestu vězení v Armádě ČR	33
4.5.1. Šikanování v Armádě ČR	34
4.6. Výkon ochranného léčení ústavního a tzv. zabezpečovací detence	34
4.7. Výkon ústavní a ochranné výchovy	35
4.8. Používání restriktivních opatření v psychiatrických zařízeních a zařízeních sociálních služeb	37
5. Hospodářská a sociální práva	38
5.1. Novela zákona o sociální potřebnosti	38
5.2. Změny zákoníku práce	40
5.2.1. Zabezpečení v nezaměstnanosti, částečná nezaměstnanost.....	40
5.3. Novela zákona o státní sociální podpoře	41

5.4. Nález Ústavního soudu – proces přijímání právních předpisů a rozdílná

výše pojistného	41
6. Diskriminace a rovné příležitosti	42
6.1. Diskriminace	42
6.1.1. Antidiskriminační zákon	42
6.1.2. Třetí pravidelná zpráva Evropské komise proti rasismu a nesnášenlivosti	43
6.1.3. Druhá euronovela zákoníku práce, zákon o zaměstnanosti	43
6.1.4. Postavení žen a mužů pečujících o děti v systému důchodového pojištění	44
6.1.4.1. Péče o dítě mladší 15 let	44
6.1.4.2. Podmínka účasti na důchodovém pojištění	44
6.1.4.3. Stanovení důchodového věku	45
6.1.5. Zjišťování diskriminačního jednání	45
6.1.5.1. Diskriminace ve službách	46
6.1.5.2. Podněty adresované úřadům práce	46
6.2. Rovné příležitosti mužů a žen	48
6.2.1. Směrnice Rady, kterou se zavádí zásada rovného zacházení s muži a ženami v přístupu ke zboží a službám a jejich poskytování	48
6.2.2. Používání příjmení v mužském tvaru	49
6.2.3. Koncepční změny plnění branné povinnosti v době míru	49
6.2.4. Gender budgeting	49
6.2.5. Změna legislativních pravidel vlády a jednacího řádu vlády	50
6.2.6. Stínová práva v oblasti rovného zacházení a rovných příležitostí žen a mužů	50
6.2.7. Péče o dítě	50
6.2.7.1. Rodičovský příspěvek	50
6.2.7.2. Peněžitý příspěvek v mateřství	51
6.2.8. Péče o nemocné dítě	51
6.2.9. Obchodování s lidmi	52
6.2.10. Domácí násilí	53
7. Práva dětí	53
7.1. Syndrom zavrženého rodiče	53
7.2. Sociálně právní ochrana dítěte	54
7.3. Zrušení institutu smluvní rodiny Ústavním soudem	55
8. Cizinci	55
8.1. Vývoj v EU v roce 2004 a změny právních předpisů	55
8.2. Integrace cizinců	57
8.3. Postavení cizinců dlouhodobě žijících v ČR	57

8.4. Děti cizinců narozené na území ČR a zdravotní pojištění cizinců	59
8.5. Některé další problémy praxe	59
8.6. Udělování státního občanství ČR	60
9. Uprchlíci a jiné osoby, které vyžadují mezinárodní ochranu	61
9.1. Celková situace v oblasti azylu	61
9.2. Vytváření společné azylové politiky EU	61
9.3. Změny právního rámce pobytu cizinců v ČR	62
9.4. Otázky společné azylové politiky EU problematické z hlediska ochrany lidských práv	63
9.5. Činnost nevládních organizací při pomoci uprchlíkům	64
9.6. Problémy azylové praxe	64
9.6.1. Souběh řízení o správním vyhoštění a řízení o udělení azylu a souběh a realizace soudem uloženého trestu vyhoštění a řízení o udělení azylu	64
9.6.2. Řízení o udělení azylu v tranzitním prostoru mezinárodního letiště	65
9.6.3. Problém ustanovení § 10 odst. 3 zákona o azylu	66
9.6.4. Soudní rozhodnutí	66
9.6.5. Poskytování finančního příspěvku žadateli o udělení azylu hlášenému mimo azylové zařízení	68
9.6.6. Kauza „elektrické zásuvky“	68
9.6.7. Nezletilí žadatelé o udělení azylu bez doprovodu zákonných zástupců v roce 2004.....	68
9.6.8. Integrace azylantů	69
9.7. Dočasná ochrana	70
III. Závěr	71

* * *

I. Obecná část

1. Úvod

Od roku 1998 vypracovává zmocněnec vlády pro lidská práva každoročně zprávu o stavu lidských práv v České republice (dále jen „ČR“). Zpráva o stavu lidských práv v roce 2004 je tedy v pořadí sedmá. Podobně jako předchozí zprávy má především aktualizací charakter a je primárně určena vládě ČR pro potřeby rozhodování o prioritách v oblasti ochrany lidských práv. Neopakuje tudíž obecná konstatování o základních demokratických svobodách v ČR ani výčet práv zaručených Listinou základních práv a svobod (dále jen „Listina“)¹, ale věnuje se zejména pokroku dosaženému za uplynulý rok v oblastech, které byly v minulosti předmětem kritiky, a přetrvávajícím nedostatkům.

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

Podobně jako ve zprávách o stavu lidských práv v ČR z předcházejících let² je osnova této zprávy kompromisem mezi systémovým a obsahovým pojetím lidských práv, obsažených v celé řadě mezinárodních smluv o lidských právech a v Listině. V mnohých částech zprávy jsou učiněny odkazy na části jiné, takže je zachována obsahová provázanost jednotlivých práv a problematiky, která se k nim vztahuje. Kromě této vnitřní obsahové provázanosti je zpráva vybavena odkazovým aparátem na jiné dokumenty obecně, tj. i na dokumenty vlády, ať už koncepční nebo legislativní, které s problematikou ochrany lidských práv v ČR přímo či nepřímo souvisejí. Zpráva se podrobněji nezabývá tématem rasismu, xenofobie, extremismu a postavením menšin včetně menšiny romské, protože k těmto tématům jsou pravidelně zpracovávány samostatné zprávy.³

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

2. Institucionální zajištění

¹ č. 2/1993 Sb., o Listině základních práv a svobod, ve znění pozdějších předpisů

² Protože je název zprávy poměrně dlouhý, je v celém textu zavedena pro zprávy o stavu lidských práv v ČR zkratka ve formě "zpráva kalendářní rok". Je-li uvedeno pouze "zpráva", jde o tuto zprávu za rok 2004.

³ Zprávy o extremismu vypracovává každoročně ministerstvo vnitra, na jehož internetových stránkách jsou přístupné (<http://www.mvcr.cz> – prezentace – dokumenty – extremismus). Zprávy o stavu národnostních menšin a o integraci romské komunity jsou přístupny na internetové stránce vlády (<http://www.vlada.cz> – pracovní a poradní orgány vlády – Rada vlády pro národnostní menšiny – Dokumenty – Dokumenty Rady a <http://www.vlada.cz> – pracovní a poradní orgány vlády – Rada vlády pro záležitosti romské komunity – Dokumenty – Koncepce romské integrace/Integrace o plnění).

Z institucí, které by bylo možné jednoznačně označit za vnitrostátní orgány pro lidská práva, vyhovuje mezinárodním kritériím na takové orgány nejspíše jen veřejný ochránce práv. Kromě toho existuje celá řada poradních orgánů vlády, které se otázkami lidských práv zabývají s různou intenzitou a v různých souvislostech. Beze sporu nejužší vazbu k problematice lidských práv mají následující poradní orgány vlády:

- Rada vlády pro lidská práva
- Rada vlády pro národnostní menšiny
- Rada vlády pro záležitosti romské komunity
- Rada vlády pro rovné příležitosti žen a mužů.⁴

Významnou úlohu při ochraně práv jednotlivců, aniž by šlo vždy přímo o lidská práva, sehrává ve vztahu k veřejné správě veřejný ochránce práv. Kromě řešení individuálních stížností jednotlivců je veřejný ochránce práv oprávněn předložit vládě vyrozumění ke konkrétní věci, které zpravidla obsahuje i návrh k nápravě. O své činnosti veřejný ochránce práv každoročně informuje i Poslaneckou sněmovnu a to ve formě zprávy.⁵

3. Mezinárodní dimenze lidských práv

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

3.1.1. Třetí periodická zpráva o opatřeních přijatých k plnění závazků podle Úmluvy proti mučení a jinému krutému, nelidskému či ponižujícímu zacházení nebo trestání (dále v tomto oddílu jen „Úmluva“) za období 1998 – 2001

Zpráva byla projednána před Výborem proti mučení (dále v tomto oddílu jen „Výbor“) ve dnech 4. – 5. května 2004. V oblasti vězeňství se pozornost Výboru soustředila především na podmínky výkonu vazby a výkonu doživotního trestu odnětí svobody, násilí mezi vězni, problematiku poskytování zdravotnických služeb ve vězeňství a povinnost vězňů hradit náklady výkonu trestu a vazby.

Zájem Výboru směřoval dále k otázkám týkajícím se systému vyšetřování stížností na špatné zacházení, přestupků a trestných činů policistů a jiných veřejných činitelů. Výbor byl informován o výsledcích vyšetřování stížností na nadměrné použití síly při demonstracích při příležitosti zasedání Mezinárodního měnového fondu a Světové banky v září 2000, o počtech trestně stíhaných a odsouzených osob za trestný čin mučení a o odškodňování obětí mučení.

V oblasti cizinecké problematiky se Výbor zajímal o otázky související s azylovým řízením, o podmínky v zařízeních pro zajištění cizinců a přiměřenost maximální přípustné délky pobytu v nich. Pozornost výboru se rovněž zaměřila na problematiku stanovení maximální délky vyhošťovací vazby a nutnosti výsledku osoby při rozhodování soudu o vyhošťovací vazbě.

⁴ Všechny poradní orgány vlády bez rozdílu oblastí, kterým se věnují, jsou s výjimkou Bezpečnostní rady státu povinny každý rok vypracovávat a zveřejňovat zprávy o činnostech jednotlivých poradních a pracovních orgánů vlády (viz usnesení vlády ze dne 20. února 2002 č. 175 k Rozboru poradních a pracovních orgánů vlády (<http://racek.vlada.cz/usneseni/>). Zprávy o činnosti i dalších poradních orgánů vlády jsou od roku 2003 zveřejňovány na internetových stránkách úřadu vlády, v sekci Poradní a pracovní orgány vlády (<http://wtd.vlada.cz/vrk/vrk.htm>).

⁵ Zpráva o činnosti veřejného ochránce práv je přístupná na internetových stránkách jeho Kanceláře (www.ochrance.cz).

Mezi další diskutovaná témata patřily například právní záruky práv osob zbavených svobody (právo na právního zástupce a právo na informování blízkých osob), poskytování bezplatné právní pomoci, délka soudního řízení, novelizace zákona o výkonu ústavní nebo ochranné výchovy⁶ a stížnosti na nedobrovolné sterilizace.

Ve svých Závěrečných doporučeních⁷ Výbor uvítal legislativní snahy zaměřené na naplňování ustanovení Úmluvy, zejména v oblasti podmínek vězněných osob, azylového řízení a vyšetřování trestných činů policistů, jakož i přijetí zákona o Probační a mediační službě⁸, zákona o zvláštní ochraně svědka⁹ a zavedení Národní strategie o potírání obchodu s lidmi v roce 2003. Výbor dále ocenil záměr ČR ratifikovat v roce 2005 Opční protokol k Úmluvě a přijmout příslušnou změnu zákona o veřejném ochránci práv,¹⁰ které rozšiřuje jeho působnost tak, aby mohl plnit roli národního preventivního mechanismu podle Opčního protokolu.

Výbor adresoval ČR celou řadu doporučení, a to zejména:

- vynakládat větší úsilí při potírání rasové nesnášenlivosti a xenofobie;
- posílit stávající snahy o omezení výskytu špatného zacházení ze strany policie a jiných veřejných činitelů a přijmout opatření ke zřízení účinného, spolehlivého a nezávislého systému prošetřování obvinění policie či jiných veřejných činitelů ze špatného zacházení či mučení;
- přezkoumat nezávislost a efektivnost vyšetřování stížností na nadměrné použití síly v souvislosti s demonstracemi při příležitosti zasedání Mezinárodního měnového fondu a Světové banky v září 2000 s cílem zahájit příslušné řízení s odpovědnými osobami a poskytnout obětem odškodnění;
- posílit záruky proti špatnému zacházení a mučení a zajistit, aby podle zákona, jakož i v praxi, měly všechny osoby zbavené svobody zaručeno právo na právního zástupce a informování svých blízkých a aby byly o tomto právu informovány;
- zvážit způsoby zajištění další činnosti pro všechny zadržované, a tak je podnítit k aktivitě a omezit dobu, kterou tráví nečinností;
- zajistit, aby lékařská vyšetření ve věznicích byla důvěrná a zvážit možnost převodu lékařských služeb z ministerstva spravedlnosti na ministerstvo zdravotnictví;
- znovu zvážit ustanovení, které ukládá vězňům hradit část svých výdajů s cílem úplně toto ustanovení zrušit;
- přehodnotit přísný režim zadržování ilegálních přistěhovalců s cílem tento režim zrušit a zajistit, aby všechny děti zadržované v těchto zachytných střediscích byly společně se svými rodiči přesunuty do rodinných přijímacích středisek;
- prošetřit stížnosti na nedobrovolné sterilizace.

⁶ zákon č. 109/2002 Sb., o výkonu ústavní výchovy nebo ochranné výchovy ve školských zařízeních a o preventivně výchovné péči ve školských zařízeních, ve znění pozdějších předpisů

⁷ viz usnesení vlády ze dne 24. listopadu 2004 č. 1171 k závěrečným doporučením Výboru proti mučení - kontrolního orgánu Úmluvy proti mučení a jinému krutému, nelidskému či ponižujícímu zacházení nebo trestání (<http://racek.vlada.cz/usneseni/>); český překlad závěrečných doporučení je obsažen v příloze č. 2 k usnesení vlády, znění dokumentu CAT/C/CR/32/2 ze dne 3. června 2004 v anglickém jazyce je dostupné na internetových stránkách úřadu Vysokého komisaře OSN pro lidská práva www.unhchr.ch. (<http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/0/07e43067e0d9c794c1256eb000510a0d?OpenDocument>).

⁸ zákon č. 257/2000 Sb., o Probační a mediační službě

⁹ zákon č. 137/2001 Sb., o zvláštní ochraně svědka a dalších osob v souvislosti s trestním řízením a o změně zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů

¹⁰ zákon č. 349/1999 Sb., o Veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů

3.2. Zpráva o plnění doporučení Evropského výboru pro zabránění mučení a nelidskému či ponižujícímu zacházení nebo trestání (CPT) v roce 2004, vyplývajících z návštěvy CPT v ČR v roce 2002

Ve dnech 21. až 30. dubna 2002 uskutečnil CPT svou druhou pravidelnou návštěvu ČR.¹¹ V prosinci 2002 byla ČR předána závěrečná zpráva z návštěvy, která shrnuje poznatky delegace CPT získané během návštěvy a obsahuje také doporučení, která by ve snaze zajistit osobám zbaveným svobody dostatečnou ochranu měla ČR respektovat, připomínky k současnému stavu a žádosti o informace.

Zprávu o plnění doporučení CPT v roce 2004 vypracoval sekretariát Rady vlády pro lidská práva s využitím materiálů poskytnutých ministerstvem vnitra, ministerstvem spravedlnosti, ministerstvem zdravotnictví, ministerstvem práce a sociálních věcí, hejtmanem Moravskoslezského kraje a veřejným ochráncem práv. Zpráva o plnění doporučení CPT v roce 2004¹² reaguje na žádosti o informace, doporučení a připomínky obsažené v závěrečné zprávě z návštěvy CPT v ČR v roce 2002 a navazuje na zprávu o plnění doporučení CPT v roce 2003¹³ s tím, že obsahuje pouze skutečnosti nové, popisující vývoj v daných oblastech, které se udály v roce 2004.

3.3. Smluvní základna

3.3.1. Přijímání nových mezinárodněprávních závazků

V roce 2004 ČR ratifikovala následující mezinárodní smlouvy, resp. k nim přistoupila:

- Evropskou úmluvu o státním občanství, která představuje moderní právní instrument regionální ochrany lidských práv.¹⁴
- Úmluvu o právním postavení osob bez státní příslušnosti,¹⁵ jejíž význam je omezen prohlášením, které ČR učinila při uložení listiny o přístupu, podle něhož se úmluva vztahuje jen na osoby bez státní příslušnosti, které mají v ČR udělen trvalý pobyt.
- Protokol č. 13 k Evropské úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod,¹⁶ jenž obsahuje absolutní zákaz trestu smrti.
- Druhý opční protokol k Mezinárodnímu paktu o občanských a politických právech,¹⁷ který zakotvuje na univerzální úrovni zákaz trestu smrti. Tento protokol, na rozdíl od Protokolu č. 13 k EULP, umožňuje učinit výhradu ve vztahu k pachatelům zvláště závažných trestných činů spáchaných v době války.

¹¹ viz kapitola I/3.2. zprávy 2002

¹² usnesení vlády ze dne 2. března 2005 č. 247 ke Zprávě o plnění doporučení Evropského výboru pro zabránění mučení a nelidskému či ponižujícímu zacházení nebo trestání v roce 2004, vyplývajících z návštěvy tohoto výboru v ČR v roce 2002 (<http://racek.vlada.cz/usneseni/>)

¹³ usnesení vlády ze dne 21. ledna 2004 č. 79 ke Zprávě o plnění doporučení Evropského výboru pro zabránění mučení a nelidskému či i ponižujícímu zacházení nebo trestání (<http://racek.vlada.cz/usneseni/>)

¹⁴ č. 76/2004 Sb.m.s.; smlouva vstoupila v platnost dne 1. července 2004.

¹⁵ č. 108/2004 Sb.m.s., smlouva vstoupila v platnost dne 17. října 2004.

¹⁶ č. 114/2004 Sb.m.s.; Vláda schválila návrh na podpis a ratifikaci této mezinárodní smlouvy usnesením ze dne 17. dubna 2002 č. 405 (<http://racek.vlada.cz/usneseni/>). ČR protokol podepsala s výhradou ratifikace v květnu 2002, Poslanecká sněmovna vyjádřila souhlas s ratifikací dne 17. prosince 2004 - viz sněmovní tisk č. 251 (<http://www.snemovna.cz/cgi-bin/win/docs/tisky/tmp/t025100.pdf>). Senát tak učinil 8. dubna 2004.

¹⁷ č. 100/2004 Sb.m.s.; Vláda schválila návrh na přístup k této mezinárodní smlouvě usnesením ze dne 17. dubna 2002 č. 404 (<http://racek.vlada.cz/usneseni/>). Poslanecká sněmovna vyjádřila souhlas s ratifikací dne 17. prosince 2003 - viz sněmovní tisk č. 247 (<http://www.snemovna.cz/cgi-bin/win/docs/tisky/tmp/t024700.pdf>). Senát tak učinil 8. dubna 2004.

Závazky obsažené v uvedených protokolech nevyžadovaly provedení změn právního řádu ČR. Výsledkem ratifikace resp. přistoupení ČR k oběma mezinárodním smlouvám je rozšíření působnosti kontrolních mechanismů, tedy Evropského soudu pro lidská práva a Výboru pro lidská práva, i na ustanovení těchto protokolů.

Následující mezinárodní smlouvy ČR podepsala a jejich ratifikace se připravuje:

- Opční protokol k Úmluvě proti mučení a jinému krutému, nelidskému či ponižujícímu zacházení nebo trestání¹⁸ (dále jen „Opční protokol“), jehož přijetí pro ČR znamená zejména povinnost zřídit nezávislý kontrolní orgán pro kontrolu míst, kde jsou drženy osoby omezené na osobní svobodě de iure nebo v závislosti na poskytované péči, protože Opční protokol vytváří dvousložkový systém prevence mučení a jiného krutého, nelidského či ponižujícího zacházení nebo trestání. Opční protokol tak zavazuje smluvní státy, aby zavedly jeden nebo více obdobných mechanismů také na vnitrostátní úrovni. Protože je nutné tento závazek na existenci vnitrostátního mechanismu promítnout do vnitrostátního právního řádu před ratifikací Opčního protokolu, navrhuje se současně novelou¹⁹ zákona o veřejném ochránci práv²⁰ svěřit veřejnému ochránci práv agendu kontrolního orgánu nad místy, kde se nacházejí osoby omezené na svobodě rozhodnutím moci veřejné nebo v závislosti na poskytované péči. Veřejný Ochránce práv vybavený navrhovanou působností by měl splňovat všechna kritéria kladená Opčním protokolem na vnitrostátní preventivní mechanismy, a proto nebude po jeho ratifikaci nutné činit nějaké další kroky k jeho implementaci. Na mezinárodní úrovni bude návštěvy těchto zařízení provádět Podvýbor pro prevenci mučení a jiného nelidského či ponižujícího zacházení nebo trestání zřízený v rámci Výboru proti mučení – mezinárodního kontrolního orgánu zmíněné Úmluvy.
- Protokol č. 12 k Evropské úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod, který obsahuje obecný zákaz diskriminace. V září 2004 požádal ministr zahraničních věcí předsedu vlády²¹ o odložení termínu pro předložení 12. protokolu k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod Parlamentu k vyslovení souhlasu s jeho ratifikací. O odložení ratifikace bylo ze strany ministra zahraničních věcí požádáno opakovaně z důvodu nesouladu tohoto instrumentu s některými českými zákony.
- Přípravy Úmluvy na ochranu lidských práv osob se zdravotním postižením: V průběhu roku 2004 pokračovala jednání Ad hoc výboru Valného shromáždění OSN pro přípravu úmluvy na ochranu lidských práv zdravotně postižených osob.²² Chystaná úmluva by měla doplnit stávajících šest základních úmluv OSN o lidských právech. Jejím cílem je zajistit efektivní realizaci lidských práv osobami se zdravotním postižením na bázi rovnosti s ostatními osobami a podpory jejich aktivního zapojení se do života společnosti. V rámci neformálních konzultací se projednává již konkrétní návrh textu vycházející z výsledku jednání pracovní skupiny ze začátku roku 2004. Delegace ČR se jako členská země EU účastní věcné stránky zasedání v rámci koordinovaných příprav EU, prostřednictvím nichž se podílí na redakci všech vystoupení EU. Usiluje přitom o jasné, silné, jednoznačné a efektivní zakotvení principů nediskriminace, rovnosti příležitostí, podpory maximální autonomie rozhodování o

¹⁸ č. 143/1988 Sb.

¹⁹ Vládní návrh na změnu zákona č. 349/1999 schválila vláda dne 30. června 2004 usnesením č. 660 (<http://racek.vlada.cz/usneseni/>). Přestože Poslanecká sněmovna obdržela návrh novely 27. července 2004, novela byla v 1. čtení projednána v únoru 2005 – viz sněmovní tisk č. 751 (http://www.snemovna.cz/forms/tmp_sqw/32d20007.doc). Obsah novely je podrobně popsán v kapitole II/4.6. zprávy 2003.

²⁰ zákon č. 349/1999 Sb., o Veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů

²¹ Předseda vlády schválil odložení termínu do 30. července 2007.

²² Zprávy ze zasedání Ad hoc výboru jsou k dispozici na webové stránce <http://www.un.org/esa/socdev/enable>.

vlastním způsobu života, podílení se na fungování společnosti a nevyčleňování ze společnosti, ale naopak plné zahrnutí do ní.

3.3.2. Stížnosti na ČR u Evropského soudu pro lidská práva²³

Kancelář Evropského soudu pro lidská práva (dále jen „Soud“) vykazuje za rok 2004 celkem 1 370 stížností podaných na ČR. Z toho Soud ČR komunikoval 86 stížností. Kancelář Soudu neprovádí statistické vyhodnocování všech došlých stížností, takže jejich skladba na rozdíl od komunikovaných stížností není známa.

V roce 2004 vydal Soud celkem 27 rozsudků proti ČR, následuje stručná charakteristika některých z nich, kdy Soud shledal, že ČR porušila práva stěžovatelů.²⁴

- Rozsudek senátu druhé sekce Evropského soudu pro lidská práva ve věci *František Bulena proti ČR* ze dne 20. dubna 2004 se týkal práva na přístup k soudu (čl. 6 odst. 1). Soud konstatoval příliš formální přístup Ústavního soudu k označení rozhodnutí, proti němuž směřovala ústavní stížnost.²⁵ Soud se vyjádřil, že konstatování porušení práva v rozsudku je dostatečným zadostiučiněním za případnou morální újmu způsobenou stěžovateli. Jako náhradu nákladů řízení přiznal stěžovateli částku 1 300 €.

- Rozsudek senátu druhé sekce ve věci *Vladimír Dostál proti ČR* ze dne 25. května 2004 se týkal porušení práva na projednání věci v přiměřené lhůtě (čl. 6 odst. 1) a práva na účinný vnitrostátní prostředek nápravy nepřiměřené délky soudního řízení (čl. 13). Stížnost se týkala délky osmi občanskoprávních řízení, jež stěžovatel vedl před okresním a krajským soudem v Ostravě. Nejkratší z těchto řízení trvalo pět a čtvrt roku, nejdelší pak osm a čtvrt roku. V případě tří řízení Evropský soud pro lidská práva konstatoval, že ačkoli byla jejich délka do jisté míry poznamenána chováním stěžovatele, celková doba jejich trvání překročila přiměřenou mez. Ve zbývajících pěti řízeních soud konstatoval, že byla do značné míry ovlivněna tím, že se české soudy musely zabývat množstvím různých procesních podání stěžovatele (stížnostmi, žádostmi, námitkami podjatosti, opravnými prostředky), která byla navíc mnohdy nejasná či postrádala zdůvodnění. Evropský soud pro lidská práva u prvních tří řízení ohodnotil morální újmu částkou 6 000 €.

- Dva rozsudky Evropského soudu pro lidská práva ve věci *Jarmily Houfové proti ČR* ze dne 15. června 2004 se týkaly nepřiměřené délky (čl. 6 odst. 1) dvou řízení vedených před vnitrostátními orgány o vydání nemovitostí podle zákona o mimosoudních rehabilitacích. V případě prvního řízení zohlednil Evropský soud pro lidská práva skutečnost, že stěžovatelka k délce řízení částečně přispěla, u obou řízení nicméně shledal několik období nečinnosti na straně vnitrostátních soudů. Oproti požadavku stěžovatelky na více jak 7 milionů Kč, jí soud přiznal náhradu morální újmy v prvním případě ve výši 2 000 €, ve druhém ve výši 2 500 € a náhradu nákladů řízení v celkové výši 900 €.

- Konečné rozhodnutí Evropského soudu pro lidská práva ve věci *Dagmar Horčíkové proti ČR* ze dne 8. června 2004 se týkalo nepřiměřené délky soudního řízení v letech 1998 až 2001.

²³ O stížnostech proti ČR u Soudu vypracovává samostatné zprávy ministerstvo spravedlnosti. V březnu 2005 byla vypracována zpráva za poslední čtvrtletí roku 2004. Dokumenty jsou přístupné na internetových stránkách tohoto resortu (<http://portal.justice.cz>).

²⁴ Tato část byla vypracována z tiskových zpráv ministerstva spravedlnosti k rozhodnutím Soudu o stížnostech podaných proti ČR uveřejněných na internetových stránkách (<http://portal.justice.cz>).

²⁵ Stěžovatel formuloval ústavní stížnost jako „*Stížnost Ústavnímu soudu České republiky proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 28.6.1999, který Vrchní soud v Praze potvrdil svým rozhodnutím ze dne 21.10.1999.*“ Takové označení mohl vzít podle Evropského soudu pro lidská práva Ústavní soud v úvahu, protože poslední pravomocné rozhodnutí neopomněl uvést a k ústavní stížnosti byla v souladu se zákonem č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, připojena kopie rozhodnutí vrchního soudu.

Soud konstatoval, že řízení probíhalo sice před jedinou soudní instancí, ale ve dvou fázích (nalézací a exekuční), předmětný spor nebyl složitý, současně však ani nevyžadoval urychlené vyřešení, stěžovatelka k délce řízení negativně nepřispěla, nicméně že přes jistý průtah v činnosti soudního vykonavatele probíhalo řízení v normálním rytmu. Evropský soud pro lidská práva dospěl tudíž k závěru, že stížnost je třeba označit za nepřijatelnou pro zjevnou neopodstatněnost.

- Rozsudek senátu druhé sekce ve věci *Radka Paterová proti ČR* ze dne 14. září 2004 se týkal přiměřenosti délky dvou soudních řízení (čl. 6 odst. 1), a to o úpravě poměrů k nezletilému synovi zahájenému v roce 1989 a o rozvod manželství zahájenému v roce 1991. Soud konstatoval, že případ nebyl zpočátku zvlášť složitý, avšak posléze jej komplikovaly čím dál tím napjatější vztahy mezi rodiči, jež opakovaně vedly až k zahájení trestního stíhání. Soud dále konstatoval, že délka řízení zasáhla do rodinného a soukromého života stěžovatelky a rovněž se dotkla zájmů nezletilého dítěte. Stěžovatelka požadovala na spravedlivém zadostiučinění celkem částku přesahující 1 milion Kč. Evropský soud pro lidská práva přiznal stěžovatelce jako náhradu utrpěné morální újmy částku 9 000 € a jako náhradu účelně vynaložených nákladů řízení částku 1 500 €.

- V rozsudku ve věci *Bečvář a Bečvářová proti ČR* konstatoval Evropský soud pro lidská práva, že bylo porušeno právo stěžovatelů na soudní řízení v přiměřené lhůtě (čl. 6 odst. 1), část jejich stížnosti na porušení práva na ochranu majetku (čl. 1 odst. 1 Dodatkového protokolu) prohlásil za zjevně neopodstatněnou. Stěžovatelé byli povinnými subjekty pro vydání nemovitosti na základě zákona o mimosoudních rehabilitacích a proto v roce 1999 zahájili soudní řízení o náhradu škody vzniklou porušením práva při uzavírání kupní smlouvy z roku 1986. Soud připustil, že řízení mohlo být složitě a že stěžovatelé k jeho délce dílem také přispěli. Řízení však trpělo několika průtahy přičitatelné českým soudům a předmět řízení měl pro stěžovatele velký význam. Stěžovatelé požadovali na náhradě vzniklé újmy a nákladů řízení částku přesahující 3 miliony Kč, Soud pro lidská práva jim přiznal za vzniklou újmu 2 500 € a na náklady řízení 900 €.

- V rozsudku ve věci *Škodáková proti ČR* Evropský soud pro lidská práva konstatoval porušení práva na projednání věci v přiměřené době (čl. 6 odst. 1) v řízení o rozdělení podílového spoluvlastnictví v letech 1998 až 2001. Soud pro lidská práva přiznal stěžovatelce 8 000 € z titulu morální újmy a 400 € z titulu nákladů řízení.

- V rozsudku ve věci *Centrum stavebního inženýrství, a. s. proti ČR* Evropský soud pro lidská práva konstatoval nepřiměřenost délky soudního řízení (čl. 6 odst. 1) o náhradu škody a přiznal stěžovatelce náhradu morální újmy ve výši 2 800 €.

Stejně jako tomu je i v případech jiných členských států Rady Evropy, které uznávají jurisdikci Evropského soudu pro lidská práva, i proti ČR začínají převažovat stížnosti na nerespektování práva na spravedlivý proces. Tyto stížnosti tvoří obecně nejrozsáhlejší agendu Evropského soudu pro lidská práva.

3.3.3. Oznámení na ČR u Výboru pro lidská práva

Výbor pro lidská práva²⁶ v roce 2004 nepřijal žádný názor k individuálnímu oznámení podanému proti ČR, ani v roce 2004 nekomunikoval ČR žádné individuální oznámení.

3.3.4. Vnitrostátní provádění rozhodnutí mezinárodních kontrolních orgánů

²⁶ Jde o smluvní mezinárodní kontrolní orgán, který dbá na plnění závazků obsažených v Mezinárodním paktu o občanských a politických právech (č. 120/1976 Sb. a č. 169/1991 Sb.).

Novela²⁷ zákona o Ústavním soudu²⁸ umožňuje znovu otevřít na základě rozhodnutí Soudu pravomocně skončené řízení, kde rozhodoval Ústavní soud, tedy zavést obnovu řízení před Ústavním soudem na základě rozhodnutí mezinárodního soudu. Novela však toto neumožňuje obecně, ale pouze v trestních věcech. Vylučuje tak možnost obnovy řízení ve správním soudnictví a v občanskoprávním řízení.

Protože se naprostá většina stížností podaných proti ČR, stejně jako stížností podaných proti státům, které uznaly příslušnost Soudu, týká délky soudního řízení, připravilo ministerstvo spravedlnosti novelu zákona o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem.²⁹ Tento zákon doposud upravuje pouze náhradu majetkové újmy. Připravovaná novela by tak měla umožnit dosáhnout odškodnění morální újmy vzniklé např. i nepřiměřenou délkou soudního řízení.³⁰

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

4. Evropská unie

EU je nejen hospodářským společenstvím, ale také společenstvím, které sdílí společné hodnoty. Je založena na zásadách svobody, demokracie, právního státu a respektování lidských práv a zásadních svobod, tj. zásadách, které jsou společné členským státům. Význam sféry lidských práv v EU se zejména v posledních letech zvyšuje. Dokladem rostoucího významu lidských práv je také přijetí *Charty základních práv EU*, která byla slavnostně deklarována evropskými institucemi, Radou, Komisí a Parlamentem v prosinci roku 2000. Charta má za cíl zvýšit ochranu lidských práv ve světle změn ve společnosti, sociálního pokroku a technologického vývoje a současně lidská práva v EU učinit viditelnějšími.

Význam, který orgány EU přikládají lidským právům, odráží také každoročně přijímané zprávy o stavu lidských práv. Konkrétně Rada EU přijala v roce 2004 již po šesté *Výroční zprávu EU o lidských právech*.³¹ Tato zpráva popisuje období od 1. července 2003 do 30. června 2004 a zachytává všechny aspekty lidských práv, tj. jak dimenzi vnitřní, tak zahraniční. Zpráva označuje za oblasti zvláštního zájmu EU následující otázky: lidská práva a terorismus, rasismus, xenofobie a antisemitismus, azyl a migrace, postavení osob patřících k menšinám, obchodování s lidmi, práva dětí, práva žen a vztahy mezi lidskými právy a podnikatelskou sférou.

Novým vývojem v EU je vytvoření sítě nezávislých expertů pro otázky základních práv, kterou ustavila Evropská komise na základě žádosti Evropského parlamentu v roce 2002. ČR zastupuje v této síti Prof. JUDr. Pavel Šturma, DrSc. Síť expertů zpracovává

²⁷ zákon č. 83/2004 Sb., kterým se mění zákon o Ústavním soudu

²⁸ zákon č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů

²⁹ zákon č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem, ve znění pozdějších předpisů

³⁰ Návrh novely zákona byl od března 2005 projednáván Legislativní radou vlády.

³¹ Council of the European Union: *Annual Report on Human Rights. 2004*. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 2004. (132 stran)

každoročně (od roku 2002) obsáhlé *výroční zprávy o základních právech v EU*.³² Tyto zprávy mají mnohem širší záběr než zprávy Rady, protože si všímají nejen lidských práv ve vztahu k činnosti evropských institucí, ale celkového vývoje v členských zemích EU, včetně např. relevantní soudní judikatury. Zprávy jsou vždy doprovázeny tzv. shrnující zprávou, která obsahuje závěry a doporučení o situaci lidských práv v EU a v její členských zemích.

V prosinci roku 2003 rozhodla Evropská rada na summitu v Bruselu o proměně *Evropského střediska pro sledování projevu rasismu a xenofobie (EUMC)*³³ se sídlem ve Vídni v agenturu pro lidská práva. V roce 2004 proto zahájila Evropská komise přípravné práce, včetně tzv. konzultací s veřejností prostřednictvím publikování veřejného konzultačního dokumentu na podzim roku 2004. Předpokládá se, že návrh příslušného nařízení o založení agentury, který připravuje komisař EU pro svobodu, bezpečnost a spravedlnost, bude hotov v květnu 2005. Agentura by měla zahájit činnost k 1. lednu 2007.

V současné době v rámci EUMC působí 25 národních střediskových bodů (National Focal Point – NFP), které dodávají EUMC data k situaci v jednotlivých zemích. České NFP je reprezentováno uskupením nestátních neziskových organizací (Tolerance a občanská společnost, Bejt Praha, Centrum pro integraci cizinců a Katedra sociální a kulturní antropologie Filozofické fakulty Západočeské univerzity) zastřešených společností Člověk v tísni, o.p.s.³⁴ Do správní rady EUMC byl v roce 2004 jmenován bývalý zmocněnec vlády pro lidská práva Petr Uhl.³⁵

Je zřejmé, že problematika lidských práv v rámci EU se postupně stává stálou součástí jejích aktivit a že tento vývoj si vyžaduje také vytvoření institucionální opory. Význam lidských práv v rámci EU podtrhává i návrh *Smlouvy o Ústavě pro Evropu*, která zahrnuje i Chartu základních práv EU.

³² Poslední přijatou zprávou je zpráva za rok 2003: E.U. Network of Independent Experts on Fundamental Rights: *Report on the situation of fundamental rights in the European union in 2003*. (2004) a E.U. Network of Independent Experts on Fundamental Rights: *Synthesis Report: Conclusions and Recommendations on the situation of fundamental rights in the European Union and its Member States in 2003*. (2004). Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 2004. (170 stran a 118 stran)

³³ Evropské středisko pro sledování projevu rasismu a xenofobie – European Monitoring Centre on Racism and Xenophobia (EUMC) je jednou z více než dvaceti agentur Evropské unie.

³⁴ České NFC předkládá nyní první zprávu o situaci v ČR v oblastech monitorovaných EUMC.

³⁵ Jako styčný úředník pro kontakty EUMC se státní správou v ČR působí ředitelka odboru pro lidská práva Úřadu vlády ČR Andrea Baršová.

II. Zvláštní část

1. Základní práva

1.1. Vývoj vztahu vlastnických práv a veřejného zájmu

1.1.1. Zrušení dolní hranice pokuty v případech tzv. méně závažného porušení povinností podle stavebního zákona (§ 106 odst. 2 stavebního zákona)

Ústavní soud zrušil na návrh Krajského soudu v Ústí nad Labem dolní hranici pokuty v případě tzv. méně závažného porušení povinností podle stavebního zákona.³⁶ Vycházel přitom ze svého nálezu, kterým zrušil dolní hranici pokuty v případě tzv. závažnějšího porušení povinností podle téhož zákona v roce 2002.

Šlo o případ Fondu dětí a mládeže v likvidaci (dále jen „Fond“), kterému byla ve správním řízení uložena pokuta za to, že nedokončil zabezpečovací práce na budově částečnou stabilizací jejího krovu a oplocením. Střecha budovy se následně zřítla. Fond se již v řízení před krajským soudem hájil tvrzením, „že provedl práce v mezích svých možností, a že zřícení části střechy vyvolalo mimořádně nepříznivé počasí. Upozornil, že jako státní organizace v likvidaci nemá peníze na nové investiční akce.“

Stejně jako při zrušení dolní hranice pokuty u tzv. závažnějších deliktů, i zde Ústavní soud zrušil dolní hranici trestu i pro tzv. méně závažné delikty. Konstatoval, že i minimální pokuta může mít ve svém důsledku pro sankcionovaného likvidačního charakter, tj. nesplňuje podmínku přiměřenosti sankce, a může tak znamenat zásah do ochrany vlastnických (čl. 11 odst. 1 Listiny) a majetkových práv (čl. 1 Dodatkového protokolu k Evropské úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod³⁷ – dále jen „EÚLP“).

Současně však Ústavní soud zdůraznil, že právní úprava povinností vyplývajících „... z předpisů zajišťujících důležité veřejné zájmy ... musí být vykládána takovým způsobem, aby splnění uvedených povinností připouštěla ...“, a že „argumentace spočívající v přijetí názoru, že právnická osoba v likvidaci má menší míru odpovědnosti za stav a správu věci, jichž je vlastníkem, by mohla závislostí na momentálních majetkových a organizačních poměrech založit faktickou nerovnost mezi obsahem vlastnického práva jednotlivých vlastníků.“

1.2. Právo na soukromí a jeho ochrana

1.2.1. Ochrana osobních údajů

Poznatky Úřadu pro ochranu osobních údajů (dále jen „ÚOOÚ“) vycházely v roce 2004 ze stále rostoucího počtu stížností jednotlivců. Ti ÚOOÚ upozorňují na řadu oblastí, zvyklostí či postupů, v nichž dochází k porušování práva na respektování soukromého a rodinného života neoprávněným shromažďováním a zpracováváním osobních údajů. Jde především o následující okruhy příkladů:

³⁶ zákon č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů

³⁷ č. 209/1992 Sb.

- rozsah zpracovávaných osobních údajů v bankovníctví, především způsob vymáhání souhlasu klientů a dalších osob ke zpracování osobních údajů včetně následného způsobu ochrany údajů,
- rozšířená praxe kopírování osobních identifikačních dokladů,
- ochrana citlivých osobních údajů ve zdravotnictví v návaznosti na problém bezpečné podoby zdravotní knížky,
- uchovávání údajů v policejních databázích,
- záměry dalších shromažďování a zpracovávání osobních údajů ve veřejné správě (např. vznik centrálního registru bankovních účtů, zdravotní registry),
- absence právních předpisů a pravidel pro sledování jednotlivců kamerovými systémy na veřejně přístupných místech,³⁸
- neochota některých orgánů veřejné správy a samosprávy dbát při poskytování informací podle zákona o svobodném přístupu k informacím³⁹ ochrany osobních údajů,⁴⁰
- rostoucí praxe soukromých bezpečnostních služeb oslovovat si práva, která jim ze zákona nepřísluší, např. zjišťují totožnost osob, vedou databáze údajných zlodějů, dlužníků, neplatičů, atd.
- praktické důsledky zákona o zpřístupnění svazků vzniklých činnostmi bývalé Státní bezpečnosti a zákona o archivnictví.

ÚOOÚ očekává celou řadu dalších problémů v souvislosti s aplikacemi moderních technologií do praktického života. Jedná se např. o zpracovávání biometrických údajů, kde lze očekávat řadu problémů při vydávání cestovních dokladů s biometrickými údaji jejich držitelů) či využívání radiofrekvenční identifikace (RFID). Podle ÚOOÚ lze též očekávat rostoucí počet zneužívání identifikačních dokladů a zcizené identity vůbec.

³⁸ Zpráva 2002 se v kapitole II/1.3.3. zabývala tzv. veřejnými kamerovými systémy v souvislosti s využíváním kamer jako prostředku ke zvýšení veřejného pořádku. Novela (zákon č. 311/2002 Sb.) zákona č. 553/1991 Sb., o obecní policii, ve znění pozdějších předpisů, proto zavedla zákonné zmocnění pro obecní policii „pořizovat zvukové, obrazové nebo jiné záznamy z míst veřejně přístupných ...“ s tím, že pokud jsou „...k pořizování záznamů ... zřízeny stálé automatické technické systémy, je obecní policie povinna informace o zřízení takových systémů vhodným způsobem uveřejnit.“ I nadále však zůstává neřešen problém především v nakládání s pořizovanými záznamy i z ostatních kamerových systémů, kterými jsou monitorovány veřejně přístupné prostory, nejen vnější, ale i vnitřní.

³⁹ zákon č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů

⁴⁰ Již ve své výroční zprávě za rok 2003 ÚOOÚ poukázal, že u mnoha deliktů, které projednává, je za protiprávní jednání odpovědný orgán veřejné správy. Tento stav se v roce 2004 podle poznatků ÚOOÚ nezměnil, a tak ÚOOÚ tyto orgány trestá i nadále. Pravděpodobně největší skupinu vykazující určité společné znaky tvoří obce. V roce 2004 bylo vedeno několik řízení týkajících se výkonu samostatné působnosti obcí, které jako správci osobních údajů neoprávněně zveřejňovaly osobní údaje subjektů např. v místním tisku, nebo na svých webových stránkách. Převážná většina těchto řízení se přitom týkala zveřejňování osobních údajů z jednání zastupitelstev a rad obcí. ÚOOÚ již v lednu 2004 vydal stanovisko č. 2/2004 – Zpřístupňování a zveřejňování osobních údajů z jednání zastupitelstev a rad obcí a krajů, jehož cílem je zejména odstranit vlastním výkladem nejasnosti plynoucí z různých výkladů a přístupů k výkladu vztahu zákona o svobodném přístupu k informacím a zákona o ochraně osobních údajů při výkonu územní samosprávy ČR. I přes to se nepodařilo dosáhnout a prosadit přístupy k vyšší úrovni ochrany soukromí jednotlivce proti tzv. veřejnému zájmu obce prosazovaném jejími orgány.

1.2.2. Tzv. anonymní porody⁴¹

Od září 2004 i v ČR existuje možnost tzv. utajených porodů.⁴² Ty mají umožnit těhotným ženám, aby porodily dítě s následným neuvedením osobních údajů.⁴³ To, že nejde o otázku jednoduchou, a že je provázaná s jinými právy a jejich aspekty, se odráží i v názorech na existenci této možnosti.⁴⁴ Zastánci zdůrazňují právo žen porodit utajeně jako alternativu k umělému přerušování těhotenství, odpůrci pak argumentují právem dítěte znát své rodiče⁴⁵ či nerovným postavením provdaných a neprovdaných žen, kdy utajeně porodit může pouze neprovdaná žena. Toto právo dítěte však není absolutní a i Úmluva o právech dítěte připouští, že je třeba jej vykonávat v souladu s ostatními mezinárodněprávními závazky smluvních států. Zde je třeba zmínit především právo na soukromí podle EÚLP, kdy podle judikatury Evropského soudu pro lidská práva není zásahem do práva na soukromí (čl. 8), které zahrnuje právě i informace o identitě nejbližších příbuzných, pokud je zajištěno, že se dítě nebo rodiče o sobě navzájem doví v případě, že s tím souhlasí i druhá strana.⁴⁶

O utajený porod může požádat pouze ta žena, která není vdaná, a otec jejího dítěte tak není podle zákona o rodině⁴⁷ považován automaticky za otce. Pokud by tomu tak bylo, byl by otec dítěte ze zákona zbaven svých rodičovských práv a narozené dítě by bylo zbaveno práva na výchovu svými rodiči. Utajený porod je zajištěn zapečetěním zdravotnické dokumentace ženy, která dítě porodila, protože „... bez těchto osobních údajů by bylo prakticky nemožné zjistit důležité informace zdravotní povahy, které mohou mít velký význam pro ochranu zdraví dítěte.“ Zdravotnické zařízení oznamuje matričnímu úřadu narození dítěte pro jeho zápis do knihy narození a vystavení rodného listu, resp. matričního dokladu obecně. Ten však už nebude obsahovat osobní údaje o rodičích, údaje o matce zůstávají v zapečetěné zdravotnické dokumentaci.⁴⁸ Na tuto zapečetěnou dokumentaci se nevztahuje možnost nahlížení do ní pro zdravotnické a jiné profese, protože o zpřístupnění osobních údajů bude muset vždy rozhodovat soud.

⁴¹ Tato kapitola je vypracována s využitím důvodové zprávy ke sněmovnímu tisku 414 – poslanecký návrh na změnu zákona o péči o zdraví lidu (č. 20/1966 Sb.), zákona o matrikách (č. 301/2000 Sb.) a zákona o veřejném zdravotním pojištění (č. 48/1997 Sb.) (http://www.snemovna.cz/forms/tmp_sqw/50b100b5.doc).

⁴² zákon č. 422/2004 Sb., kterým se mění zákon č. 20/1966 Sb., o péči o zdraví lidu, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 301/2000 Sb., o matrikách, jménu a příjmení zákonů, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 48/1997 Sb., o veřejném zdravotním pojištění, ve znění pozdějších předpisů

⁴³ Věcný rozdíl mezi anonymním porodem a utajením ženy, která dítě porodila spočívá v tom, že v případě anonymního porodu není osoba matky dítěte známa ani fakticky a dítě je nalezcemem.

⁴⁴ Především právním aspektům problematiky anonymních/utajených porodů a existujícím modelům se věnuje ve svém článku Anonymní porod? A. Flídrová (Jurisprudence č. 4/2004, str. 10 – 14).

⁴⁵ viz čl. 7 odst. 1 Úmluvy o právech dítěte (č. 104/1991 Sb.): „Každé dítě je registrováno ihned po narození a má od narození právo na jméno, právo na státní příslušnost, a pokud to je možné, právo znát své rodiče a právo na jejich péči.“

⁴⁶ viz rozhodnutí Evropského soudu pro lidská práva o stížnosti č. 42326/98 ve věci *Odièvre proti Francii*; Stěžovatelka namítala, že skutečnost, že jí francouzské orgány odírají údaje vedoucí k identifikaci její biologické matky, vede k porušení jejího práva na soukromý a rodinný život. Soud tuto situaci posoudil jako již zmiňovanou tenzi několika práv, kdy je třeba dbát principu přiměřenosti mezi zásahem a ochranou do práv dítěte i matky. Soud vyhodnotil francouzský model anonymních porodů jako systém, který tuto proporcionalitu respektuje a výslovně uvedl, že v těchto případech je zajištění práv plně v pravomoci jednotlivých smluvních států.

⁴⁷ ustanovení § 51 odst. 1 zákona č. 94/1963 Sb., o rodině, ve znění pozdějších předpisů: „Narodí-li se dítě v době od uzavření manželství do uplynutí třetího dne po zániku manželství nebo po jeho prohlášení za neplatné, považuje se za otce manžel matky.“

⁴⁸ Postup zdravotnických zařízení při poskytování zdravotní péče související s utajeným porodem je upraven ve Věstníku ministerstva zdravotnictví (vydán v lednu 2005), kde je zároveň stanoven způsob úhrady této péče z veřejného zdravotního pojištění.

Nová právní úprava utajených porodů se vyznačuje legislativní nesystémovostí, protože svým obsahem zasáhla pouze do oblasti administrativně správní. Zcela pominula otázka statusové tím, že např. nebyla provedena novelizace zákona o rodině, a matka dítěte tak formálně zůstává jeho zákonnou zástupkyní. I pro tento nedostatek se hovoří o protiústavním charakteru utajených porodů.

1.3. Svoboda shromažďování

V roce 2002 byl novelizován shromažďovací zákon.⁴⁹ Novela mj. podrobněji upravila podmínky pro konání ohlášeného shromáždění na veřejně přístupných místech. V případě konání shromáždění na veřejně přístupném místě je svolavatel povinen předložit současně s oznámením shromáždění i souhlas vlastníka nebo uživatele pozemku s konáním shromáždění. Současně byl novelizován i zákon o pozemních komunikacích,⁵⁰ který zrušil povolovací princip pro shromáždění konaná na pozemních komunikacích a zavedl princip ohlašovací. Pro shromáždění, která jsou výkonem ústavního práva tak postačuje, pokud jeho svolavatelé správce komunikace informují. U všech ostatních shromáždění, např. kulturní a sportovní akce, je třeba i nadále mít souhlas s konáním akce.

V roce 2004 se stejně jako v minulých deseti letech konala shromáždění pod názvem CzechTech. Stejně jako v případě jiných tzv. technoparty přispěla novela shromažďovacího zákona k předvídatelnosti tohoto druhu shromáždění, protože v posledních dvou letech faktičtí svolavatelé jednali buď s uživatelem, nebo s vlastníkem pozemku, na kterém hodlali shromáždění pořádat, a následně jednali i s místními úřady, jestliže shromáždění oznamovali. Přesto dochází k situacím, kdy vlastníci/uživatelé pozemků svůj souhlas odvolají, popř. v průběhu shromáždění vyjde najevo, že shromáždění není dostatečně zajištěno po organizační (hygienické) stránce. V prvním případě by bylo s největší pravděpodobností nezbytné řešit otázku, zda nebyl vlastník/uživatel uveden v omyl, což by mohlo mít za následek dodatečné nesplnění podmínek pro oznámení shromáždění s požadavkem na jeho ukončení a popř. i rozpuštění. Druhý případ by mohl vést přímo k ukončení či rozpuštění shromáždění.

Otázkou, zda lze vůbec tento druh veřejné hudební produkce považovat za shromáždění podle zákona o právu shromažďovacím, se zabýval i veřejný ochránce práv v souvislosti s konáním technoparty u Kopidlno v roce 2003. Ve zprávě o výsledku šetření konstatoval, že pořádání veřejných hudebních produkcí není zákonem regulováno, protože nejde o politickou akci. K zajištění veřejného pořádku je tak příslušna podle zákona o obcích⁵¹ obec, která může ukládat v samostatné působnosti obecně závaznou vyhláškou povinnosti pro pořádání, průběh a ukončení veřejnosti přístupných sportovních a kulturních podniků, včetně tanečních zábav a diskoték, stanovením závazných podmínek v rozsahu nezbytném k zajištění veřejného pořádku.⁵² Pořádání technoparty může být právně regulováno tímto způsobem. Posouzení této otázky má význam pro postup při obnovení veřejného pořádku, resp. postupu příslušných orgánů – obce a Policie ČR.

⁴⁹ zákon č. 259/2002 Sb., kterým se mění zákon č. 84/1990 Sb., o právu shromažďovacím, ve znění pozdějších předpisů

⁵⁰ zákon č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů

⁵¹ zákon č. 128/2000 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů

⁵² viz § 10 písm. b) zákona o obcích: „Obec nemůže výkon tohoto“ústavního“práva jakkoliv normativně upravovat, ale působí v přenesené působnosti v případě potřeby formou individuálních správních aktů.“ cit. náleží Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 40/95 ze dne 17. dubna 1996

Vzhledem k tomu, že jde o shromáždění v širším smyslu slova, kterého se účastní pět tisíc až dvacet pět tisíc účastníků, je třeba zvlášť propracovaného postupu především Policie ČR, která asistenci při jejich ukončování či rozpouštění plní jednu ze svých základních funkcí, totiž ochranu majetku a zajištění veřejného pořádku.

2. Politická práva

2.1. Volby do Evropského parlamentu

2.1.1. Průběh a výsledky voleb do Evropského parlamentu

Ve dnech 11. a 12. června 2004 se konaly historicky první volby do Evropského parlamentu. ČR ve volbách obsazovala 24 mandátů. Ve volbách kandidovalo celkem 806 kandidátů na kandidátních listinách 31 politických subjektů. Voleb se zúčastnilo 28,32 % oprávněných voličů, tedy včetně občanů ostatních členských států EU, kteří byli v ČR hlášeni k pobytu. Mandáty náležející ČR byly obsazeny následovně:

<i>politický subjekt</i>	<i>zisk hlasů v %</i>	<i>počet mandátů/z toho získaných ženami</i>
ODS	30,04	9/1
ČSSD	8,78	2/0
Nezávislí	8,18	2/1
KSČM	20,26	6/1
SNK- ED	11,02	3/1
KDU - ČSL	9,57	2/1

V dubnu a květnu 2004 se uskutečnily kontroly zaměstnanců ministerstva vnitra u obecních úřadů zaměřené především na vedení seznamu voličů pro volby do Evropského parlamentu. Při těchto kontrolách nebyly shledány žádné podstatné nedostatky.

V průběhu hlasování a sčítání hlasů provedlo ministerstvo vnitra namátkové kontroly ve volebních místnostech v sedmi krajích. Žádné závažné nedostatky nebyly při těchto kontrolách zjištěny, a to ani ve spojitosti se zahájením sčítání hlasů, které bylo oproti jiným volbám specifické. Oproti ostatním volbám totiž mohly okrskové volební komise začít se sčítáním hlasů až v okamžiku uzavření poslední volební místnosti na území EU, tj. v neděli 13. června 2004 ve 22.00 hodin středoevropského času.⁵³ Smyslem tohoto opatření je, aby výsledky hlasování v jednom členském státu nemohly ovlivnit hlasování v jiném státu EU, kde hlasování dosud probíhá.

Odlišnosti voleb do Evropského parlamentu přinesly poznatky, jejichž zohlednění by v budoucnu mohlo přispět i ke zvýšení atraktivnosti voleb. Voličské seznamy byly uzavírány s velkým časovým předstihem, takže v nich bylo uvedeno i více voličů, kteří v mezidobí zemřeli. V případě voličských seznamů pacientů, které zasílají zdravotnická zařízení do 20 dnů před konáním voleb, docházelo k situacím, že nebylo zohledněno, zda v den voleb ještě bude pacient hospitalizován.⁵⁴

⁵³ Ustanovení § 40 odst. 1 zákona č. 62/2003 Sb., o volbách do Evropského parlamentu, vychází z právních předpisů EU, konkrétně čl. 9 Aktu z roku 1976 o volbě poslanců Evropského parlamentu v přímých všeobecných volbách a Rozhodnutí 2002/772.

⁵⁴ poznatky Ústeckého kraje

2.1.2. Soudní ochrana voleb do Evropského parlamentu

Soudní ochranu voleb do Evropského parlamentu zajišťuje Nejvyšší správní soud. Ten obdržel čtyři návrhy týkající se celkem šesti kandidátů na soudní přezkum ve věci rozhodnutí ministerstva vnitra o škrtnutí kandidáta na kandidátní listině pro volby do Evropského parlamentu (§ 89 odst. 1 písm. b) soudního řádu správního⁵⁵). Dále obdržel jeden návrh na neplatnost volby kandidáta (§ 90 odst. 1 soudního řádu správního) a dva návrhy na neplatnost voleb do Evropského parlamentu, které Nejvyšší správní soud posoudil jako návrh na neplatnost volby všech kandidátů.

Navrhovatelé všech podaných návrhů na soudní přezkum proti rozhodnutí o škrtnutí kandidáta na kandidátní listině nesouhlasili s rozhodnutím ministerstva vnitra o škrtnutí kandidáta na kandidátní listině. Při svém rozhodnutí ministerstvo vnitra vycházelo ze skutečnosti, že ke kandidátní listině nebyl přiložen ověřený doklad o státním občanství,⁵⁶ jak požaduje zákon o volbách do Evropského parlamentu⁵⁷ (§ 22 odst. 2). Místo dokladu o státním občanství byly ke kandidátní listině přiloženy pouze neověřené kopie občanských průkazů nebo listin o udělení českého státního občanství.

Ve třech případech⁵⁸ Nejvyšší správní soud návrh na soudní přezkum proti rozhodnutí o škrtnutí kandidáta na kandidátní listině odmítl⁵⁹ proto, že byl návrh podán soudu po marném uplynutí dvoudenní lhůty stanovené zákonem o volbách do Evropského parlamentu (§ 56). Šlo tedy o návrh opožděný.

V jednom případě návrh,⁶⁰ který směřoval proti rozhodnutí o škrtnutí třech kandidátů na kandidátní listině koalice Za zájmy Moravy ve sjednocené Evropě, Nejvyšší správní soud zamítl, protože došel k závěru, že ministerstvo vnitra postupovalo v souladu se zákonem, když koalici nejprve vyzvalo k odstranění závad kandidátní listiny a teprve poté, co některé z těchto závad i přes výzvu odstraněny nebyly, rozhodlo o škrtnutí dotčených kandidátů z kandidátní listiny. Podle Nejvyššího správního soudu ministerstvo vnitra koalici vyčerpávajícím způsobem poučilo o možnostech doložení státního občanství u příslušných kandidátů a nevyužití některé z možností doložení existence státního občanství bylo nedůsledností a pochybením na straně koalice, resp. jejich kandidátů a nikoli ministerstva vnitra.

Dva návrhy⁶¹ na neplatnost voleb, resp. návrhy na neplatnost volby všech zvolených kandidátů, Nejvyšší správní soud odmítl, protože jeden z nich posoudil jako opožděný a jeden jako předčasný – navrhovatelé nedodrželi pro podání lhůtu deseti dnů od vyhlášení výsledků voleb Státní volební komisí (§ 57 odst. 1 zákona o volbách do Evropského parlamentu).

⁵⁵ zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů

⁵⁶ viz § 20 odst. 1 zákona č. 40/1993 Sb., o nabývání a pozbývání státního občanství ČR, ve znění pozdějších předpisů: „*Státní občanství České republiky se prokazuje a) občanským průkazem, b) cestovním dokladem, c) osvědčením, popřípadě potvrzením o státním občanství České republiky, d) vysvědčením o právní způsobilosti k uzavření manželství, je-li v něm údaj o státním občanství České republiky uveden.*“

⁵⁷ zákon č. 62/2003 Sb., o volbách do Evropského parlamentu

⁵⁸ Návrhy byly projednávány pod č.j. Vol 3/2004-9, Vol 2/2004-7 a Vol 4/2004-8.

⁵⁹ Zde Nejvyšší správní soud rozhoduje usnesením.

⁶⁰ Návrh byl projednáván pod č.j. Vol 1/2004-46.

⁶¹ Návrhy byly projednávány pod č.j. Vol 5/2004-8 a Vol 7/2004-5.

Návrh na neplatnost volby kandidáta⁶² projednal Nejvyšší správní soud meritorně. Navrhovatelé namítali, že z výsledků voleb do Evropského parlamentu zveřejněných na internetové stránce www.volby.cz je zřejmé, že ve volebním okrsku, ve kterém se účastnili hlasování, nebyl uveden žádný přednostní hlas pro kandidáty, přestože navrhovatelé daným kandidátům svůj přednostní hlas dali. Vznegli proto své podezření na nezákonnou manipulaci a ohrožení správnosti celých voleb. Nejvyšší správní soud při svém šetření dospěl k závěru, že k pochybení skutečně došlo, a to při zpracování výsledků voleb okrskovou volební komisí. Okrsková volební komise v zápise sice správně uvedla, že dotýčný politický subjekt obdržel celkem tři platné hlasy, nicméně skutečnost, že kandidátům voliči udělili přednostní hlasy, již v zápise uvedena nebyla. Zamítnutí tohoto návrhu Nejvyšší správní soud odůvodnil tím, že šlo pouze o marginální porušení volebního zákona, které má pouze statistický a evidenční význam. Jeho neuvedení v zápise se tak nemohlo nijak projevit na zákonnosti volby některého ze zvolených kandidátů.

2.2. Volby do Senátu

2.2.1. Doplnovací volby do Senátu

2.2.1.1. Průběh a výsledky doplňovacích voleb do Senátu

V souvislosti se zánikem mandátu senátora doc. Ing. Josefa Zieleniece, CSc.⁶³ a senátora PhDr. Vladimíra Železného⁶⁴ vyhlásil prezident republiky dne 9. července 2004⁶⁵ doplňovací volby do Senátu Parlamentu ČR. Dny jejich konání stanovil v obou volebních obvodech na 8. a 9. října 2004. Druhé kolo voleb se konalo ve dnech 15. a 16. října 2004.

Průběh a výsledky doplňovacích voleb jsou uvedeny v následující tabulce:

<i>volební obvod</i>	<i>počet kandidátů celkem</i>	<i>volební účast v (%)</i>	<i>postup do 2. kola – zisk hlasů v %*</i>	<i>zvolen/a – zisk hlasů v %*</i>
Praha 4 (č. 20)	7	20,0 (1. kolo) 15,21 (2. kolo)	37,82 (kandidát ODS) 20,13 (kandidát ČSSD)	60,12 (kandidát ODS)
Znojmo (č. 54)	5	19,5 (1. kolo) 14,01 (2. kolo)	29,32 (kandidát ODS) 28,37 (kandidát KDU – ČSL)	53,31 (kandidát KDU – ČSL)

** rozlišení kandidátů a zvolených senatorů na ženy a muže je provedeno rozlišením pojmu kandidát/kandidátka*

Členové sekretariátu Státní volební komise provedli kontrolu v prvním kole ve volebním obvodu Znojmo v devíti volebních místnostech a ve druhém kole ve volebním obvodu Praha 4 v sedmi volebních místnostech. Kontrola byla zaměřena na dodržování zásad hlasování a vybavení volebních místností. Při těchto kontrolách nebyly shledány závažné nedostatky a drobné nedostatky byly odstraněny na místě. Šlo např. o absenci zákona o volbách do Parlamentu,⁶⁶ o volební schránku, která nebyla opatřena přelepku tak, aby ji nebylo možné otevřít, ale pouze zámkem.

⁶² Návrh byl projednáván pod č.j. Vol 6/2004-12.

⁶³ volební obvod č. 20 se sídlem Praha 4, dále jen „volební obvod Praha 4“

⁶⁴ volební obvod č. 54 se sídlem Znojmo, dále jen „volební obvod Znojmo“

⁶⁵ rozhodnutím publikovaným ve Sbírce zákonů pod číslem 415/2004 Sb.

⁶⁶ zákon č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu ČR, ve znění pozdějších předpisů

2.2.1.2. Soudní ochrana doplňovacích voleb do Senátu

Při těchto doplňovacích volbách byl podán Nejvyššímu správnímu soudu jediný návrh, a to na vyslovení neplatnosti volby kandidáta MUDr. Milana Špačka ve volebním obvodu Znojmo (§ 87 odst. 2 a 5 zákona o volbách do Parlamentu). Navrhovatel uvedl, že byl zvolený kandidát na hlasovacím lístku nesprávně označen jako člen KDU-ČSL, ačkoliv jím již nebyl. Tím uvedl voliče v obou kolech v omyl, který mohl zásadním způsobem ovlivnit výsledky hlasování a tím i výsledek volby tohoto kandidáta. Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že uvedením stranické příslušnosti nedošlo k porušení zákona o volbách do Parlamentu, a proto návrh na vyslovení neplatnosti volby kandidáta zamítl.⁶⁷

2.2.2. Řádné volby do Senátu

2.2.2.1. Průběh a výsledky řádných voleb do Senátu

Dne 30. července 2004 vyhlásil prezident republiky řádné volby do jedné třetiny Senátu.⁶⁸ Dny jejich konání stanovil na 5. a 6. listopadu 2004. Druhé kolo voleb se konalo ve dnech 12. a 13. listopadu 2004. Ve volbách kandidovalo celkem 197 kandidátů včetně nezávislých za 34 politických subjektů. Voleb se zúčastnilo 28,97 % oprávněných voličů v prvním kole a 18,41 % oprávněných voličů ve druhém kole.

Při konání obou kol voleb provedli členové sekretariátu Státní volební komise kontroly celkem v 65 volebních místnostech. Nedostatky závažného charakteru nebyly zjištěny, drobná pochybení byla odstraňována bezprostředně na místě a ze strany členů okrskových volebních komisí nebyly podány žádné stížnosti.

2.2.2.2. Soudní ochrana voleb do Senátu

Při volbách do Senátu Krajský soud v Ostravě odmítl dva návrhy⁶⁹ ve věci ochrany registrace pro volby do Senátu jako opožděné, protože byly soudu doručeny po uplynutí dvoudenní lhůty stanovené pro domáhání se soudní ochrany. Nejvyššímu správnímu soudu bylo podáno celkem pět návrhů na vyslovení neplatnosti voleb, jednou v kombinaci s návrhem na neplatnost volby kandidáta, resp. kandidátů (§ 87 odst. 2 zákona o volbách do Parlamentu). Jeden návrh shledal Nejvyšší správní soud za důvodný, zbylé čtyři návrhy soud zamítl.

Při rozhodování o prvním návrhu Nejvyšší správní soud posuzoval tvrzenou kolizi několika ustanovení zákona o volbách do Parlamentu a zákona na ochranu osobních údajů.⁷⁰ Podle navrhovatele není ze zákona zajištěn k volbám do Senátu rovný přístup kandidátů, protože do Senátu může kandidovat pouze ten nezávislý kandidát, který jako náležitost přihlášky k registraci přiloží petici podporující jeho kandidaturu s alespoň jedním tisícem podpisů oprávněných voličů. Ti na petici musí mj. uvést rodné číslo. Právě to má být v rozporu se zákonem na ochranu osobních údajů, protože každý občan využívá práva na

⁶⁷ Nejvyšší správní soud rozhoduje podle § 90 zákona č. 150/2002 Sb. bez nařízení jednání usnesením (viz č.j. Vol 8/2004 – 35).

⁶⁸ rozhodnutím publikovaným ve Sbírce zákonů pod číslem 449/2004 Sb.

⁶⁹ č.j. 22Ca 451/2004 a č.j. 22Ca 429/2004

⁷⁰ zákon č. 101/2000 Sb., o ochraně osobních údajů, ve znění pozdějších předpisů

ochranu osobních údajů. Kandidát politické strany dále nemá povinnost takovou petici přikládat. Návrh posoudil Nejvyšší správní soud jako nedůvodný, protože navrhovatel netvrdil porušení zákona o volbách do Parlamentu resp. některého jeho ustanovení jako důvod pro neplatnost voleb, pouze tvrdil, že důvodem neplatnosti voleb má být nerovný přístup jednotlivých kandidátů k právu být volen. Proto jej svým usnesením zamítl.⁷¹

Při posuzování dalšího návrhu na neplatnost voleb ve volebním obvodu č. 19 se sídlem Praha 11 (dále jen „volební obvod Praha 11“) rozhodoval Nejvyšší správní soud z pohledu průběhu a vedení volební kampaně. Navrhovatel uváděl, že byl porušen zákon o volbách do Parlamentu tím, že volební kampaň předcházející volbám neprobíhala čestně a poctivě a o kandidátovi byly v místním a regionálním tisku opakovaně zveřejněny nepravdivé údaje. Navrhovatel vyslovil přesvědčení, že tiskoviny a konfrontační údaje v nich uvedené byly vydány se záměrem poškodit jej jako kandidáta do Senátu, a to v celém volebním obvodu č. 19. Nejvyšší správní soud dospěl v tomto případě k závěru, že tímto jednáním byl porušen zákonem o volbách do Parlamentu vymezený způsob vedení volební kampaně (§ 16 odst. 1 a 2) a že mezi popsáním porušením tohoto zákona a mezi zvolením, resp. nezvolením kandidáta, určitý vztah existuje. Proto rozhodl, že volby do Senátu ve volebním obvodu Praha 11 jsou neplatné.

Na základě tohoto rozhodnutí Nejvyššího správního soudu vyhlásil prezident republiky⁷² dne 18. prosince 2004 opakované volby do Senátu ve volebním obvodu Praha 11 na dny 18. a 19. února 2005 (1. kolo).

Dne 13. prosince 2004 však podal původně zvolený kandidát k Ústavnímu soudu návrh na zrušení rozhodnutí Nejvyššího správního soudu. Ústavní soud dne 26. ledna 2005 rozhodl,⁷³ že vedlejší účastník tohoto řízení ve volbách do Senátu Parlamentu byl platně zvolen senátorem. K tomu uvedl, že nebyla prokázána objektivní a ani potenciální příčinná souvislost mezi obsahem tiskovin a jejich rozšířením mezi voliči, které, podle navrhovatele, o něm uváděly nepravdivé údaje. Současně Ústavní soud konstatoval, že právní úprava volebního procesu, volebních deliktů a pravidel volební kampaně v ČR je ve srovnání s jinými státy kusá. K tomu poznamenal, že zákonodárce bude muset zvážit, zda volební kultura voličů, kandidátů a veřejných funkcionářů je na takové úrovni, že úprava těchto otázek je zbytečná nebo zda bude volební chování usměrňovat cestou předem stanovených pravidel, který vytvoří stav právní jistoty subjektů volebního procesu.

⁷¹ Návrh byl projednáván pod č.j. Vol 9/2004–9. Nejvyšší správní soud pro úplnost dodal, že vzhledem k povaze věci neaplikoval čl. 95 odst. 2 Ústavy ČR, podle něhož, dojde-li soud k závěru, že zákon, jehož má být při řešení věci použito, je v rozporu s Ústavním pořádkem, předloží věc Ústavnímu soudu. Soud totiž nespátřil rozpor uvedených zákonů s ústavním pořádkem. Dodal, že obdobnou podmínku – alespoň tisíc podpisů na petici (§ 61 odst. 2 písm. d) obsahuje i zákon o sdružování v politických stranách a v politických hnutích (§ 6 odst. 2 písm. a), podle něhož je podmínkou registrace politické strany/ hnutí, aby k návrhu na registraci byla připojena petice alespoň tisíc občanů požadujících, aby strana/hnutí vznikly. K podpisu pod peticí musí občan uvést své jméno a příjmení, rodné číslo a bydliště.

⁷² rozhodnutím publikovaným ve Sbírce zákonů pod č. 653/2004 Sb.

⁷³ viz náleží Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 73/04; Tímto nálezem pozbylo platnosti usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 3. prosince 2004 (č.j. Vol 10/2004-24), usnesení Mandátového a imunitního výboru Senátu č. 19, jímž se konstatuje, že tento výbor nemohl ověřit mandát za volební obvod č.11 v Praze s ohledem na skutečnost, že Nejvyšší správní soud rozhodl, že volby do tohoto obvodu jsou neplatné, usnesení Senátu Parlamentu z 1. schůze konané dne 15. prosince 2004, jímž Senát bere na vědomí bod II. zprávy Mandátového a imunitního výboru o výsledku ověření platnosti volby senátorem a rozhodnutí prezidenta republiky č. 653/2004 Sb., o vyhlášení opakovaných voleb do Senátu Parlamentu.

Návrh na neplatnost voleb do Senátu ve volebním obvodu č. 28 se sídlem Mělník (dále jen „volební obvod Mělník“), spojený s návrhem na neplatnost volby kandidátů Radima Uzla a Jiřího Nedomy v témže volebním obvodu podali u Nejvyššího správního soudu především zástupci politického hnutí Nezávislí. Navrhovatelé poukazovali na to, že politická strana Sebeobrana voličů podala ve volebním obvodu Mělník přihlášku k registraci, která v den podání neobsahovala jméno kandidáta, a nezaplatila kauci ve výši 20 000 Kč. Tyto nedostatky odstranila Sebeobrana voličů pouze v tomto volebním obvodu, a to ve lhůtě pro odstranění závad přihlášek. I v dalších volebních obvodech ve Středočeském kraji tato politická strana totiž podala pouze nevyplněné přihlášky k registraci a nezaplatila volební kauce a následně strpěla odmítnutí registrace těchto přihlášek. Navrhovatelé se tak domnívali, že Sebeobrana voličů měla od samého počátku v úmyslu kandidovat pouze v jednom volebním obvodu, přičemž důvodem oddálení rozhodnutí, ve kterém obvodě tak učiní, bylo vedeno snahou získat lepší možnost určit obvod, do něhož jediného kandidáta nasadí, a to vzhledem k informacím o ostatních kandidátech. Tímto jednáním došlo podle navrhovatelů k porušení zákona o volbách do Parlamentu tím, že politická strana Sebeobrana voličů nerespektovala nezbytnosti stanovené pro přihlášku k registraci.⁷⁴ Nejvyšší správní soud návrh zamítl, protože navrhovatel nevyužil k napadení registrace kandidáta návrh na soudní přezkum ve věcech registrace.⁷⁵ Doplnil, že vzhledem k tomu, že zákony mají být v pochybnostech vykládány ve prospěch zachování práv, je zapotřebí připustit i takový výklad, že přihláška k registraci může mít v okamžiku svého podání blanketní podobu.

V návrhu na neplatnost voleb v obci Ostroměř⁷⁶ vycházel navrhovatel z nezbytnosti informovat voliče o místě a době konání druhého kola voleb do Senátu. V návrhu na neplatnost voleb uvedl, že voliči nebyli informováni ani sdělením na úřední desce, ani hlášením v místním rozhlase. Starosta obce uvedl, že voliči byli o konání druhého kola voleb do Senátu informováni oběma způsoby. Nejvyšší správní soud tento návrh na neplatnost voleb zamítl proto, že zákon o volbách do Parlamentu upravuje povinnost informovat voliče o době a místě konání voleb obecně, bez další specifikace pro druhé kolo voleb do Senátu. Protože je současně zákonem uložena starostovi obce povinnost informovat nejpozději patnáct dnů před konáním voleb a druhé kolo musí proběhnout šestý den po ukončení kola prvního, bylo by i nemožné tuto obecnou informační povinnost, přesně dobu jejího splnění, respektovat i před druhým kolem voleb do Senátu. „Povinnost informování voličů je tedy splněna zveřejněním ve stanovené lhůtě, v případě konání voleb ve dvou kolech, před prvním z nich, a to způsobem v místě obvyklým.“⁷⁷

Posledním návrhem podaným k Nejvyššímu správnímu soudu byl návrh na neplatnost voleb do Senátu ve volebním obvodu č. 31 se sídlem v Ústí nad Labem (dále jen „volební obvod Ústí nad Labem“). Navrhovatelkou byla politická strana KSČM. Ta svůj návrh opírala o tvrzení, že v průběhu voleb nejméně ve volebním okrsku č. 71⁷⁸ členové okrskové volební komise předávali voličům pouze jeden hlasovací lístek, přičemž ostatní si ponechali pro sebe, nebo zadrželi obálku s hlasovacím lístkem s odůvodněním, že ji místo voliče následně sami vhodí do hlasovací schránky. Nejzávažnější porušení zákona o volbách do Parlamentu

⁷⁴ ustanovení § 61 odst. 1 zákona o volbách do Parlamentu, především písm. a) a c) a odst. 2 především písm. e): „Přihláška k registraci obsahuje ... jméno a příjmení kandidáta, věk, jeho povolání, obec, kde je přihlášen k trvalému pobytu, ... číslo a sídlo volebního obvodu, ve kterém kandiduje, K přihlášce k registraci kandidát připojí ... potvrzení o složení kauce 20 000 Kč;“

⁷⁵ Návrh byl projednáván pod č.j. Vol 11/2004-36.

⁷⁶ Obec Ostroměř spadá do volebního obvodu č. 37.

⁷⁷ z odůvodnění zamítnutí návrhu pod č.j. Vol 12/2004/17

⁷⁸ Návrh se týkal průběhu voleb v Domově důchodců v Ústí nad Labem, ulice Rozcestí 9. K obdobnému jednání došlo podle navrhovatelky též v jiných sociálních zařízeních ve volebním obvodu Ústí nad Labem.

spatřovala navrhovatelka ve svévolném otevření provizorní volební místnosti členy okrskové volební komise v domově důchodců. V této volební místnosti odvolila podstatná část jeho obyvatel, a to nejen těch, kteří ze zdravotních důvodů nemohli jít volit do určeného volebního okrsku č. 71. Tím byla podle navrhovatelky porušena zásada tajnosti voleb. Navrhovatelka měla za to, že došlo k porušení zákona o volbách do Parlamentu takovým způsobem, který mohl ovlivnit výsledky voleb a navrhovala, aby soud rozhodl, že druhé kolo voleb do Senátu je neplatné.

Nejvyšší správní soud nařídil ve věci⁷⁹ jednání, protože tvrzení uvedená v návrhu se opírala o údaje poskytnuté některými obyvatelkami domova důchodců. Průběh samotných voleb byl objasňován dokazováním, především svědeckými výpověďmi osob, které se na něm podílely, tedy některých členů okrskové volební komise či personálu domova důchodců. Nejvyšší správní soud shledal, že k porušení zákona o volbách do Parlamentu došlo tím, že nebyla dodržena tajnost hlasování a tím, že okrsková volební komise netrvala na tom, aby si voliči vzali oba hlasovací lístky. Toto porušení však nezpůsobilo volební neúspěch Jaroslava Doubravy a intenzita porušení zákona o volbách do Parlamentu byla natolik nízká, že nemohla vést k ovlivnění volebních výsledků. Soud shledal, že svoboda výkonu aktivního volebního práva byla zachována, protože obyvatelé domova důchodců nebyli nikým nuceni, aby se voleb zúčastnili, a bylo tedy na jejich svobodném rozhodnutí, zda volit budou či nikoliv. Ty obyvatelé domova důchodců, kteří se rozhodli volit, dále nikdo nenutil k tomu, aby volili v místnosti, v níž byla v domově důchodců umístěna přenosná volební schránka, ale mohli své volební právo vykonat v nedaleké volební místnosti v základní škole, což také někteří z nich učinili.⁸⁰ Za podstatnou soud shledal především skutečnost, že si voliči vždy mohli vybrat hlasovací lístek toho kandidáta, kterému chtěl dát svůj hlas. Přestože si někteří voliči vzali ve druhém kole voleb pouze jeden hlasovací lístek, byl to vždy hlasovací lístek toho kandidáta, jehož chtěli ve volbách podpořit, a tento hlasovací lístek byl následně sečten. Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že mezi porušením zákona o volbách do Parlamentu a volbou kandidáta neexistuje souvislost, a proto návrh zamítl.

2.3. Volby do zastupitelstev krajů

2.3.1. Průběh a výsledky voleb do zastupitelstev krajů

Volby do zastupitelstev krajů se konaly ve dnech 5. a 6. listopadu 2004, tj. současně s prvním kolem řádných voleb do Senátu. Proto členové sekretariátu Státní volební komise kontrolovali současně oboje volby. Ve volbách kandidovalo celkem 8 309 kandidátů za celkem 45 politických subjektů. Voleb se zúčastnilo 29,62 % oprávněných voličů. Celkem 675 obsazovaných mandátů získaly kandidující politické subjekty následovně:

⁷⁹ Návrh byl projednáván pod č.j. Vol 13/2004-105.

⁸⁰ V této souvislosti také Nejvyšší správní soud poznamenal, že mnozí voliči, kteří nehlasovali v oficiální volební místnosti, ale v domově důchodců, tak učinili nikoliv ze zdravotních či z jiných vážných důvodů, ale proto, že to pro ně bylo pohodlnější, což vyplývá i z výpovědi svědkyň. Přípuštění takového jednání nelze podle Nejvyššího správního soudu ze strany okrskové volební komise považovat za porušení zákona o volbách do Parlamentu (§ 19 odst. 7), ale spíše za jakousi službu navíc a snahu vyjít voličům vstříc, a to tím spíše, že okrsková volební komise nemůže reálně přezkoumávat, zda zdravotní stav voliče je takový, aby mu umožnil odebrat se do oficiální volební místnosti. Pokud by okrsková volební komise z těchto důvodů odepřela některému z voličů v důsledku svého mylného úsudku o jeho zdravotním stavu neprávem hlasování do přenosné volební schránky, vystavovala by se tím oprávněné výtce, že porušila svobodu voleb, neboť by zabránila volit tomu, kdo by chtěl.

<i>politický subjekt</i>	<i>zisk hlasů v %</i>	<i>počet získaných mandátů celkem/ z toho získaných ženami</i>
ODS	36,35	291/45
KSČM	19,68	157/26
ČSSD	14,03	105/13
KDU – ČSL	10,67	72/9
Koalice pro Pardubický kraj	1,38	12/1
SNK sdružení nezávislých	3,28	11/2
Strana pro otevřenou společnost	0,79	7/2
Koalice pro Středočeský kraj	0,86	4/1
SNK sdružení nezávislých a Evropští demokraté	0,66	3/0
Zelená pro Moravu	0,64	3/1
Evropští demokraté	1,06	3/0
Evropští demokraté a Nezávislí starostové pro kraj	0,38	3/1
Koalice pro Karlovarský kraj	0,14	2/1
ED, VPM, SOS – Volba pro kraj	0,33	2/0

2.3.2. Soudní ochrana voleb do zastupitelstev krajů

V souvislosti s volbami do zastupitelstev krajů byl podán jeden návrh na soudní přezkum proti rozhodnutí Krajského úřadu Karlovarského kraje o odmítnutí kandidátní listiny podané US-DEU a dále jeden návrh podaný Slezskomoravskou odborovou službou Opava II v Moravskoslezském kraji.⁸¹

Politická strana US-DEU podala návrh na soudní přezkum rozhodnutí Krajského úřadu Karlovarského kraje o odmítnutí kandidátní listiny US-DEU. Zmocněnkyně US-DEU podala kandidátní listinu US-DEU do podatelny Ředitelství silnic a dálnic ČR (správa Karlovy Vary), která sousedí s podatelnou krajského úřadu. V důsledku toho nebyla kandidátní listina podána v zákonem stanovené lhůtě a krajský úřad ji odmítl. Návrh US-DEU na soudní přezkum rozhodnutí o odmítnutí kandidátní listiny Krajský soud v Plzni odmítl jako předčasný. Poté US-DEU podala ústavní stížnost proti rozhodnutí krajského soudu k Ústavnímu soudu, který věc vrátil krajskému soudu k opětovnému rozhodnutí s tím, že návrh na soudní přezkum neměl být z formálních důvodů odmítnut. Krajský soud následně věc⁸² meritorně projednal a návrh zamítl s odůvodněním, že zákon o volbách do zastupitelstev krajů⁸³ stanovuje přesně lhůtu a místo pro podání kandidátní listiny a není-li kandidátní listina podána v předepsané lhůtě a u místně příslušného krajského úřadu, není podána včas. Bez ohledu na jakékoli subjektivní důvody zmeškání této lhůty je podle krajského soudu zákonnou povinností krajského úřadu kandidátní listinu odmítnout (§ 20 odst. 3 a § 22 odst. 3 písm. b) zákona o volbách do zastupitelstev krajů).

3. Soudnictví, právo na soudní a jinou ochranu

3.1. Zrušení možnosti Nejvyššího soudu neodůvodnit rozhodnutí o nepovolení dovolání v civilním soudním řízení (§ 243c odst. 2 občanského soudního řádu)

⁸¹ Ve věci (č.j. 22 Ca 474/2004) bylo u Krajského soudu v Ostravě zjištěno, že Slezskomoravské odborové služby Opava II. podaly odvolání. Věc proto byla předložena Vrchnímu soudu v Olomouci, který dosud nerozhodl. V důsledku toho není rozhodnutí soudu k dispozici.

⁸² č. j. 57C a 29/2004

⁸³ zákon č. 130/2000 Sb., o volbách do zastupitelstev krajů, ve znění pozdějších předpisů

Podle občanského soudního řádu⁸⁴ bylo možné, aby v případě, kdy Nejvyšší soud odmítl dovolání jako mimořádný opravný prostředek, toto své rozhodnutí nemusel zdůvodňovat. Přestože jedním z důvodů pro zakotvení tohoto pravidla bylo odstranění průtahů v soudním řízení,⁸⁵ zaměřil se Ústavní soud na posouzení otázky, zda tato možnost v postupu Nejvyššího soudu „... dostatečně eliminuje případnou svévoli při aplikaci práva...“ a zda může omezení práva dovolatele se dovědět důvody odmítnutí dovolání posloužit sledovanému cíli, kterým je rychlost soudního řízení. Podstatou tedy bylo posouzení přiměřenosti mezi rychlostí soudního řízení a případným omezením práv účastníka řízení a odůvodněnost takového postupu.

Z argumentů, které podporovaly názor, že k zásahu do práv účastníka řízení nedochází, lze zmínit argument věcný, totiž že si Nejvyšší soud „...učiní vždy předběžně závěr o tom, zda má věc ... odvolacího soudu po právní stránce zásadní význam a tudíž význam pro rozhodovací činnost soudů vůbec, a nejen toliko pro konkrétní případ...“. Z argumentů systémových uvedl např. Nejvyšší soud tu skutečnost, že nejde o řízení o řádném, ale o mimořádném opravném prostředku, a že za dostatečnou je považován soudní systém dvouinstanční – řízení o dovolání pak probíhá před soudem, který je již instancí třetí.

Podle Ústavního soudu je odůvodnění omezení práva dovolatele rychlostí soudního řízení při rozhodování o dovolání nedostatečné, protože zamítnutí dovolání je odůvodněno pouze odkazem na to ustanovení občanského soudního řádu (§ 243c odst. 2), které umožňuje, aby Nejvyšší soud zamítnutí dovolání nezdůvodnil. Odvolatel tak nemá možnost se dovědět, proč Nejvyšší soud nepovažoval věc za otázku zásadního právního významu. V případě, kdy je tato věc předložena Ústavnímu soudu nebo Evropskému soudu pro lidská práva, se pak dostává Nejvyšší soud do pozice, kdy své rozhodnutí o zamítnutí dovolání odůvodňuje dodatečně. Ústavní soud současně upozornil, že takto tomu je pouze v občanském soudním řízení, protože jak rozhodnutí o dovolání v trestním řízení podle trestního řádu,⁸⁶ tak v řízení o kasační stížnosti u Nejvyššího správního soudu podle soudního řádu správního,⁸⁷ své rozhodnutí soud zdůvodňuje vždy. S účastníkem řízení tak je podle druhu soudního řízení zacházeno různě. Protože Ústavní soud neshledal důvody pro tento odlišný postup, zrušil možnost Nejvyššího soudu nezdůvodnit odmítnutí dovolání v civilním řízení.

3.2. Řešení otázky nezbytnosti obhájce v trestním řízení mít osvědčení Národního bezpečnostního úřadu pro seznamování se s utajovanými skutečnostmi Ústavním soudem (§ 42 odst. 1 zákona o ochraně utajovaných skutečností)

Z podnětu Okresního soudu v Přerově, který v trestním řízení projednával případ bývalého pracovníka zpravodajských služeb, se zabýval Ústavní soud návrhem na zrušení povinnosti těch obhájců, kteří se při poskytování právní služby v trestním řízení mají seznámit s utajovanými skutečnostmi, absolvovat bezpečnostní prověrku Národního bezpečnostního úřadu (dále jen „NBÚ“) a mít platné osvědčení pro styk s utajovanými skutečnostmi.

Podle okresního soudu je tato povinnost obhájců v trestním řízení v rozporu s principem rovnosti všech účastníků řízení bez ohledu na druh řízení (čl. 37 odst. 3 . Listiny),

⁸⁴ zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů

⁸⁵ viz vyjádření obou komor Parlamentu ČR a ministerstva spravedlnosti uvedené v odůvodnění nálezu Ústavního soudu

⁸⁶ zákon č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním, ve znění pozdějších předpisů

⁸⁷ zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů

se základními zásadami spravedlivého procesu – veřejnost řízení, projednání bez zbytečných průtahů a právo na projednání v jeho přítomnosti a vyjádření se (čl. 38 odst. 2 Listiny), poskytnutí času obviněnému na přípravu obhajoby a na volbu, popř. přidělení advokáta, pokud jej v trestním řízení má mít (čl. 40 odst. 2 Listiny). V tomto kontextu je tato povinnost i v rozporu s principem práva na obhajobu podle EÚLP (čl. 6 odst. 3 písm. c). „*Obžalovaní totiž mají právo na účast svých zvolených obhájců při úkonech prováděných v rámci trestního řízení, zejména při dokazování prováděném v hlavním líčení. Citovaný zákon však realizaci tohoto ústavního práva obžalovaných fakticky znemožňuje.*“

Okresní soud poukázal na to, že za současného stavu advokátů „... neprošel bezpečnostní prověrkou zřejmě nikdo, protože tak dosud nemusel činit. Navíc nelze přehlédnout, že podle žádného právního předpisu nelze advokáty přimět k tomu, aby se bezpečnostní prověrce podrobili; to může vést k situaci, že pokud advokáti odmítnou podrobit se dobrovolně bezpečnostní prověrce, nebude k dispozici žádný prověřený advokát, který by mohl poskytovat právní pomoc ve věcech týkajících se utajovaných skutečností.“ Tím by došlo k situaci, kdy by si obviněný nejen nemohl advokáta zvolit, ale soud by ani nemohl obhájce v případech nutné obhajoby ustanovit. Okresní soud rovněž zmínil i tu skutečnost, že povinnost advokáta mít osvědčení pro seznamování se utajovanými skutečnostmi zasahuje i do jednoho ze základních principů výkonu advokacie, kterým je nezávislost advokáta na státu. Zásah vidí okresní soud v tom, že rozhodováním státního orgánu (NBÚ) může být advokát fakticky sankcionován ze strany státu např. za předcházející postup při poskytování právních služeb klientovi. „*Stát by tak získal možnost de facto rozhodovat o tom, kdo proti němu bude ve sporu vystupovat.*“

Ústavní soud vyzval NBÚ, aby se vyjádřil k otázce nezbytnosti obhájce úspěšně projít bezpečnostní prověrkou. NBÚ uvedl, že kromě mezinárodních právních závazků v oblasti lidských práv má ČR i mezinárodní právní závazky v oblasti bezpečnosti. NBÚ se tak nepřímou vyjádřil k hierarchizaci mezi mezinárodními právními závazky, které jsou součástí právního řádu ČR, a to bez ohledu na to, zda jde o takové mezinárodní závazky obecně, nebo související s členstvím ČR v EU. Ve vztahu k zásahu do práva na svobodnou volbu povolání NBÚ uvedl, že v případě advokátů jde o jejich rozhodnutí, zda budou, nebo nebudou usilovat o získání osvědčení pro styk s utajovanými skutečnostmi a tak budou, nebo nebudou moci být obhájci v těch trestních řízeních, v nichž se účastníci seznamují s utajovanými skutečnostmi. Naopak NBÚ zdůraznil, že pokud by advokáti v trestním řízení nemuseli být prověřeni pro seznamování se s utajovanými skutečnostmi, byla by zde disproporce v podmínkách stran, kdy státní zástupci musejí mít osvědčení pro styk s utajovanými skutečnostmi.

Ústavní soud se při řešení ústavnosti zaměřil na vztah vhodnosti prostředků zvolených k ochraně veřejného statku – bezpečnosti státu a přiměřenosti jejich zásahu do celé škály práv a právních principů. Ústavní soud dospěl k závěru, že bezpečnostní prověrka advokáta pouze v trestním řízení není prostředkem přiměřeným, protože „... daného účelu lze, v trestním řízení dosáhnout sumou dílčích nástrojů – poučením ze strany soudu, povinností mlčenlivosti dle zákona o advokacii, atd., jež se přitom nedotýkají a nijak neomezují v daném kontextu v kolizi veřejným statkem (bezpečností státu) stojící základní právo na obhajobu, na rovnost zbraní a právo vyjadřovat se ke všem důkazům.“ Ústavní soud poukázal i na judikaturu Evropského soudu pro lidská práva,⁸⁸ podle níž případy, kdy má mít advokát přístup k utajovaným informacím týkajících se bezpečnosti státu a je ve vztahu ke klientovi podle

⁸⁸ viz rozhodnutí ESLP ve věci Chazal proti Spojenému království zmiňovaný v odůvodnění tohoto nálezu

vnitrostátního práva vázán mlčenlivostí, neodpovídají právním principům soudního řízení podle EÚLP.⁸⁹

Ústavní soud provedl rovněž analýzu právního stavu upravujícího účast advokáta v soudním řízení, a to bez ohledu na to, zda jde o řízení trestní nebo civilní či správní. Ústavní soud tak musel vyřešit nejen otázku, jestli se na přístup advokátů v trestním řízení vztahuje trestní řád nebo zákon o ochraně utajovaných skutečností, ale zabýval se i otázkou právní úpravy ochrany utajovaných skutečností v soudním řízení obecně. I přes poměrně široké výkladové možnosti se Ústavní soud přiklonil k závěru, že ochrana utajovaných skutečností v trestním řízení je specifickou situací, v níž se postupuje podle trestního řádu jako zvláštního zákona, a nikoli podle zákona o ochraně utajovaných skutečností jako zákona obecného. Pokud by tomu bylo naopak, došlo by k situaci, kdy „... u advokáta v trestním řízení by bylo nutno pro seznámení se s důkazním prostředkem obsahujícím utajovanou skutečnost vyžadovat absolvování bezpečnostní prověrky, v občanském soudním řízení, případně v soudním řízení správním u stejného advokáta v postavení zástupce účastníka řízení by ale absolvování této prověrky pro seznámení se s identickým důkazním prostředkem obsahujícím identickou utajovanou skutečnost vyžadováno nebylo. ... Upravil-li by zákonodárce v zákonu o utajovaných skutečnostech povinnost advokátů při seznamování se s utajovanými skutečnostmi v roli obhájců v trestním řízení podrobit se bezpečnostní prověrce, musel by pak konsekventně důsledky této úpravy promítnout ve zvláštní skutkové podstatě zakládající důvod vyloučení zvoleného obhájce ... (§ 37a trestního řádu) ... a zproštění ustanoveného obhájce obhajování ... (§ 40a trestního řádu).“ Podle právního řádu ČR tak po advokátovi v trestním řízení v roli obhájce nelze vyžadovat osvědčení pro seznamování se s utajovanými skutečnostmi, a tudíž i absolvování bezpečnostní prověrky.

Ústavní soud tak návrh na zrušení povinnosti obhájce mít osvědčení pro seznamování se s utajovanými skutečnostmi zamítl, protože se tato otázka netýká zákona o ochraně utajovaných skutečností, ale trestního řádu. Okresní soud v Přerově však současně požádal Ústavní soud o právní názor k otázce týkající se bezpečnostních prověrek advokátů. Ústavní soud označil právní úpravu obsaženou v zákoně o ochraně utajovaných skutečností za protiústavní a v rozporu s mezinárodněprávními závazky ČR.⁹⁰

4. Osoby omezené na svobodě

4.1. Výkon vazby a trestu odnětí svobody

4.1.1. Vývoj počtu vězňů a naplněnost kapacit věznic

⁸⁹ viz čl. 6 odst. 1 EÚLP: „Každý má právo na to, aby jeho záležitost byla spravedlivě, veřejně a v přiměřené lhůtě projednána nezávislým a nestranným soudem, ... který rozhodne ... o oprávněnosti jakéhokoli trestního obvinění proti němu. Rozsudek musí být vyhlášen veřejně, avšak tisk a veřejnost mohou být vyloučeny buď po dobu celého nebo části procesu v zájmu mravnosti, veřejného pořádku nebo národní bezpečnosti v demokratické společnosti, ...“. Tomuto ustanovení EÚLP přibližně odpovídá na počátku zmiňovaný čl. 38 odst. 2 Listiny: „Každý má právo, aby jeho věc byla projednána veřejně, bez zbytečných průtahů a v jeho přítomnosti a aby se mohl vyjádřit ke všem prováděným důkazům. Veřejnost může být vyloučena jen v případech stanovených zákonem“ ve spojení s čl. 4 odst. 4 Listiny : „Při používání ustanovení o mezích základních práv a svobod musí být šetřeno jejich podstaty a smyslu. ...“.

⁹⁰ To vyjádřil Ústavní soud následovně: „Prověřování obhájců v trestním řízení za účelem seznamování se s utajovanými skutečnostmi bezpečnostní prověrkou NBÚ je v rozporu s čl. 37 odst. 3, čl. 38 odst. 2, čl. 40 odst. 3 Listiny základních práv a svobod a s čl. 6 odst. 3 písm. c) Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod.“

V průběhu roku 2004 pokračoval trend růstu počtu vězňených osob, započatý již v polovině roku 2003. V důsledku výrazného nárůstu počtu vězňených osob docházelo často k podstatnému překračování normové ubytovací kapacity věznic stanovené na 4,5 m² na jednu osobu, a to i o 20 až 30 %. Od 1. července 2004 nabyly účinnosti novely řádu výkonu vazby a řádu výkonu trestu odnětí svobody,⁹¹ které závazně stanovily, že minimální ubytovací plocha na jednoho vězně činí 4 m².⁹²

Ani po přepočtení normové ubytovací kapacity ve všech věznicích na 4 m² na jednu osobu, ke kterému došlo k 1. listopadu 2004, však nebyla ustanovení o minimální ploše na jednu osobu dodržována.⁹³ Celková ubytovací kapacita věznic se totiž sice v důsledku snížení minimální ubytovací plochy na jednu osobu ze 4,5 m² na 4 m² teoreticky zvýšila, ale skutečná celková ubytovací kapacita se snížila, neboť byla zrušena oddělení pro výkon vazby ve čtyřech věznicích.⁹⁴

Počty obviněných ve výkonu vazby v průběhu roku mírně klesaly, průměrná délka vazby se pohybovala v rozmezí 133 až 147 dní. Naopak počty odsouzených ve výkonu trestu odnětí svobody neustále rostly, k mírnému poklesu došlo až v závěru roku. Celkový počet vězňených osob se zvýšil. Vývoj počtu vězňených osob v roce 2004 dokumentuje následující tabulka:

	1. 1. 2004			29. 12. 2004		
	muži	ženy	celkem	muži	ženy	celkem
obvinění	3 244	165	3409	3 078	184	3 262
odsouzení	13 298	570	13 868	14 423	640	15 063
celkem	16 542	735	17 277	17 501	824	18 325

Přeplněnost věznic se Vězeňská služba ČR snažila v průběhu roku 2004 řešit rekonstrukcí stávajících ubytovacích objektů v některých věznicích, které umožnily zprovoznění nových ubytovacích ploch o kapacitě 264 míst. V roce 2004 byla zřízena speciální oddělení se zesíleným stavebně technickým zabezpečením v pěti věznicích⁹⁵ o celkové kapacitě 200 míst, dále byla zvýšena kapacita věznice pro ženy Světlá nad Sázavou na 455 míst. Vzhledem k celkovému počtu vězňených osob a jeho dalšímu předpokládanému růstu však tyto změny v ubytovací kapacitě nelze hodnotit jako dostačující.⁹⁶

Podstatné překračování ubytovacích kapacit jednotlivých věznic a nedodržování závazně stanovené minimální ubytovací plochy je problém, který je třeba systémově řešit. Mechanické uplatňování výjimky ze stanovené minimální ubytovací plochy podle řádu výkonu trestu a řádu výkonu vazby není řešením uspokojivým, neboť již z povahy věci se má jednat o

⁹¹ vyhláška č. 377/2004 Sb., kterou se mění vyhláška č. 109/1994 Sb., kterou se vydává řád výkonu vazby, ve znění vyhlášky č. 292/2001 Sb. a vyhláška č. 378/2004 Sb., kterou se mění vyhláška č. 345/1999 Sb., kterou se vydává řád trestu odnětí svobody

⁹² Vyhlášky povolují výjimku z tohoto pravidla, pro případ, že celkový počet odsouzených vykonávajících trest ve věznicích téhož základního typu v rámci republiky, resp. celkový počet obviněných v rámci obvodu vrchního soudu, překročí kapacitu věznic stanovenou tak, aby na jednoho odsouzeného/obviněného připadala ubytovací plocha alespoň 4 m²; srov. též kapitolu II/4.1.3. zprávy 2004.

⁹³ Na počátku roku 2005 byly ubytovací kapacity při 4 m² na jednu osobu překročeny téměř ve všech věznicích, které slouží ke standardnímu výkonu trestu odnětí svobody o 5 až 10 %. V některých vazebních věznicích (např. Ostrava a Praha-Ruzyně) byly ubytovací kapacity překročeny o 20 až 30 %.

⁹⁴ věznice Jiřice, Karviná, Opava a Znojmo

⁹⁵ věznice Brno, Horní Slavkov, Ostrava, Rýnovice a Stráž pod Ralskem

⁹⁶ Na období 2005 - 2008 připravuje Vězeňská služba ČR rozšíření ubytovací kapacity věznic o dalších 666 míst.

opatření výjimečné. Pozornost je proto třeba stále soustředit na systémové řešení mj. i cestou užší spolupráce Vězeňské služby ČR s Probační a mediační službou ČR a soudy při využívání tzv. parole, alternativních trestů a odklonů v trestním řízení.

4.1.2. Přemísťování vězňů a Vězeňský informační systém

Problémy s přemísťováním vězňů nebyly v roce 2004 vyřešeny. Systém posuzování žádostí o přemístění funguje tak, že k posouzení žádosti dochází na základě statistických údajů vztažených pouze k okamžiku podání žádosti. Stává se proto, že ředitelé věznic nebo Generální ředitelství Vězeňské služby ČR, kteří rozhodují o přemístění, odmítnou žádost o přemístění z kapacitních důvodů, přestože by bylo možné jí vyhovět, pokud by měli k dispozici a průběžně sledovali aktuální informace o naplněnosti kapacit ostatních věznic.⁹⁷

Kromě kapacity jednotlivých věznic je při rozhodování o žádostech o přemístění nutné dodržovat také řád výkonu trestu odnětí svobody.⁹⁸ Podle něj má Generální ředitelství Vězeňské služby ČR při rozhodování o umístění odsouzených mj. podle možností přihlížet k tomu, aby odsouzený vykonával trest odnětí svobody co nejbližší místu pobytu blízkých osob.

K řešení problému by mělo přispět zahájení provozu Vězeňského informačního systému. V roce 2004 byla vytvořena síť Vězeňské služby ČR, která umožňuje vzájemné propojení všech věznic a jejich pracovišť. V letech 2005-2007 bude realizace projektu pokračovat dodáním programového vybavení. V rámci informačního systému by měl fungovat elektronický registr vězňů, který by měl mj. umožnit i průběžné sledování a vyhodnocování kapacitních možností věznic a efektivní posuzování žádostí o přemístění.

Pokud se předemtné ustanovení vyhlášky nemá stát pouze formálním textem právního předpisu, je třeba v zájmu zachování kontaktu mezi blízkými osobami, zejména rodiči a dětmi, i z hlediska resocializace odsouzených, vytvořit účinný mechanismus jeho uskutečňování, kterým by mohl zmíněný informační systém být.

4.1.3. Výkon trestu odnětí svobody

Od 1. července 2004 nabyla účinnosti novela zákona o výkonu trestu odnětí svobody,⁹⁹ která mj. rozšířila výčet případů, ve kterých jsou odsouzení osvobozeni od povinnosti hradit náklady trestu, zpřesnila dosavadní úpravy rozsahu práva na přijetí návštěvy, umožnila, aby odsouzení mohli přijímat návštěvy zásadně bezkontaktním způsobem, umožnila odsouzeným používat až polovinu peněz zaslaných jim do věznic

⁹⁷ Veřejný ochránce práv se při vyřizování podnětů často setkával s argumentací odsouzených osob, že jejich žádosti nebylo vyhověno, ač mají povědomost o tom, že odsouzení z věznic, o kterou mají zájem, žádají o přemístění do věznic jejich současného pobytu. V tomto světle neobstojí argument o naplněné kapacitě věznic, neboť přemístěním odsouzeného za odsouzeného by nedošlo ke změně statistických stavů.

⁹⁸ ustanovení § 7 odst. 1 vyhlášky č. 345/1999 Sb., kterou se vydává řád výkonu trestu odnětí svobody, ve znění vyhlášky č. 378/2004 Sb.

⁹⁹ zákon č. 52/2004 Sb., kterým se mění zákon č. 169/1999 Sb., o výkonu trestu odnětí svobody, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony

k nákupu a k úhradě nadstandardní zdravotní péče a významně změnila pojetí účelu a podmínky výkonu doživotního trestu odnětí svobody.¹⁰⁰

Spolu s novelou zákona byl novelizován i řád výkonu trestu odnětí svobody.¹⁰¹ V návaznosti na novelu zákona o výkonu trestu změnil řád některé podmínky výkonu doživotního trestu odnětí svobody. Řád výkonu trestu odnětí svobody nově stanoví, že doživotně odsouzení vykonávají trest zásadně v oddělení se zesíleným stavebně technickým zabezpečením, v průběhu vycházek mohou být poutáni pouze ve zvlášť odůvodněných případech a jejich návštěvy se uskutečňují zpravidla kontaktním způsobem.¹⁰²

Přestože tedy jak zákon o výkonu trestu odnětí svobody,¹⁰³ tak řád výkonu trestu odnětí svobody v současné době umožňují provádění bezkontaktních návštěv u všech odsouzených pouze výjimečně, na základě individuálního rozhodnutí, platný vnitřní předpis Vězeňské služby ČR¹⁰⁴ stanoví, že návštěvy odsouzených k doživotnímu trestu odnětí svobody, kteří jsou zařazení do 3. skupiny vnitřní diferenciaci, jsou vždy bezkontaktní a u odsouzených zařazených do 2. skupiny vnitřní diferenciaci jsou návštěvy zpravidla bezkontaktní. *Protože tato ustanovení metodického listu nejsou v souladu se zákonem o výkonu trestu odnětí svobody a vyhláškou, kterou se stanoví řád výkonu trestu odnětí svobody, je nezbytné metodický list v tomto smyslu změnit.*

Řád výkonu trestu odnětí svobody také nově stanoví minimální ubytovací plochu 4 m², která musí připadnout na jednoho odsouzeného v ubytovací místnosti určené pro ubytování více osob. Cely nebo ložnice o ubytovací ploše menší než 6 m² přitom nelze k ubytování odsouzených používat. Řád výkonu trestu ovšem zároveň povoluje výjimku z tohoto pravidla pro případ, že celkový počet odsouzených vykonávajících trest ve věznicích téhož základního typu v rámci republiky překročí kapacitu věznic stanovenou tak, aby na jednoho odsouzeného připadala ubytovací plocha alespoň 4 m².¹⁰⁵ Analogické ustanovení platí i pro výkon vazby.¹⁰⁶

Novela řádu výkonu trestu dále mj. rozšířila výčet věcí, které mohou mít odsouzení u sebe, umožnila častější nákupy odsouzených a rozšířila možnosti odsouzených dočasně opouštět věznici s ostrahou v souvislosti s návštěvou nebo akcí pořádanou věznicí. Změny řádu výkonu trestu se týkají rovněž podmínek výkonu trestu matek nezletilých dětí, zařazování odsouzených do skupin vnitřní diferenciaci, používání elektrických spotřebičů a ubytování v oddělení se zesíleným stavebně technickým zabezpečením.

¹⁰⁰ Obsah novely byl podrobně popsán již ve zprávě 2003 v kapitole II/4.1.2.

¹⁰¹ vyhláška č. 378/2004 Sb., kterou se mění vyhláška č. 345/1999 Sb., kterou se vydává řád výkonu trestu odnětí svobody

¹⁰² ustanovení § 95, § 96 a § 97 vyhlášky č. 345/1999 Sb., kterou se vydává řád výkonu trestu odnětí svobody, ve znění vyhlášky č. 378/2004 Sb.

¹⁰³ ustanovení § 19 odst. 6 zákona č. 169/1999 Sb., o výkonu trestu odnětí svobody, ve znění zákona č. 52/2004 Sb.

¹⁰⁴ metodický list ředitele odboru výkonu vazby a trestu Generálního ředitelství Vězeňské služby ČR č. 13 z roku 2001, kterým se ujednocuje způsob výkonu trestu odnětí svobody u odsouzených k doživotnímu trestu a dalších odsouzených, u nichž je diagnostikována potřeba zvýšené detence

¹⁰⁵ ustanovení § 17 odst. 6 vyhlášky č. 345/1999 Sb., kterou se vydává řád výkonu trestu odnětí svobody, ve znění vyhlášky č. 378/2004 Sb.

¹⁰⁶ ustanovení § 15 vyhlášky č. 109/1994 Sb., kterou se vydává řád výkonu vazby, ve znění vyhlášky č. 377/2004 Sb.

4.1.4. Povinnost hradit náklady výkonu trestu odnětí svobody

Novela zákona o výkonu trestu odnětí svobody rozšířila výčet případů, ve kterých jsou odsouzení osvobozeni od povinnosti hradit náklady výkonu trestu odnětí svobody.¹⁰⁷ Jedná se například o odsouzené, kteří nezaviněně nemohou ve výkonu trestu pracovat, pokud nemají jiný příjem nebo jinou hotovost, dále o odsouzené mladší 18 let, odsouzené zařazené do vzdělávacích nebo terapeutických programů s dobou výuky nebo terapie nejméně 21 hodin týdně a o odsouzené, kteří se účastní soudního jednání v postavení svědka nebo poškozeného. Další změna spočívá v tom, že stát již nepožaduje u pohledávky za náklady výkonu trestu odnětí svobody úroky z prodlení.¹⁰⁸

Z poznatků veřejného ochránce práv vyplývá, že osvobození od povinnosti hradit náklady výkonu trestu v případě odsouzených, kteří nebyli nezaviněně zařazení do práce a neměli v období kalendářního měsíce jiný příjem nebo jinou hotovost,¹⁰⁹ může mít na ostatní odsouzené demotivující vliv. U některých pracujících odsouzených, kteří jsou odměňováni např. úkolově, totiž může podle tohoto ustanovení dojít k situaci, že jejich výdělek je za kalendářní měsíc i nižší než náklady výkonu trestu za stejné období. Odsouzený, který má být zařazen na pracoviště, o němž ví, že průměrný výdělek na něm nemusí dosahovat ani výše měsíčních nákladů výkonu trestu, se pak bude práci spíše vyhýbat. Zároveň je tento pracující odsouzený určitým způsobem znevýhodněn v porovnání s nepracujícími odsouzenými, neboť rozdíl mezi částkou, která mu zůstane po odečtení nákladů výkonu trestu a tzv. sociálním kapesným u nepracujících odsouzených, které činí 100,- Kč na měsíc, bude minimální.

Vzhledem k reálné výši nákladů výkonu trestu a k negativním důsledkům povinnosti hradit náklady výkonu trestu na resocializaci odsouzených se jeví jako žádoucí přehodnotit i efektivitu povinnosti odsouzených hradit náklady výkonu trestu jako takové. Částka 45 Kč za každý započatý kalendářní den výkonu trestu příslušného kalendářního měsíce, kterou jsou odsouzení povinni hradit,¹¹⁰ představuje pouze zlomek skutečných nákladů výkonu trestu. Její hrazení může však ve svém důsledku ztěžovat resocializaci odsouzeného po propuštění z výkonu trestu a náklady na vymáhání dlužných částek také mohou převýšit vymožené částky.

Povinností hrazení nákladů výkonu trestu se zabýval i Výbor proti mučení při projednávání Třetí periodické zprávy ČR o plnění závazků vyplývajících z Úmluvy proti mučení a jinému krutému, nelidskému či ponižujícímu zacházení nebo trestání. Ve svém závěrečném hodnocení Výbor zařadil tuto otázku mezi problémy vyvolávající znepokojení a doporučil ČR ustanovení ukládající vězňům hradit část svých výdajů znovu zvážit s cílem úplně tato ustanovení zrušit.

¹⁰⁷ ustanovení § 35 odst. 2 zákona č. 169/1999 Sb., o výkonu trestu odnětí svobody, ve znění zákona č. 52/2004 Sb.

¹⁰⁸ ustanovení § 35 odst. 5 zákona č. 169/1999 Sb., o výkonu trestu odnětí svobody, ve znění pozdějších předpisů

¹⁰⁹ ustanovení § 35 odst. 2 písmeno a) zákona č. 169/1999 Sb., o výkonu trestu odnětí svobody, ve znění zákona č. 52/2004 Sb.

¹¹⁰ ustanovení § 3 odst. 1 vyhlášky č. 10/2000 Sb., o srážkách z odměny osob, které jsou ve výkonu trestu odnětí svobody zaměstnány, o výkonu rozhodnutí srážkami z odměny těchto osob a chovanců zvláštních výchovných zařízení a o úhradě dalších nákladů, ve znění vyhlášky č. 94/2001 Sb.

4.1.5. Nákupy návštěv ve vězeňských prodejnách a možnost používání peněz zaslaných odsouzeným do věznice k nákupům ve vězeňských prodejnách

V důsledku nabytí účinnosti ustanovení zákona o výkonu trestu odnětí svobody o možnosti odsouzených používat k nákupu a úhradě nadstandardní zdravotní péče polovinu částky, která jim byla zaslána do věznice, došlo k definitivnímu zrušení praxe přetrvávající od roku 2002, kdy návštěvám odsouzených bylo umožňováno nakupovat pro odsouzené ve vězeňských prodejnách. Tento krok vyvolal protesty odsouzených v některých věznicích, které vedly až k hladovkám a hromadným vystoupením.¹¹¹

Praxe, kdy návštěvám bylo umožňováno nakupovat ve vězeňských prodejnách, byla v minulosti zavedena z toho důvodu, že právní úprava účinná do 30. června 2004 neumožňovala použití peněz zaslaných odsouzeným do věznice k nákupu ve vězeňských prodejnách s výjimkou nákupu základních hygienických potřeb. Tato praxe však podle názoru státního zastupitelství vedla ke znevýhodněnému postavení těch odsouzených, kterým se návštěva nedostavila, a zároveň k obcházení limitujícího ustanovení o balíčcích. K řešení situace došlo ke změně zákona, který nyní stanoví, že odsouzený, který neuhradil škodu způsobenou trestným činem, pohledávky spojené s trestním řízením a škodu, kterou způsobil Vězeňské službě během výkonu trestu, může použít k nákupu a úhradě nadstandardní zdravotní péče polovinu zaslané částky. Z druhé poloviny se hradí výše uvedené pohledávky.¹¹²

Pro ty odsouzené, kterým se pravidelně dostávají návštěvy a kteří jsou povinni hradit uvedené pohledávky, se tedy situace ve srovnání s předchozí praxí zhoršila, postavení těch odsouzených, kterým se návštěvy nedostávají, se však zlepšilo. Nepovolování nákupu návštěv se zřejmě nedotýká ani těch odsouzených, kteří nejsou povinni hradit uvedené pohledávky, a mohou proto neomezeně disponovat s celou zaslanou částkou.

Lze tedy shrnout, že novela zákona o výkonu trestu odnětí svobody ve spojení s novou praxí směřuje k uvedení praxe do souladu se zákonem a ke zrovnoprávnění všech odsouzených. Je však nutno poznamenat, že řád výkonu trestu i nadále umožňuje, aby v případě zvláštní potřeby odsouzeného ředitel nebo jím pověřený zaměstnanec Vězeňské služby ČR povolil předání věci při návštěvě. Musí však jít o věci, které mají vztah k zajištění dalšího vzdělávání, programu zacházení, případně zájmové činnosti odsouzeného, včetně elektrospotřebičů.¹¹³

¹¹¹ K významnému hromadnému vystoupení došlo 13. července 2004 ve věznici Vinařice, kde 729 odsouzených odmítlo odebrat stravu. Jako důvod svého jednání uvedli nesouhlas s novelou zákona o výkonu trestu odnětí svobody a nedostatek pracovních příležitostí. Situaci řešila Vězeňská služba ČR provedením služebního zákroku – demonstrací síly a služebního zákroku na ubytovnách odsouzených a provedením generální prohlídky věznice. Z preventivních bezpečnostních důvodů bylo navíc 25 vytypovaných iniciátorů vystoupení převezeno do jiných věznic.

¹¹² ustanovení § 25 odst. 4 zákona č. 169/1999 Sb., o výkonu trestu odnětí svobody, ve znění zákona č. 52/2004 Sb.

¹¹³ ustanovení § 30 vyhlášky č. 345/1999 Sb., kterou se vydává řád výkonu trestu odnětí svobody, ve znění vyhlášky č. 378/2004 Sb.

4.1.6. Výkon vazby

Novela zákona o výkonu vazby účinná od 1. července 2004 byla popsána již ve zprávě 2003.¹¹⁴ Změny zákonné úpravy se týkaly zejména rozsahu práva obviněných na přijímání návštěv, možnosti telefonování obviněných a rozhodování o omezení nebo zrušení vycházky. Nově byla zavedena povinnost věznice nabídnout obviněnému účast v programech zacházení a povinnost vazební věznice zabezpečit mladistvému plnění školní docházky. Novela dále umožňuje výkon vazby matek s nezletilými dětmi. K provádění novelizovaných ustanovení zákona byla rovněž vydána vyhláška, kterou se mění řád výkonu vazby.¹¹⁵

Ustanovení zákona, které nově ukládá věznicím povinnost v průběhu výkonu vazby podle možností obviněným nabídnout účast na preventivně výchovných, vzdělávacích, zájmových a sportovních programech a za tím účelem vytvářet vhodné podmínky pro programy zacházení,¹¹⁶ umožňuje nyní obviněným trávit delší čas mimo celu a věnovat se různým volnočasovým aktivitám. V praxi nejsou ovšem ve všech vazebních věznicích pro realizaci programů optimální podmínky a naplňování tohoto ustanovení naráží stále na nedostatek prostoru pro zacházení s obviněnými, nedostatek odborných zaměstnanců a nedostatek materiálního vybavení.

Podrobnosti k ustanovení zákona o povinnosti věznice zabezpečit mladistvému obviněnému plnění povinné školní docházky¹¹⁷ stanoví jednak řád výkonu vazby, jednak vnitřní předpis Vězeňské služby ČR. Vězeňská služba ČR při zajištění plnění školní docházky mladistvého spolupracuje se školami a orgány státní správy a samosprávy.¹¹⁸ Dojde-li k dohodě věznice s místní školou, je mladistvému stanoven osobní studijní plán a vyučování probíhá několikrát týdně ve věznicí s externím učitelem, formou samostudia a konzultací s odborným zaměstnancem věznice. Naplňování zákonného ustanovení zajištěním plnění školní docházky mladistvého přímo ve věznicí je přitom v jednotlivých regionech odlišné. V některých regionech se dosud nepodařilo zajistit smluvně výuku, neboť učitelé z místních škol nejsou ochotni pracovat ve vězeňském prostředí. Efektivitu zabezpečené školní docházky s přihlédnutím k finančním nákladům a vynaloženému úsilí hodnotí Vězeňská služba ČR jako značně diskutabilní.

V případě, že škola nepřistoupí na individuální formu výuky, může Vězeňská služba ČR v souladu se školským zákonem¹¹⁹ postupovat při zabezpečování plnění povinné školní docházky mladistvých obviněných tak, že zřídí vlastní základní školu pro osoby ve výkonu vazby a v jednotlivých věznicích, kde jsou nezletilí mladiství, zřídí elokované třídy.

Novela zákona o výkonu vazby a novela řádu výkonu vazby nově umožňují výkon vazby matek s nezletilými dětmi.¹²⁰ Specializované oddělení pro výkon vazby matek

¹¹⁴ zákon č. 52/2004 Sb., kterým se mění zákon č. 169/1999 Sb., o výkonu trestu odnětí svobody, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony; viz kapitola II/4.1.3. zprávy 2003

¹¹⁵ vyhláška č. 377/2004 Sb., kterou se mění vyhláška č. 109/1994 Sb., kterou se vydává řád výkonu vazby, ve znění pozdějších předpisů

¹¹⁶ ustanovení § 4a vyhlášky č. 109/1994 Sb., kterou se vydává řád výkonu vazby, ve znění vyhlášky č. 377/2004 Sb.

¹¹⁷ ustanovení § 26 odst. 8 zákona č. 293/1993 Sb., o výkonu vazby, ve znění pozdějších předpisů

¹¹⁸ ustanovení § 73 odst. 3 vyhlášky č. 109/1994 Sb., kterou se vydává řád výkonu vazby, ve znění pozdějších předpisů

¹¹⁹ ustanovení § 172 odst. 3 zákona č. 561/2004 Sb., o předškolním, základním, středním, vyšším odborném a jiném vzdělávání (školský zákon)

¹²⁰ ustanovení § 28a zákona č. 293/1993 Sb., o výkonu vazby, ve znění zákona č. 52/2004 Sb.; ustanovení § 78a vyhlášky č. 109/1994 Sb., kterou se vydává řád výkonu vazby, ve znění vyhlášky č. 377/2004 Sb.

s nezletilými dětmi s kapacitou 11 matek bylo vybudováno ve věznici Světlá nad Sázavou. Kapacita oddělení není dosud plně využita.

4.2. Nálezy Ústavního soudu týkající se rozhodování o vazbě

4.2.1. Právo být slyšen při rozhodování o ponechání ve vazbě

Významné rozhodnutí představuje náleží,¹²¹ ve kterém Ústavní soud konstatoval, že nerespektování práva obviněného být slyšen při rozhodování o ponechání ve vazbě představuje nepřípustné zbavení osobní svobody, které je v rozporu s právem nebýt stíhán nebo zbaven svobody jinak než z důvodů a způsobem, který stanoví zákon (čl. 8 odst. 2 Listiny) a právem na soudní přezkum zákonnosti zbavení svobody (čl. 5 odst. 4 EÚLP). Právo obviněného být slyšen v kontradiktorním řízení, v němž je přezkoumávána zákonnost dalšího trvání vazby, patří mezi základní institucionální záruky spravedlnosti řízení o pokračování či skončení omezení osobní svobody. Pokud v takovém řízení není umožněno slyšení obviněného, dochází v případě následného pokračování vazby k ústavně nepřípustnému omezení svobody.¹²²

Ze zásady aplikační přednosti mezinárodních smluv plyne, že obecnými soudy podávaný izolovaný výklad trestního řádu, který nedává prostor pro slyšení obviněného v řízení o ponechání ve vazbě, není ústavně konformní, a je proto nutné, aby obecné soudy změnily svůj přístup a přijaly ustálený a jednoznačný výklad práva na soudní přezkum zákonnosti zbavení svobody (čl. 5 odst. 4 EÚLP) prováděný Evropským soudem pro lidská práva.¹²³

Ústavní soud zároveň shledal, že rozhodnutím ve smyslu čl. 5 odst. 4 EÚLP je pouze rozhodnutí soudu (tj. rozhodování soudu o stížnosti proti rozhodnutí státního zástupce o ponechání obviněného ve vazbě), nikoliv však rozhodnutí státního zástupce (tj. rozhodování státního zástupce o ponechání obviněného ve vazbě). Státní zástupce totiž není v souladu s judikaturou Evropského soudu pro lidská práva soudním orgánem a ani nesplňuje požadavek shodných institucionálních rysů jako má soud (tj. nestrannost a nezávislost), a to jak z hlediska svého osobního statusu, tak z hlediska svého procesního postavení v trestním řízení. Z toho důvodu i požadavky kladené na soudní přezkum zákonnosti zbavení svobody podle čl. 5 odst. 4 EÚLP lze vyžadovat pouze v řízení před soudem. Rozhodnutí soudu o stížnosti proti rozhodnutí státního zástupce je pak nutno považovat za rozhodnutí prvostupňové.

4.2.2. Důvod vazby v případě, že obviněný pokračoval v trestné činnosti, pro níž je stíhán

Ústavní soud se zabýval výkladem ustanovení § 68 odst. 3 písm. e) trestního řádu, podle kterého se při rozhodování o vzetí do vazby neuplatní omezení obsažené v ustanovení o minimální horní hranici trestu odnětí svobody, který obviněnému hrozí, v případě, že

¹²¹ náleží Ústavního soudu č. I. ÚS 573/02 ze dne 23. března 2004

¹²² Ústavní soud již dříve dospěl k závěru, že pro rozhodování o ponechání ve vazbě musí z hlediska principu rovnosti platit vše, co platí pro rozhodování o vazbě samotné – viz náleží publikovaný pod č. 214/1994 Sb.

¹²³ viz např. rozhodnutí ve věci *Garcia Alva proti Německu*, *Nikolova proti Bulharsku*, *Kampanis proti Řecku*; Názory Ústavního soudu na zmíněnou problematiku však nejsou zcela jednotné – viz např. náleží Ústavního soudu č. III. ÚS 544/03 ze dne 19. února 2004.

obviněný pokračoval v trestné činnosti, pro níž je stíhán. Ústavní soud dospěl k závěru,¹²⁴ že vzhledem k tomu, že z předmětného ustanovení vyplývá nutnost brát při rozhodování o vazbě v úvahu jen takové pokračování v trestné činnosti, které následuje po zahájení trestního stíhání, nelze přihlížet k minulému jednání obviněného, pro které již byl odsouzen. Důvody vazby podle uvedeného ustanovení proto nelze vztahovat na případy zahájení trestního stíhání proti obviněnému, který byl v minulosti odsouzen pro stejnou trestnou činnost. Opačný výklad by byl podle názoru Ústavního soudu nepřipustně extenzivní, neboť zákonné důvody pro omezení svobody je nutné vykládat vždy restriktivně.

4.3. Zbavení svobody orgány policie

4.3.1. Práva osob zbavených svobody

Zpráva 2003 poukazuje na nedostatky ve formálním zajištění práv osob omezených na svobodě orgány policie na právní pomoc od počátku zbavení svobody, na vyzoomění osoby blízké nebo jiné osoby a na vyšetření či ošetření lékařem dle vlastní volby. Ačkoliv ministerstvo vnitra deklarovalo záměr upravit právo na právního zástupce osoby zajištěné a umístěné v policejní cele v závazném pokynu policejního prezidenta o policejních celách z roku 2003,¹²⁵ tento akt právo na právníka osoby umístěné do policejní cely nestanoví a nečiní tak ani nový závazný pokyn policejního prezidenta o policejních celách z roku 2004.¹²⁶ Ani formální úprava ostatních práv v právních předpisech a interních aktech řízení nedoznala v průběhu roku 2004 žádných změn.

Přestože by realizace těchto práv v praxi neznamenała pro policisty výraznou komplikaci práce, bez jejich formálního zakotvení není reálné očekávat, že tato práva budou vždy respektována. K takovému závěru přispívá i skutečnost, že osoby omezené na svobodě policií nejsou dostatečně a písemnou formou poučovány o svých právech.

4.3.2. Podmínky zadržování osob v policejních celách a tzv. oddělených čekárnách

Dnem 1. ledna 2004 vstoupil v účinnost závazný pokyn policejního prezidenta o policejních celách ze dne 14. října 2003. Závazný pokyn upravil postup při zřizování a zrušování cel, umístřování osob do cel, režim v celách a výkon ostrahy nad osobami umístřeny v celách, propouštění a předávání osob z cel příslušným orgánům a pravidla pro poskytování a hrazení stravy osob v policejních celách. V příloze závazného pokynu byly rovněž stanoveny základní zásady pro budování policejních cel, včetně stanovení stavebně-technických požadavků, vybavení cel a věcí, které osoba v policejní cele obdrží na svou žádost.

Na některých útveřech Policie ČR se v roce 2004 i nadále používaly pro krátkodobé omezování osobní svobody tzv. oddělené čekárny či tzv. místnosti pro předvedené osoby, které formálně nesplňovaly především materiálně-technické požadavky stanovené

¹²⁴ náleř Ústavního soudu č. II ÚS 198/04 ze dne 20. května 2004 a náleř Ústavního soudu č. II ÚS 317/04 ze dne 31. srpna 2004

¹²⁵ závazný pokyn policejního prezidenta č. 126 ze dne 14. října 2003 o policejních celách (účinný od 1. ledna 2004)

¹²⁶ závazný pokyn policejního prezidenta č. 158 ze dne 29. prosince 2004 o policejních celách (účinný od 1. ledna 2005)

v závazném pokynu o policejních celách z roku 2003, a proto je policisté nepovažovali za policejní cely podle zákona o policii.¹²⁷ Status oddělených čekáren přitom není vymezen žádným právním předpisem ani interním normativním aktem. To vedlo k situaci, kdy důvody pro umístění osob do oddělených čekáren a podmínky pobytu v nich nebyly dostatečně srozumitelné ani pro policisty samotné ani pro osoby v těchto místnostech zadržované. Z hlediska zákona o policii je však třeba i oddělené čekárny považovat za policejní cely bez ohledu na to, zda splňují stavebně-technické parametry stanovené interním normativním aktem.

Situaci má řešit nový závazný pokyn policejního prezidenta o policejních celách ze dne 29. prosince 2004, který s účinností od 1. ledna 2005 vytváří dvě kategorie policejních cel, a to policejní cely „krátkodobé“, do kterých lze umístit osobu na dobu nezbytně nutnou, nejdéle však v celkovém součtu na šest hodin a cely „vícehodinové“. Pro cely „krátkodobé“ a „vícehodinové“ jsou stanoveny výrazně odlišné požadavky na materiálně-technické vybavení.

Jako nedostatečné se jeví stanovené požadavky na zařízení a vybavení krátkodobých cel vzhledem ke skutečnosti, že osoby v nich umístěné zde mohou zůstat i přes noc (až 6 hodin). Vhodnější by rovněž bylo upravit zásadní otázky týkající se umístování osob do policejních cel a podmínek pobytu v nich zákonem.¹²⁸

4.4. Zařízení pro zajištění cizinců

K významnému zlepšení podmínek v zařízeních pro zajištění cizinců by měla přispět připravovaná novela zákona o pobytu cizinců¹²⁹, která byla popsána již ve zprávě 2003.¹³⁰ Navrhovaná změna vychází z předpokladu, že omezení práv a svobod zajištěných cizinců by nemělo jít nad míru nezbytnou k dosažení účelu zajištění. Vedle volnosti pohybu zajištěných cizinců v rámci zařízení, změny režimu přijímání návštěv, poskytování psychologické a sociální péče, úpravy možností umístění cizince do přísného režimu zajištění a dalších opatření směřujících k celkové humanizaci zařízení, by mělo dojít i k převedení oprávnění ke zřizování a provozování zařízení pro zajištění cizinců na Správu uprchlických zařízení – organizační složku státu zřízenou ministerstvem vnitra. Přítomnost policie, jakožto represivní složky státu, by se tak v zařízeních pro zajištění cizinců měla omezit jen na úkony nezbytně nutné a ostatní by měla zajistit Správa uprchlických zařízení, která zabezpečuje provoz azylových zařízení a disponuje zaměstnanci s odbornými předpoklady ke každodennímu styku s cizinci.

4.5. Výkon kázeňského trestu vězení v Armádě ČR

Ve zprávě 2003 byly popsány důvody přijetí podnětu Rady vlády ČR pro lidská práva ze dne 24. června 2003, ve kterém Rada doporučila ministrovi obrany odstranit některé rozpory podmínek výkonu kázeňského trestu s obecně přijímanými podmínkami pro osoby omezené na svobodě. V roce 2004 byly učiněny kroky, které zakotvily změny přijaté dočasně 2. října 2003 náčelníkem Generálního štábu AČR do textu Vězeňského řádu vydaného

¹²⁷ ustanovení § 26 a násl. zákona č. 283/1991 Sb., o Policii ČR, ve znění pozdějších předpisů

¹²⁸ To se týká např. počítání lhůt a dalších podmínek stanovených pro pobyt v policejních celách pro případ, že dojde k přemístění osoby z cely „krátkodobé“ do cely „vícehodinové“ apod.

¹²⁹ zákon č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území ČR, ve znění pozdějších předpisů

¹³⁰ viz kapitola II/4.3. zprávy 2003

prezidentem republiky. Dne 24. února 2004 schválil prezident republiky 1. doplněk Základního řádu ozbrojených sil ČR, jehož přílohou je Vězeňský řád. Přijaté změny upravily podmínky výkonu kázeňského trestu zejména v oblastech přijímání návštěv, opatrování věcí osobní potřeby, podávání stížností a žádostí a technického rozvržení věznic. Ještě před vydáním tohoto doplňku provedla v lednu 2004 Inspekce ministra obrany kontrolu všech věznic vojenských útvarů a ověřila, že předběžné nařízení ze dne 2. října 2003 bylo ve všech realizováno.

S ohledem na rozhodnutí zrušit vojenskou základní službu a utlumit počet povolávaných vojáků k jejímu výkonu klesal v průběhu roku 2004 počet uložených kázeňských trestů vězení a tím i potřeba jejich výkonu.¹³¹ Postupně proto byly rušeny věznic vojenských útvarů a jejich počet ze šesti na začátku roku 2004 klesl v závěru roku na jedinou, a to u výcvikového střediska ve Vyškově. Po plné účinnosti branného zákona¹³² od 1. ledna 2005 zůstává možnost udělení kázeňského trestu vězení pouze pro uchazeče o přijetí do služebního poměru vojáka z povolání v době tzv. základní přípravy a příslušníky aktivních záloh povolávaných na vojenské cvičení. Protože nedošlo k úpravě zákona o vojácích z povolání,¹³³ užívá se dočasně do přijetí jeho novely u těchto osob zákon o průběhu základní nebo náhradní služby a o některých právních poměrech vojáků v záloze.¹³⁴ S ohledem na tuto skutečnost je výkon kázeňského trestu vězení po 1. lednu 2005 pouze teoretický.

4.5.1. Šikanování v Armádě ČR

V souvislosti s poklesem počtu vojáků vykonávajících základní (náhradní) službu došlo v roce 2004 i k významnému poklesu počtu zjištěných případů narušování vzájemných vztahů mezi vojáky - „šikanování“. Vojenská policie prošetřovala v roce 2004 celkem 20 případů podezření ze spáchání trestného činu porušování práv a chráněných zájmů vojáků,¹³⁵ což bylo o třetinu méně než v předchozím roce. V žádném z uvedených případů nedošlo v souvislosti se šikanováním k vážnějšímu ublížení na zdraví. Nebyl zaznamenán žádný případ narušování vztahů mezi vojáky profesionálních jednotek.

4.6. Výkon ochranného léčení ústavního a tzv. zabezpečovací detence

Jedním z ochranných opatření, které může soud uložit v trestním řízení, je ochranné léčení, které se vykonává buď v ambulantní nebo ústavní formě. Zatímco v případě ambulantního léčení je osoba, které bylo ochranné léčení uloženo na svobodě, ústavní ochranné léčení se vykonává v psychiatrické léčebně, případně ve věznici, pokud byl jeho výkon nařízen současně s výkonem trestu odnětí svobody.¹³⁶

Podle návrhu nového trestního zákona¹³⁷ by mělo být po vzoru zahraničních právních úprav vytvořeno další, nové ochranné opatření - tzv. zabezpečovací detence.¹³⁸ Zabezpečovací

¹³¹ Počet kázeňských trestů vězení uložený v roce 2004 klesl proti roku 2003 o 75 % na 136 trestů v průměrné délce 2,06 dne.

¹³² zákon č. 585/2004 Sb., o branné povinnosti a jejím zajišťování (branný zákon)

¹³³ zákon č. 221/1999 Sb., o vojácích z povolání, ve znění pozdějších předpisů

¹³⁴ zákon č. 220/1999 Sb., o průběhu základní nebo náhradní služby a o některých právních poměrech vojáků v záloze, ve znění zákona č. 128/2002 Sb.

¹³⁵ ustanovení § 279a a 279b zákona č. 140/1961 Sb., trestního zákona, ve znění pozdějších předpisů

¹³⁶ ustanovení § 72 zákona č. 140/1961 Sb., trestního zákona, ve znění pozdějších předpisů

¹³⁷ viz sněmovní tisk č. 744 (http://www.psp.cz/forms/tmp_sqw/06bc0008.doc)

detence by se měla vykonávat v detenčních ústavech se zvláštní ostrahou. Podmínky pro uložení a trvání ochranného léčení ústavního a zabezpečovací detence jsou, resp. budou upraveny trestním zákonem, procesní pravidla pro řízení o těchto ochranných opatřeních pak upravuje, resp. bude upravovat trestní řád. Podmínky výkonu ochranného léčení ústavního a zabezpečovací detence však dosud nejsou upraveny žádnou zákonnou normou. Zákon by měl stanovit zejména práva a povinnosti dotčených osob, postavení zaměstnanců zařízení, případně dalších osob a dozor nad výkonem těchto ochranných opatření.

Vzhledem k tomu, že dotčené osoby jsou, resp. budou při výkonu obou uvedených institutů zbaveny osobní svobody a podrobeny značnému omezení dalších práv a svobod, je žádoucí, aby podmínky výkonu obou zmíněných ochranných opatření byly upraveny zákonem, stejně jako tomu je v jiných případech omezení osobní svobody.¹³⁹ Absence zákonné úpravy v dané oblasti ohrožuje nejen práva a svobody osob, kterým je výkon ochranného opatření uložen, ale omezuje i personál zařízení, neboť tento trpí značnou právní nejistotou, do jaké míry je oprávněn zasahovat do práv osob umístěných v zařízeních.¹⁴⁰

Nevyhovující situaci by měl částečně řešit zákon o výkonu zabezpečovací detence, o jehož vypracování a předložení do konce května 2005 rozhodla vláda.¹⁴¹ Právní úpravu mají připravit ministr spravedlnosti ve spolupráci s ministryní zdravotnictví. Současně vláda schválila návrh na zřízení ústavu pro výkon zabezpečovací detence. *Stejně tak ovšem bude nezbytné vypracovat i zákon o výkonu ústavního ochranného léčení.*¹⁴² *K výše uvedeným důvodům dále přistupuje i skutečnost, že oba instituty budou na základě zákona a rozhodnutí soudu vzájemně propustné, a je proto třeba, aby právní úprava jejich výkonu byla komplexní a provázaná. Neujasněnost podmínek výkonu ochranného léčení v průběhu výkonu trestu odnětí svobody navíc komplikuje realizaci léčebných a terapeutických programů ve věznicích.*¹⁴³

4.7. Výkon ústavní a ochranné výchovy

Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy vypracovalo novelu zákona o výkonu ústavní výchovy nebo ochranné výchovy,¹⁴⁴ která má reagovat především na dosavadní zkušenosti z praxe nabyté za dobu účinnosti zákona. Jedním z významných záměrů novely je zřetelnější oddělení režimu výkonu ústavní a ochranné výchovy stanovením výčtu práv a

¹³⁸ Důvodem jsou především obtíže vznikající při výkonu ochranného léčení u určitého druhu nepřizpůsobivých odsouzených (např. sexuálních sadistů).

¹³⁹ Podmínky výkonu vazby, výkonu trestu odnětí svobody, ústavní výchovy, ochranné výchovy a podmínky pobytu osob v zařízeních pro zajištění cizinců jsou upraveny zákonem.

¹⁴⁰ blíže viz závěrečná zpráva Poradny pro občanství, občanská a lidská práva k projektu Ochranné léčení sexuologické v ČR (projekt číslo KAP/02/53)

(http://www.poradna-prava.cz/dokumenty/ochranna_lecba_sexuologicka.doc); Zeman, P., Přesličková, H., Tomášek, J.: Institut zabezpečovací detence, Institut pro kriminologii a sociální prevenci, Praha 2004

¹⁴¹ usnesení vlády ČR ze dne 19. ledna 2005 č. 78 k návrhu na zřízení Ústavu pro výkon zabezpečovací detence (<http://racek.vlada.cz/usneseni/>)

¹⁴² Vypracování zákona prosazují mj. Rada vlády ČR pro lidská práva (Výbor proti mučení a jinému nelidskému, krutému, ponižujícímu zacházení a trestání), veřejný ochránce práv, Poradna pro občanství, občanská a lidská práva, členové Komise ministerstva zdravotnictví pro řešení problematiky ochranných léčeb (1999–2003) a Institut pro kriminologii a sociální prevenci.

¹⁴³ ustanovení § 35 odst. 2 písm. d) zákona č. 169/1999 Sb., o výkonu trestu odnětí svobody, ve znění pozdějších předpisů

¹⁴⁴ zákon č. 109/2002 Sb., o výkonu ústavní výchovy nebo ochranné výchovy ve školských zařízeních a o preventivně výchovné péči ve školských zařízeních, ve znění pozdějších předpisů; viz sněmovní tisk č. 822 (http://www.psp.cz/forms/tmp_sqw/50b10039.doc)

povinností dětí s uloženou ochrannou výchovou a dětí s nařízenou ústavní výchovou.¹⁴⁵ Doprovodný návrh novely zákona o soudnictví ve věcech mládeže¹⁴⁶ si klade za cíl vyjádřit rozdíl mezi oběma instituty již v soudním rozhodování při nařizování ústavní výchovy nebo ukládání ochranné výchovy. Změny umožní lépe diferencovat jednotlivé typy zařízení a v důsledku toho i účinněji působit na výchovu dětí.

Pro oddělení výkonu ústavní výchovy a ochranné výchovy je bezpodmínečně nutné sblížení názorů soudů při nařizování ústavní výchovy a ukládání ochranné výchovy, aby ochranná výchova nebyla ukládána příliš přísně a naopak, aby nařízená ústavní výchova nebyla nedostatečným opatřením vzhledem k povaze spáchaného protiprávního jednání, popř. opakovaného jednání. Zatím soudy i v opodstatněných případech ve velmi malé míře využívají možnosti uložení ochranné výchovy.

Novela zákona o výkonu ústavní výchovy nebo ochranné výchovy upřesňuje výslovným výčtem, na jaké rozhodování podle zákona se vztahuje správní řád, což má význam zejména pro postup zákonných zástupců dětí v případě, že s rozhodnutím nesouhlasí. Dále návrh obsahuje rozšíření oprávnění státního zástupce při výkonu dozoru o právo hovořit s dětmi bez přítomnosti jiných osob, právo žádat od zaměstnanců zařízení a dalších osob podílejících se na péči o děti potřebná vysvětlení a právo vydávat příkazy k přijetí opatření vedoucích k odstranění stavu odporujících právním předpisům podobně, jak je tomu při výkonu dozoru státního zastupitelství v jiných místech, kde je omezována osobní svoboda.¹⁴⁷

Nápravu nedostatku platné právní úpravy, která neupravuje možnost krátkodobých pobytů dětí s nařízenou ochrannou výchovou u rodičů, resp. osob odpovědných za výchovu, by měla novela zajistit rozšířením práva ředitele zařízení povolit krátkodobý pobyt mimo zařízení i vůči dětem s nařízenou ochrannou výchovou. Další podmínky pak stanoví novela zákona o sociálně-právní ochraně dětí.¹⁴⁸

V průběhu roku 2004 pokračoval spor o to, v jakých prostorách školských zařízení pro výkon ústavní nebo ochranné výchovy lze používat audiovizuální techniku pro sledování dětí.¹⁴⁹ Přestože Nejvyšší státní zastupitelství vydalo k této věci v roce 2003 stanovisko ke sjednocení výkladu zákonů a jiných právních předpisů,¹⁵⁰ přetrvává dílčí výkladový nesoulad ohledně pojmu „prostory, kde není povolen nekontrolovatelný pohyb cizích osob“. Rada vlády ČR pro lidská práva proto předložila vládě podnět, na základě kterého měla vláda rozhodnout o jednoznačném řešení situace. Vláda vzala podnět na vědomí.¹⁵¹

¹⁴⁵ Například návštěvy a vycházky mají být nově považovány u dětí s uloženou ochrannou výchovou za opatření ve výchově, tedy za odměnu, a budou moci být povoleny za podmínek stanovených zákonem.

¹⁴⁶ zákon č. 218/2003 Sb., o odpovědnosti mládeže za protiprávní činy a o soudnictví ve věcech mládeže (zákon o soudnictví ve věcech mládeže)

¹⁴⁷ zákon č. 293/1993 Sb., o výkonu vazby, ve znění pozdějších předpisů; zákon č. 169/1999 Sb., o výkonu trestu odnětí svobody, ve znění pozdějších předpisů

¹⁴⁸ zákon č. 359/1999 Sb., o sociálně-právní ochraně dětí, ve znění pozdějších předpisů

¹⁴⁹ viz kapitola II/8.1.2. zprávy 2003

¹⁵⁰ stanovisko Nejvyššího státního zastupitelství č. 10/2003 ze dne 25. července 2003 ke sjednocení výkladů zákonů a jiných právních předpisů k zákonosti umístění audio-vizuálních prostředků ve školských zařízeních, kde se vykonává ústavní výchova, ochranná výchova, nebo se poskytuje preventivně výchovná péče, případně v jiných zařízeních, kde je na základě příslušného zákonného opatření umístěno dítě

¹⁵¹ usnesení vlády ČR ze dne 24. listopadu 2004 č. 1164 k podnětu Rady vlády ČR pro lidská práva ve věci používání kamer a odposlechnů ve školských zařízeních pro výkon ústavní nebo ochranné výchovy (<http://racek.vlada.cz/usneseni/>)

Na nedostatek, který spočívá v nesplnění formální podmínky pro zásah do práva na soukromí dětí, tedy neexistenci zákonné úpravy, která by takový zásah umožňovala, reagovala Legislativní rada vlády při projednávání výše uvedené novely zákona o výkonu ústavní výchovy nebo ochranné výchovy doporučením, aby ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy zapracovalo do novely výslovné zmocnění k používání audiovizuálních systémů.

Navrhované ustanovení umožňuje používání audiovizuálních systémů na základě rozhodnutí ředitele zařízení pouze v zařízeních, kde jsou umístěny děti s nařízenou ochrannou výchovou, vymezuje prostory, ve kterých je možné audiovizuální systémy používat a stanoví povinnost ředitele zařízení o umístění a způsobu využívání audiovizuální techniky dětí a zaměstnance zařízení předem informovat v souladu se zákonem o ochraně osobních údajů.¹⁵² Navrhované ustanovení, které umožní používání audiovizuálních systémů, je dalším důvodem pro to, aby byl důsledně respektován oddělený režim ústavní a ochranné výchovy.

4.8. Používání restriktivních opatření v psychiatrických zařízeních a zařízeních sociálních služeb

V roce 2004 pokračovala diskuze o používání prostředků omezujících pohyb, zejména tzv. klecových a síťových lůžek, v psychiatrických zařízeních a zařízeních sociálních služeb, a to jak mezi odborníky z oboru psychiatrie a sociálních služeb, tak i v médiích.¹⁵³ Tyto prostředky se používají v psychiatrických zařízeních v resortu ministerstva zdravotnictví a také v ústavech sociální péče či jiných zařízeních sociálních služeb v resortu ministerstva práce a sociálních věcí.

Bývalý ministr zdravotnictví Jozef Kubinyi vydal dne 13. července 2004 pokyn všem ředitelům zdravotnických zařízení přímo řízených ministerstvem, aby „*ve svém zdravotnickém zařízení s okamžitou platností zakázali využívání klecových lůžek a nařídili jejich likvidaci*“ a dále požádal „*o postupné zřizování místností speciálně vybavených proti možnému poranění neklidných pacientů tak, aby ve svém zdravotnickém zařízení mohli do konce roku 2004 zakázat využívání lůžek síťových*“. Na základě tohoto pokynu byla ve zdravotnických zařízeních odstraněna všechna klecová lůžka a počet síťových lůžek se celkově snížil.¹⁵⁴ Při využívání síťových lůžek by měla zdravotnická zařízení i nadále postupovat podle pokynu ministra zdravotnictví s ohledem na své ekonomické a personální možnosti.

V lednu 2005 vydalo ministerstvo zdravotnictví metodické opatření k používání omezovacích prostředků u pacientů v psychiatrických zařízeních.¹⁵⁵ Návrh metodického opatření vypracovala na základě diskuze odborníků z oboru psychiatrie Česká psychiatrická společnost¹⁵⁶ a projednala jej komise ministerstva zdravotnictví pro implementaci koncepce oboru psychiatrie. Metodické opatření stanoví, že použití omezujících prostředků je nutno považovat za krajní řešení v případech, kdy je to nezbytně nutné pro ochranu pacienta,

¹⁵² zákon č. 101/2000 Sb., o ochraně osobních údajů, ve znění pozdějších předpisů

¹⁵³ K medializaci problematiky přispěl dopis spisovatelky J. K. Rowling adresovaný předsedovi vlády ČR a prezidentovi ČR, ve kterém spisovatelka reagovala na reportáž zveřejněnou dne 13. června 2004 v týdeníku The Sunday Times o podmínkách v ústavech sociální péče v Rábech a Slatiňanech.

¹⁵⁴ Podle údajů ministerstva zdravotnictví se v roce 2004 používalo v psychiatrických léčebnách v ČR z celkového počtu 9601 lůžek 175 lůžek síťových.

¹⁵⁵ metodické opatření ministerstva zdravotnictví k používání omezovacích prostředků u pacientů v psychiatrických zařízeních ČR ze dne 6. ledna 2005

¹⁵⁶ Česká psychiatrická společnost České lékařské společnosti Jana Evangelisty Purkyně

ostatních pacientů, věci v jeho okolí a personálu zařízení, a to až tehdy, byly-li ostatní možnosti vyčerpány. O užití omezovacích prostředků má rozhodovat zásadně lékař a u dobrovolně hospitalizovaných pacientů se vyžaduje rovněž jejich souhlas nebo souhlas zákonného zástupce poskytnutý do 24 hodin, jinak je užití omezovacích prostředků důvodem pro oznámení soudu podle zákona o péči o zdraví lidu.¹⁵⁷ Metodické opatření dále obsahuje výčet přípustných omezovacích prostředků, postup při jejich použití a způsob evidence.

Ministerstvo práce a sociálních věcí vydalo v červnu 2004 metodické opatření k postupu při mimořádném použití klecových lůžek opatřených sítí v zařízeních sociálních služeb,¹⁵⁸ které zakazuje užívání klecových lůžek a stanoví, že síťová lůžka mohou být použita pouze na dobu nezbytně nutnou v mimořádných situacích, při nichž je ohrožen život či zdraví klienta nebo jiné osoby. Návrh na použití lůžka má vždy schvalovat lékař. V případě, že klient má zákonného zástupce, vyžaduje se i jeho souhlas. Metodické opatření dále stanoví obsah povinné evidence o použití lůžka. V případě opakovaného užití lůžka u jednoho klienta se předpokládá posouzení vhodnosti postupu nezávislým odborníkem.

V září 2004 vláda Parlamentu předložila návrh novely zákona o sociálním zabezpečení.¹⁵⁹ Návrh novely zákona obsahuje ustanovení, které určuje závazná pravidla pro mimořádné užití jakéhokoliv prostředku omezujícího pohyb uživatele sociálních služeb. Opatření omezující pohyb osoby se při poskytování ústavní sociální péče zakazuje, povoluje se výjimečně pouze v případech přímého ohrožení jejího zdraví a života nebo zdraví a života jiných osob, a to pouze po dobu nezbytně nutnou. Návrh obsahuje také pravidla vedení evidence o použití opatření omezujícího pohyb a předpokládá, že ke každému užití opatření omezujícího pohyb se bude vyjadřovat lékař.¹⁶⁰ Zákonnou úpravu používání restriktivních prostředků by bylo vhodné vypracovat i v resortu ministerstva zdravotnictví.

V roce 2004 zahájilo ministerstvo práce a sociálních věcí výcvik budoucích průvodců dobrou praxí v problematice omezování pohybu uživatele sociálních služeb.¹⁶¹ Na rok 2005 připravuje dále ministerstvo práce a sociálních věcí vyhlášení inovativního dotačního programu na podporu poskytovatelům v odstraňování omezovacích prostředků ze zařízení sociálních služeb.¹⁶²

5. Hospodářská a sociální práva

5.1. Novela zákona o sociální potřebnosti¹⁶³

¹⁵⁷ ustanovení § 24 zákona č. 20/1966 Sb., o péči o zdraví lidu, ve znění pozdějších předpisů

¹⁵⁸ metodické opatření ministerstva práce a sociálních věcí k postupu při mimořádném užití klecových lůžek opatřených sítí v zařízeních sociálních služeb ze dne 28. června 2004

¹⁵⁹ viz sněmovní tisk č. 786 - návrh zákona, kterým se mění zákon č. 100/1988 Sb., o sociálním zabezpečení, ve znění pozdějších předpisů (http://www.snemovna.cz/forms/tmp_sqw/45480063.doc)

¹⁶⁰ V budoucnu by úpravu používání restriktivních opatření měl obsahovat připravovaný zákon o sociálních službách a prováděcí předpis k tomuto zákonu.

¹⁶¹ Podstatnou součástí školení je i předávání zkušeností odborníků ze Severního Irsku a Holandska v řešení situací, které by mohly vést k užití omezovacích prostředků. Absolventi školení získávají informace o předcházení situacím, jež mohou vést k užití omezovacího prostředku, o postupech při potřebě omezit pohyb v zájmu ochrany života či zdraví uživatele sociálních služeb nebo jiné osoby a o následném vyhodnocování konkrétních situací pro další postupy. Průvodci dobrou praxí budou ve spolupráci se zřizovateli ústavních zařízení sociální péče (ministerstvo, kraje, obce) vzdělávat pracovníky přímo v zařízeních sociální péče.

¹⁶² Tento dotační program bude zaměřen na technickou dovybavenost prostředí zařízení, vzdělávání pracovníků a zkvalitnění individuální péče o uživatele s problematičným chováním.

¹⁶³ zákon č. 482/1991 Sb., o sociální potřebnosti, ve znění pozdějších předpisů

V roce 2004 nabyly účinnosti dvě významné novely zákona o sociální potřebnosti. Jedná se o jedny z největších a nejvýznamnějších novel zákona, v rámci kterých byly mj. zpřísněny podmínky pro výplatu sociálních dávek.

Novela zákona o sociální potřebnosti stanovuje případy, kdy žadatele nelze považovat za sociálně potřebného.¹⁶⁴ Dalším zpřísněním je možnost vyplácet některé sociální dávky, pouze pokud žadatel uplatnil zákonné nároky a pohledávky a pokud se snaží zvyšovat své příjmy vlastním přičiněním. V první řadě je to nárok na některé sociální dávky.¹⁶⁵ Současně novela vymezuje, u jakého druhu majetku se nevyžaduje jeho prodej nebo jiné využití za účelem zvýšení příjmu.¹⁶⁶ Uplatnění zákonných nároků a pohledávek se nevyžaduje pokud je zřejmé, že uplatnění by nebylo úměrné zisku z něj plynoucímu nebo pokud není možné toto spravedlivě žádat. Novela rozšířila okruh osob, u nichž se při posuzování sociální potřebnosti nezkoumá možnost zvýšení příjmu vlastní prací.¹⁶⁷

Základním úskalím konstrukce povinnosti uplatnění všech nároků je právní nevyjasněnost pojmu uplatnění nároků ve vztahu k předpisům vyplývajícím z rodinného práva. Teoretickým problémem je posouzení, zda oprávněná osoba měla či neměla požádat. Dříve, než rozhodne soud v nalézacím řízení, nelze z hlediska práva konstatovat, zda nárok existuje nebo nikoliv, protože právě jeho existence je předmětem soudního řízení. Pro posuzování, zda došlo k uplatnění existujícího nároku nelze tedy dojít k relevantnímu závěru dříve než rozhodne soud poté, co byl nárok uplatněn. V případném správním řízení by se posuzovala předběžná otázka, jejímuž zodpovězení brání přesně ta okolnost, pro kterou byla zkoumána. Nelze tedy než vycházet z právních fikcí. Požadavek je nutné uplatňovat tak, aby nedošlo k příliš intenzivnímu zásahu do již křehkých rodinných vztahů a nemíjel by se takto účel zákona. V praxi se však v současné době vyskytují případy, kdy některé správní úřady za takový krok považují návrh na určení otcovství. Podle poznatků z praxe, některé správní úřady takto postupují, a to i přesto, že je takový postup v rozporu s oficiálním stanoviskem ministerstva práce a sociálních věcí.

Žadatel o dávku sociální péče i příjemce dávky sociální péče musí také nově osvědčit skutečnosti rozhodné pro nárok na dávku, její výši nebo výplatu¹⁶⁸, dále dát písemný souhlas k ověření těchto skutečností. *Nutnost písemného souhlasu k ověření skutečností vyplývá*

¹⁶⁴ Jedná se o následující případy: (1) příjmy občana sice nedosahují částek životního minima, ale celkové majetkové poměry dávají předpoklady pro uspokojení základních životních potřeb, (2) uchazeč o zaměstnání vedený v evidenci uchazečů u příslušného úřadu práce nejví dostatečnou snahu zabezpečit si zvýšení příjmu vlastní prací, není napříště považován za sociálně potřebného, (3) rodič (zákonný zástupce) nezaopatřeného dítěte, které je pro účely sociální potřebnosti společně posuzovanou osobou, neplní své povinnosti a nezabezpečuje řádné plnění povinné školní docházky. (4) uchazeč o zaměstnání, který je veden v evidenci uchazečů o zaměstnání déle než jeden rok, pokud bez vážných důvodů odmítne vykonávat veřejně prospěšné práce nebo krátkodobé zaměstnání odpovídající jeho zdravotnímu stavu a dopravní dosažitelnosti.

¹⁶⁵ Jsou to dávky nemocenského pojištění (péče), dávky důchodového pojištění (zabezpečení), dávky státní sociální podpory, výživné a příspěvek na výživu a úhradu některých nákladů neprovdané matce podle zákona o rodině. Následuje uplatnění nároků z pracovních nebo obdobných vztahů včetně mzdového nároku. Poslední možností zvýšení příjmu vlastním přičiněním je pak prodej nebo jiné využití vlastního majetku.

¹⁶⁶ Především jde o movité věci, které nepodléhají výkonu rozhodnutí podle občanského soudního řádu (§ 321 a § 322), které povinný nezbytně potřebuje k uspokojování hmotných potřeb svých a své rodiny nebo k plnění svých pracovních úkolů, jakož i jiných věcí, jejichž prodej by byl v rozporu s morálními pravidly.

¹⁶⁷ Jde o občany, kteří osobně, celodenně a řádně pečují o blízkou nebo jinou osobu, která je převážně nebo úplně bezmocná, nebo starší 80 let a je částečně bezmocná, což v praxi znamená především příjemce příspěvku při péči.

¹⁶⁸ Dosud tato povinnost vyplývala z obecných ustanovení zákona č. 100/1988 Sb., o sociálním zabezpečení, ve znění pozdějších předpisů.

z toho, že správní orgán obecně nemá oprávnění takové údaje ověřovat. Žadatel, který takový souhlas odmítne udělit, se dostává do situace, kdy mu dávka nemusí být vyplacena. To znamená, že správní orgán má možnost ověřovat skutečnosti, které dosud byly většinou dokládány čestným prohlášením či uvedením do protokolu.

5.2. Změny zákoníku práce

V průběhu roku 2004 byly přijaty dvě významné novely zákoníku práce.¹⁶⁹ Tzv. druhou euronovelou¹⁷⁰ byly zapracovány nově přijaté směrnice ES, zejména v oblastech zákazu diskriminace (viz také 6.1.3.),² zabránění zneužívání uzavírání pracovních poměrů na dobu určitou, rozvržení pracovní doby a přestávek v práci.

Odstraněno: 2

Vzhledem k tomu, že právní úprava omezení uzavírání pracovních poměrů na dobu určitou nedokázala zabránit tzv. řetězení pracovních poměrů na dobu určitou¹⁷¹, stanovuje novela maximální celkovou dobu trvání na sebe navazujících pracovních poměrů na dobu určitou na dobu dvou let. Další sjednání takového pracovního poměru mezi týmiž účastníky bude možné až po uplynutí šesti měsíců od skončení předchozího pracovního poměru. Z obecné zásady, omezující uzavírání pracovních poměrů na dobu určitou, jsou však stanoveny výjimky.¹⁷²

Zákoník práce také nově stanovuje, že výkon práv a povinností vyplývajících z pracovněprávních vztahů nesmí bez právního důvodu zasahovat do práv a oprávněných zájmů účastníků pracovněprávního vztahu a nesmí být v rozporu s dobrými mravy. Za rozpor s dobrými mravy lze považovat i tzv. mobbing, čili jednání spočívající v systematickém psychickém pronásledování nebo šikanování zaměstnance, které zpravidla směřuje k tomu, aby postižený zaměstnanec ukončil pracovněprávní vztah, jakož i postih či znevýhodnění zaměstnance za to, že se zákonným způsobem domáhá sám nebo za pomoci jiných zaměstnanců svých práv vyplývajících z pracovněprávního vztahu.

5.2.1. Zabezpečení v nezaměstnanosti, částečná nezaměstnanost

Zákon upřesňuje a zpřísňuje zejména podmínky pro zařazení a vedení v evidenci uchazečů o zaměstnání. Podmínka nároku na podporu v nezaměstnanosti, odpracovat v uplynulých třech letech alespoň dvanáct měsíců, se nově vztahuje také na absolventy škol. Zpřísňují se také podmínky pro vyřazení z evidence úřadů práce. Nově bude z evidence vyřazen také ten, kdo se ve stanovených případech odmítne podrobit lékařskému vyšetření zdravotního stavu. Podporu v nezaměstnanosti budou moci pobírat i žadatelé v důchodovém

¹⁶⁹ Dnem 1. března 2004 nabyl účinnosti zákon č. 46/2004 Sb., a dnem 1. října 2004 vstoupil v účinnost tzv. doprovodný zákon k novému zákonu o zaměstnanosti (č. 436/2004 Sb.).

¹⁷⁰ zákon č. 46/2004 Sb., kterým se mění zákon č. 65/1965 Sb., zákoník práce, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 312/2002 Sb., o úřednících územních samosprávních celků a o změně některých zákonů

¹⁷¹ zneužívání pracovních poměrů na dobu určitou bezdůvodným opakováním uzavírání či prodlužování pracovních poměrů na dobu určitou mezi týmiž účastníky

¹⁷² V případech, kdy to stanoví zvláštní právní předpis, nebo kdy zvláštní právní předpis stanoví uzavření pracovního poměru na dobu určitou jako podmínku pro vznik dalších nároků (např. u pracujících důchodců), nebo z důvodu náhrady dočasně nepřítomného zaměstnance po dobu jeho překážek v práci (např. při dlouhodobé nemoci, při mateřské a rodičovské dovolené). Další výjimkou jsou vážné provozní důvody na straně zaměstnavatele nebo důvody spočívající ve zvláštní povaze práce, kterou má zaměstnanec vykonávat. Jestliže zaměstnanec neoznámí zaměstnavateli, že trvá na tom, aby ho po uplynutí původně sjednané doby dále zaměstnával, jeho pracovní poměr skončí uplynutím sjednané doby.

věku, jestliže splní podmínku nároku na dávky v nezaměstnanosti a současně nebudou poživateli starobního důchodu. Nově má uchazeč o zaměstnání během pobírání podpory v nezaměstnanosti možnost výdělku, která je však omezena.

5.3. Novela zákona o státní sociální podpoře

V roce 2004 došlo k několika významným novelám zákona o státní sociální podpoře. Největší změny, které přinesly novely zákona o státní sociální podpoře, se v roce 2004 týkaly rodičovského příspěvku (viz také 6.2.8.)¹⁷³ Novela přinesla zpřesnění podmínky osobní celodenní a řádné péče o dítě ve věku do 4 let (případně 7 let) pro nárok na rodičovský příspěvek. Tato péče musí být poskytována rodičem po celý kalendářní měsíc. Zákon taxativně uvádí pět situací, kdy se podmínka péče po celý kalendářní měsíc považuje za splněnou. Byla také zrušena podmínka omezené výdělečné činnosti. Od tohoto data může být rodič při nároku na výplatu rodičovského příspěvku výdělečně činný, jeho příjmy nejsou sledovány. Novela zákona o státní sociální podpoře, která změnila pravidla při stanovování rozhodného příjmu,¹⁷⁴ měla za cíl omezit spekulativní jednání některých příjemců dávek státní sociální podpory vykazujících nízké nebo nulové příjmy ze samostatné výdělečné činnosti. Avšak u osob, které samostatnou výdělečnou činnost vykonávají pouze jako „přivýdělek“ k závislé činnosti, daná částka většinou ovlivní výši rozhodného příjmu natolik, že jim jsou dávky státní sociální podpory poskytovány v závislosti na výši příjmu odejímány. *Přestože je záměrem nově navržených opatření motivovat, důsledek pro tento okruh osob může být opačný.*

Odstraněno: 2.

5.4. Nález Ústavního soudu - proces přijímání právních předpisů a rozdílná výše pojistného

Skupina senátorů (dále jen „navrhovatel“) podala návrh na zrušení vyhlášky,¹⁷⁵ kterou se mění sazby zákonného pojištění odpovědnosti zaměstnavatele za škodu při pracovním úrazu nebo nemoci z povolání. Vyhláška snižuje výši tzv. správní reže¹⁷⁶ z celkového objemu přijatého pojistného zaplaceného zaměstnavateli v daném kalendářním roce, a mění výši sazeb pojistného v některých kategoriích, avšak v různé výši. Navrhovatel se domnívá, že byl porušen nejen ústavně předepsaný způsob přijetí napadené vyhlášky, ale také, že obsah je v rozporu s ústavním pořádkem a ústavními principy rovnosti a proporcionality. Ústavní soud na základě níže vyložených důvodů návrh zamítl.

Vyhláška nebyla podle názoru navrhovatele přijata v souladu s legislativními pravidly vlády,¹⁷⁷ protože nebyla ministerstvem financí v rámci připomínkového řízení rozeslána všem

¹⁷³ viz zpráva 2003 kapitola II/ 7.1.3.

¹⁷⁴ Namísto životního minima se za nejnižší započitatelný příjem považuje u osob, které mají příjmy z podnikání a z jiné samostatné výdělečné činnosti, částka odpovídající 50 % průměrné měsíční mzdy v národním hospodářství. V současné době je to částka ve výši 8 400 Kč. Princip fiktivního příjmu ve výši 50 % průměrné mzdy v národním hospodářství byl uplatněn shodně pro účely stanovení minimální daně z příjmů, výpočtu minimálního odvodu pojistného na sociální zabezpečení a příspěvku na politiku zaměstnanosti, zdravotního pojištění a pro posuzování nároku na dávky státní sociální podpory a sociální péče z důvodu sociální potřeby.

¹⁷⁵ vyhláška ministerstva financí č. 487/2001 Sb.

¹⁷⁶ z 25 % na 13,5 %

¹⁷⁷ Podle čl. 16 odst. 1 legislativních pravidel vlády návrh vyhlášky zašle orgán, který jej vypracoval, přesně stanoveným státním orgánům, jakož i dalším připomínkovým místům určeným orgánem, který návrh vyhlášky vypracoval, považuje-li to uvedený orgán s přihlédnutím k obsahu návrhu vyhlášky za potřebné.

odborovým organizacím, přičemž za ty je, dle názoru navrhovatele, třeba považovat organizace, které mají dostatečně reprezentativní postavení ve vztahu k druhům ekonomických činností, které vykonávají. Nadto navrhovatel namítal, že ani v případě odborových organizací, které byly obeslány, nedošlo k projednání návrhu vyhlášky v souladu s právním řádem ČR. Ústavní soud v tomto bodě přisvědčil názoru navrhovatele, že proces přijetí uvedené vyhlášky neproběhl v souladu s legislativními pravidly, neboť nebyl projednán se všemi relevantními odborovými organizacemi. Stejně tak přisvědčil i námitce nereprezentativnosti výběru připomínkových míst. Ústavní soud označil průběh připomínkového řízení za formální či formalistický, zároveň však uvedl, že naplnění zákonné povinnosti bez naplnění jejího účelu, lze sice považovat za porušení „*political correctness*“, to však samo o sobě neznamená porušení ústavně stanoveného postupu přijímání a vydání jiného právního předpisu. „*Povinnost projednat návrhy zákonů a ostatních právních předpisů týkajících se důležitých zájmů zaměstnanců s příslušnými ústředními odborovými orgány a příslušnými organizacemi zaměstnavatelů, tedy nezakládá normotvornou kompetenci uvedených odborových orgánů a organizací zaměstnavatelů.*“

Podle názoru navrhovatele je obsah vyhlášky v rozporu s ústavním pořádkem a s ústavními principy rovnosti a proporcionality, protože rozdíly ve výši pojistného nejsou věcně podloženy, např. prokazatelně vyšší mírou rizika. Touto úpravou byli, dle názoru navrhovatele, určití zaměstnavatelé výrazně více zatíženi než jiní, aniž by tomu odpovídala větší míra pravděpodobnosti úrazu či nemoci z povolání. Ústavní soud již dříve konstatoval, že „*rovnost občanů nelze chápat jako kategorii abstraktní, nýbrž jako rovnost relativní*“.¹⁷⁸ Zkoumal, zda se hodnocená klasifikace výše pojistného nachází v nějakém racionálním vztahu k účelu zákona, tj. může-li nějakým způsobem dosažení tohoto účelu ovlivnit. Dospěl k závěru, že v určitých oborech je průběh pojistných událostí nejnepriznivější, a že odlišení sazeb pojistného tak může zajistit plnění účelu zákona v závislosti od struktury pojistných událostí. Takovou klasifikaci výše pojistného tak nelze označit za protiústavní nerovnost.

6. Diskriminace a rovné příležitosti

6.1. Diskriminace

6.1.1. Antidiskriminační zákon

Vláda schválila v prosinci 2004 návrh antidiskriminačního zákona,¹⁷⁹ který mj. implementuje směrnice EU týkající se rovného zacházení a ochrany před diskriminací.¹⁸⁰ Zákon sjednocuje právní úpravu ochrany před diskriminací a odstraňuje nedostatky v českém právním řádu, které spočívají především v tom, že český právní řád s výjimkou zákoníku práce a zákona o zaměstnanosti jasně neříká, co to je diskriminace, jaké jsou její druhy a jak má postupovat ten jednotlivec, který má za to, že byl diskriminován a využití stávajících postupů není možné, nebo je fakticky neefektivní, protože jsou určeny k jiným účelům. Návrh antidiskriminačního zákona určuje veřejného ochránce práv jako subjekt, který se bude systematicky zabývat problematikou rovného zacházení a poskytovat asistenci obětem diskriminace.

legislativní pravidla vlády přitom nemají povahu právního předpisu, jsou interní normativním aktem zavazujícím vládu, její členy, jakož i jí podřízené orgány.

¹⁷⁸ sp. zn. Pl. ÚS 36/93

¹⁷⁹ usnesení vlády ze dne 1. prosince 2004 č. 1193 (<http://racek.vlada.cz/usneseni/>)

¹⁸⁰ o rovném zacházení a o právních prostředcích ochrany před diskriminací (antidiskriminační zákon)

6.1.2. Třetí pravidelná zpráva Evropské komise proti rasismu a nesnášenlivosti (ECRI)

Evropská komise proti rasismu a nesnášenlivosti¹⁸¹ (ECRI) orgán specializující se v oblasti lidských práv na problematiku rasismu a nesnášenlivosti, připravila na sklonku roku 2003 třetí pravidelnou zprávu o ČR, ve které analyzuje situaci v této oblasti v jednotlivých členských státech Rady Evropy a předkládá návrhy a podněty, jak popsané problémy řešit.¹⁸²

6.1.3. Druhá euronovela zákoníku práce, zákon o zaměstnanosti

Tzv. druhou euronovelou zákoníku práce¹⁸³ byly zapracovány nově přijaté směrnice Evropských společenství do zákoníku práce, zejména v oblastech zákazu diskriminace a sexuálního obtěžování (viz také 5.2.). V zákoníku práce je nově stanoven striktní zákaz přímé a nepřímé diskriminace s tím, že za diskriminaci se považuje i jednání zahrnující podněcování, navádění nebo vyvolávání nátlaku směřujícího k diskriminaci.¹⁸⁴ Novela zpřesňuje vymezení výjimek z obecného principu rovného zacházení se všemi zaměstnanci zaměstnavatele, které mohou vyplývat ze zákoníku práce nebo ze zvláštního právního předpisu, nebo z věcného důvodu, který spočívá v povaze vykonávané práce, kterou má zaměstnanec vykonávat a který je pro výkon této práce nezbytný.¹⁸⁵

Podobně jako zákoník práce obsahuje nový zákon o zaměstnanosti¹⁸⁶ podrobnější úpravu týkající se problematiky diskriminace. Porušení zákazu diskriminace je přestupkem (příp. správním deliktem), za který je možno uložit pokutu až do výše 1 000 000 Kč. Zákon nově obsahuje ustanovení o nárocích na soudní ochranu pro osoby diskriminované, jejichž právo na rovné zacházení v přístupu k zaměstnání bylo porušeno. Zakazuje nabídky zaměstnání, které jsou diskriminačního charakteru nebo odporují dobrým mravům, zaměstnavatel nesmí vyžadovat osobní údaje, pokud neslouží k plnění jeho povinností podle zvláštních předpisů.¹⁸⁷

¹⁸¹ Evropská komise proti rasismu a nesnášenlivosti není kontrolním orgánem založeným mezinárodní smlouvou (tzv. treaty-based body), ale zvláštní- specializovanou agendou Rady Evropy.

¹⁸² Srov. Guidelines for the third round of ECRI's country by country work adopted by ECRI on 14 December 2001 - viz http://www.diskriminace.info/dt-svet/3e_rapport_r_e9publique_tch_e8que_tch_e8que.pdf

¹⁸³ zákon č. 46/2004 Sb., kterým se mění zákon č. 65/1965 Sb., zákoník práce, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 312/2002 Sb., o úřednících územních samosprávných celků a o změně některých zákonů

¹⁸⁴ Zákon obsahuje definice přímé a nepřímé diskriminace, obtěžování a sexuálního obtěžování, přičemž obtěžování z důvodu pohlaví, sexuální orientace, rasového nebo etnického původu, zdravotního postižení, věku, náboženství či víry a sexuální obtěžování se považuje za diskriminaci.

¹⁸⁵ Pouze tímto vymezením může zaměstnavatel zdůvodnit rozdílné zacházení s jednotlivými zaměstnanci nebo skupinami zaměstnanců, pokud jde o jejich pracovní podmínky včetně odměňování za práci a jiných peněžitých plnění a plnění peněžité hodnoty, odbornou přípravu a příležitost dosáhnout funkčního nebo jiného postupu v zaměstnání.

¹⁸⁶ zákon č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti

¹⁸⁷ Zákonem je zakázána přímá i nepřímá diskriminace při uplatňování práva na zaměstnání z důvodu pohlaví, sexuální orientace, rasového nebo etnického původu, národnosti, státního občanství, sociálního původu, rodu, jazyka, zdravotního stavu, věku, náboženství či víry, majetku, manželského a rodinného stavu, věku, nebo povinností k rodině, politického nebo jiného smýšlení, členství a činnosti v politických stranách nebo politických hnutích, v odborových organizacích nebo organizacích zaměstnavatelů. V případě, že při uplatňování práva na zaměstnání dojde k porušení zásady rovného zacházení, může se dotčená osoba domáhat toho, aby od takového jednání bylo upuštěno, aby byly odstraněny následky takového jednání a aby jí bylo dáno přiměřené zadostiučinění, příp. má právo na náhradu nemajetkové újmy v penězích, jejíž výši určí soud.

6.1.4. Postavení žen a mužů pečujících o děti v systému důchodového pojištění

Současná právní úprava stanovení výše důchodového věku v závislosti na počtu vychovaných dětí je rozdílná pro muže a ženy, navazuje na historický vývoj systému důchodového pojištění v určitém společenském prostředí, a tak nepřispívá k odstranění přetrvávajícího stereotypu, že o dítě má pečovat především žena. Mateřství by nemělo automaticky znamenat znevýhodnění na pracovním trhu, neboť příslušnost k ženskému pohlaví automaticky neznamená rodičovskou kvalifikaci a příslušnost k mužskému neznamená obdobnou diskvalifikaci.

6.1.4.1. Péče o dítě mladší 15 let

Zákoník práce obsahuje úpravu, která zvýhodňuje ženy pečující o děti oproti mužům ve stejném postavení. Pokud žena pečující o dítě mladší než 15 let požádá o kratší pracovní dobu nebo o jinou vhodnou úpravu stanovené týdenní pracovní doby, je zaměstnavatel, nebrání-li tomu vážné provozní důvody, povinen vyhovět její žádosti. Toto ustanovení¹⁸⁸ je výrazem přetrvávajícího stereotypu, a navíc aktivně přispívá k tomu, že rozhodují-li se rodiče, který z nich bude o dítě pečovat, výhodnější podmínky přimějí ženy, aby se ujaly této části společné rodičovské odpovědnosti.

Návrh nového zákoníku práce tuto nerovnost odstraňuje, požádat o jinou úpravu pracovní doby mohou nově i muži, kteří pečují o dítě do 15 let.

6.1.4.2. Podmínka účasti na důchodovém pojištění

Zákon o důchodovém pojištění¹⁸⁹ stanovuje mužům, pro případ kdy pečují o dítě do čtyř let věku,¹⁹⁰ oproti ženám další podmínku účasti na důchodovém pojištění. Aby mohl být muž považován za osobu pečující o dítě, je třeba, aby na rozdíl od ženy, podal do dvou let od skončení péče o dítě přihlášku k účasti na důchodovém pojištění. Pokud tak neučiní, není po dobu, po kterou pečoval o dítě do čtyř let věku, považován za pojištěného. Žena na druhou stranu prokazuje dobu péče o dítě, která se započítává do doby pojištění, až při podání žádosti o přiznání důchodu rodným listem dítěte. Žena se za dobu péče o dítě k důchodovému pojištění na rozdíl od mužů nepřihlašuje. Zákon tak znovu automaticky předpokládá, že doma s dítětem zůstává a pečuje o něj především žena.

Vzhledem k tomu, že lze předpokládat, že bude narůstat počet mužů, kteří rovnoměrně sdílejí rodičovské povinnosti, tedy rozhodnou se pečovat o dítě do čtyř let jeho věku, bylo by do budoucna vhodné zvážit vypuštění podmínky, která stanoví, že muž je považován za osobu pojištěnou pouze v případě, že podá do dvou let od skončení péče o dítě přihlášku k účasti na důchodovém pojištění, případně zavést povinnost přihlásit se k pojištění pro muže i ženy. Tato povinnost pro osoby pečující o dítě ve věku do 18 let, je-li dlouhodobě těžce zdravotně

¹⁸⁸ § 156 zákoníku práce

¹⁸⁹ zákon č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění, ve znění pozdějších předpisů

¹⁹⁰ V důchodovém pojištění se rozlišují doby pojištění, za které se platí pojistné, a náhradní doby pojištění, za něž se pojistné neplatí. Náhradní doby pojištění se hodnotí jako doby pojištění (s odchylkami stanovenými v zákoně) mj. za účelem zápočtu do celkové doby pojištění, pro vznik nároku na důchod. Doba péče o dítě se jako náhradní hodnotí pouze rodičům dítěte, či osobě, již bylo dítě svěřeno do pěstounské péče, nebo do péče rozhodnutím příslušného orgánu. Doba důchodového pojištění pečující osoby musí trvat alespoň jeden rok, přičemž nemusí být získána před dobou péče o dítě.

postižené vyžadující mimořádnou péči, by však měla zůstat zachována, protože neobsahuje porušení principu rovnosti, neboť nerozlišuje podmínky pro uznání doby takové péče pro účast na důchodovém pojištění pro muže a ženy.

6.1.4.3. Stanovení důchodového věku

Na rozdíl od muže má žena na nárok na starobní důchod, pokud osobně pečuje nebo pečovala o dítě ve věku do dosažení zletilosti alespoň po dobu deseti roků. Pokud se však žena ujala výchovy dítěte po dosažení osmého roku jeho věku, je podmínka výchovy splněna, jestliže žena osobně pečuje nebo pečovala o dítě ve věku do dosažení zletilosti aspoň po dobu pěti roků. Současná právní úprava nesnižuje důchodový věk muže vychovávajícího dítě.

Důchodový věk je stanoven pro muže a ženy rozdílně s tím, že ženě se důchodový věk ještě dále snižuje podle počtu vychovaných dětí, přestože má být důchodový věk v roce 2012 stanoven shodně pro muže a ženy (63 let). Avšak i po roce 2012 se bude v návaznosti na počet vychovaných dětí důchodový snižovaný věk mužů a žen lišit.¹⁹¹

Pokud jde o rozdílný důchodový věk pro nárok na starobní důchod pro muže a ženy, komunitární právo dosud připouští výjimku¹⁹², a to v tom smyslu, že výslovně vylučuje z její působnosti stanovení důchodového věku z důvodů, že v důchodových systémech různých členských států EU dosud existuje odlišný důchodový věk. Počítá se však s tím, že postupně se bude důchodový věk sbližovat směrem k vyššímu důchodovému věku, a proto se ukládá členským státům EU periodicky zkoumat z hlediska sociálního vývoje otázku vyloučené z její působnosti a posuzovat oprávněnost pro udržení dané výjimky.

Pokud jde o problematiku vzniku nové právní úpravy, resp. změny již existující, v připravované koncepci dalšího pokračování důchodové reformy se předpokládá posílení principu rovného zacházení, tj. uplatnění stejných pravidel pro muže a ženu. Tato pravidla budou zakotvena v novém zákoně o důchodovém pojištění. Přijetí tohoto zákona však závisí na shodě všech politických stran o nové podobě našeho důchodového systému.

6.1.5. Zjišťování diskriminačního jednání

Ochranu před diskriminačním jednáním zajišťují kromě soudů a veřejného ochránce práv též Česká obchodní inspekce (dále jen „ČOI“), která kontroluje dodržování podmínek stanovených zvláštními právními předpisy nebo jinými závaznými opatřeními pro provozování nebo poskytování činností spočívajících v prodeji nebo dodávání zboží a výrobků či poskytování služeb, tedy včetně dodržování zákazu diskriminace. Na úseku zaměstnanosti vykonává kontrolní činnost na základě zákona o zaměstnanosti ministerstvo práce a sociálních věcí a úřady práce. Kontrolní činnost se zaměřuje na dodržování pracovněprávních předpisů, tedy i na dodržování zákazu diskriminace.

¹⁹¹ Zákon o důchodovém pojištění, který nabyl účinnosti dne 1. ledna 1996 zavedl již od roku 1996 postupné zvyšování důchodového věku pro nárok na starobní důchod, a to diferencovaně pro muže a ženy s tím, že u žen je tempo zvyšování důchodového věku rychlejší, a to právě z důvodů postupného sjednocování důchodového věku muže a ženy. Podle současné právní úpravy má zvyšování důchodového věku probíhat až do dosažení stavu, kdy bude stejný důchodový věk 63 let pro muže a bezdětnou ženu a u ostatních žen bude odstupňován podle počtu vychovaných dětí od 59 let až do 62 let (rok 2012).

¹⁹² čl. 7 Směrnice Rady 79/7 (EEC) o postupném zavedení zásady rovného zacházení pro muže a ženy v otázkách sociálního zabezpečení

6.1.5.1. Diskriminace ve službách

Vzhledem ke klesajícímu počtu přímých podání na rasovou diskriminaci směřovaných přímo nebo prostřednictvím orgánů na ČOI, dochází z iniciativy ČOI a spolupracujících organizací také k cíleně zaměřeným kontrolám.

Přijata a řešená podání:

	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Počet podání na rasovou diskriminaci	21	12	16	14	8	3
Potvrzeno jako částečně oprávněné	1	0	0	0	0	0
Potvrzeno jako oprávněné	1	1	2	2	1	1

Jak vyplývá z dat uvedených v tabulce, klesá počet podání na rasovou diskriminaci. Vzhledem k tomu, že tento trend s největší pravděpodobností neodráží skutečný pokles těchto činů a jednání, je třeba formou veřejné debaty a informování veřejnosti zvýšit povědomost o tom, co je považováno za diskriminační jednání a jak se proti němu bránit.

6.1.5.2. Podněty adresované úřadům práce

Podle sdělení ministerstva práce a sociálních věcí počet podaných podnětů a úřady práce prošetřovaných dostatečně neilustruje skutečnou situaci v oblasti diskriminace v pracovněprávních vztazích. Níže uvedená tabulka obsahuje informace o zjištěných porušeních pracovněprávních předpisů, včetně oblasti diskriminace, zjištěná úřady práce.¹⁹³

Zjištěná porušení pracovněprávních předpisů při kontrolách provedených úřady práce v oblasti diskriminace.	2002	2003	1. pololetí 2004	Údaje pouze za 3. čtvrtletí 2004
odepření práva na zaměstnání) § 1 odst. 1 zákona č. 1/1991 Sb., o zaměstnanosti)	228	39	18	0
diskriminační inzerce zaměstnání (§ 1 odst. 2 zákona č. 1/1991 Sb., o zaměstnanosti)		37	13	1
rovné zacházení (§ 1 odst. 3 zákona č. 65/1965 Sb., zákoník práce)	76	110	69	55
diskriminace z důvodu pohlaví, sexuální orientace, rasového nebo etnického původu, národnosti, atp. (§ 1 odst. 4 zákona č. 65/1965 Sb., zákoník práce)				4
sexuální obtěžování (§ 1 odst. 9 zákona č. 65/1965 Sb., zákoník práce)				0

¹⁹³ Jde o počty porušení pracovněprávních předpisů v oblasti diskriminace za léta 2002 až 3. čtvrtletí 2004. Vzhledem k tomu, že detailní rozčlenění diskriminačních důvodů jsou k dispozici od 3. čtvrtletí 2004, jsou údaje zpracovány do dvou tabulek, které svým členěním odpovídají postupně detailnějšímu sledování diskriminačních důvodů. Projevuje se zde i změna zákoníku práce účinná od 1. dubna 2004.

postihování zaměstnance za to, že se domáhá svých práv a nároků (§ 7 zákona č. 65/1965 Sb., zákoník práce)	117	97	221	16
podmínky pro poskytování mzdy musí být stejné pro muže a ženy (§ 4a odst. 1 zákona č. 1/1992 Sb., o mzdě)	57	89	97	31

Rozčlenění diskriminačních důvodů pro zprávu o kontrolní činnosti úřadů práce za 3. čtvrtletí 2004

	diskriminace z důvodu:	počet případů celkem	z toho			
			přímá	nepřímá	muži	ženy
§ 1 odst. 1 zákona č. 1/1991 Sb.	Rasy	-				
	barvy pleti	-				
	Pohlaví	-				
	sexuální orientace	-				
	Jazyka	-				
	víry nebo náboženství	-				
	politického nebo jiného smýšlení	-				
	členství nebo činnosti v odborových nebo jiných sdruženích	-				
	národnosti, etnického původu nebo sociálního původu	-				
	Majetku	-				
	Rodu	-				
	zdravotního stavu	-				
	Věku	-				
	manželského a rodinného stavu nebo povinností k rodině	-				
Celkem	0					
§ 1 odst. 2 zákona č. 1/1991Sb.	Rasy					
	barvy pleti					
	Pohlaví	1	1	-	-	1
	sexuální orientace					
	Jazyka					
	víry nebo náboženství					
	politického nebo jiného smýšlení					
	členství nebo činnosti v odborových nebo jiných sdruženích					
	národnosti, etnického původu nebo sociálního původu					
	Majetku					
	Rodu					
	zdravotního stavu					
	Věku					
	manželského a rodinného stavu nebo povinností k rodině					
Celkem	1	1	-	-	1	
Celkem zákon o zaměstnanosti	1	1			1	
§ 1 odst. 3 zákona č. 65/1965 Sb.	nerovné pracovní podmínky	4	1	3	3	1
	nerovné odměňování za práci stejné hodnoty	51	19	32	12	39
	nerovný přístup k odborné přípravě					
	nerovný přístup k vedoucím nebo vyšším funkcím					
Celkem	55	20	35	15	40	
§ 1 odst. 4	Rasy	1	-	1	-	1

zákona č. 65/1965 Sb.	barvy pleti					
	Pohlaví	2	1	1	-	2
	sexuální orientace					
	Jazyka					
	víry nebo náboženství					
	politického nebo jiného smýšlení					
	členství nebo činnosti v odborových nebo jiných sdruženích	1	1	-	-	1
	národnosti, etnického původu nebo sociálního původu					
	Majetku					
	Rodu					
	zdravotního stavu					
	Věku					
manželského a rodinného stavu nebo povinností k rodině						
	Celkem	4	2	2	-	4
§ 1 odst. 9 zákona č. 65/1965 Sb.	Sexuální obtěžování	-				
§ 7 odst. 3 zákona č. 65/1965 Sb.	postihování zaměstnance, který se domáhá svých práv	16		16	9	7
	Celkem zákoník práce	75	22	53	24	51
§ 4a odst. 1 zákona č. 1/1992 Sb.	nerovné podmínky odměňování	31	20	11	9	22

6.2. Rovné příležitosti mužů a žen

6.2.1. Směrnice Rady, kterou se zavádí zásada rovného zacházení s muži a ženami v přístupu ke zboží a službám a jejich poskytování¹⁹⁴

Přijetí směrnice předcházela intenzivní diskuze členských států. V ČR se stejně jako jiných státech EU debata soustředila zejména na oblast pojišťovnictví a finančních služeb. Evropská komise (dále jen „EK“) požadovala v návrhu směrnice vypustit uplatňování hlediska pohlaví jako matematického faktoru při výpočtu pojistného a dávek v soukromém důchodovém pojištění jako diskriminační.¹⁹⁵ EK argumentovala tím, že dominantním hlediskem pro dobu dožití není pohlaví, ale zejména životní styl. Praxe pojistitelů spočívající v používání pohlaví jako určujícího faktoru při vyhodnocování rizik se zakládá spíše na snadnosti použití než na skutečné hodnotě, která by byla vodítkem pro střední délku života. Ženy, které se dožívají delší doby života než muži, zaplatí v pojišťovně nebo penzijním fondu stejnou částku jako muži, pobírají z téže částky nižší doživotní soukromé důchody. Toto má do jisté míry za následek prohlubování feminizace chudoby, neboť ženy již s ohledem na nerovné odměňování žen a mužů (ženy dosahují 75 % výdělku mužů) mají nižší státní důchod. Nižší hodnota „soukromých důchodů“ tuto situaci umocňuje.

¹⁹⁴ 2004/113/ES ze dne 13. prosince 2004

¹⁹⁵ Vláda nakonec podpořila návrh směrnice o rovném přístupu žen a mužů ke zboží a službám v plném rozsahu, včetně pojišťovnictví a finančních služeb a návrh rámcové pozice v tomto smyslu schválila - viz usnesení vlády ze dne 16. června 2004 č. 598 (<http://racek.vlada.cz/usneseni/>)

Vzhledem k tomu, že ČR návrh směrnice podpořila, přijala i argumentaci EK, měla by tedy tyto principy uplatňovat i při stanovování zásad při výpočtu „státních důchodů“ (viz také 6.1.3.).

6.2.2. Používání příjmení v mužském tvaru¹⁹⁶

Matriční úřad může nově prominout ověření cizozemských listin, které jsou podkladem pro zápis, je-li jejich opatření spojeno s těžko překonatelnou překážkou a zapsat tyto údaje do matriční knihy. Ženy také mohou používat kromě příjmení, tvořeného v souladu s pravidly české mluvnice (tzn. v přechýleném tvaru) i příjmení v mužském tvaru, jde-li o cizinku, občanku ČR, která má nebo bude mít trvalý pobyt v cizině, občanku ČR, jejíž manžel je cizinec nebo občanku ČR, která je jiné než české národnosti. Rovněž při zápisu narozeného dítěte je nově možné na základě žádosti rodičů uvést příjmení dítěte ženského pohlaví v mužském tvaru ve stejných případech jako u žen.

6.2.3. Koncepční změny plnění branné povinnosti v době míru

Nový branný zákon¹⁹⁷ zakládá profesionální armádu. Z hlediska rovného postavení žen a mužů přináší změnu – nerozlišuje pohlaví potencionálních odvedenců. Všichni občané ČR od 18 do 60 let mají brannou povinnost. Změny však nejsou pro ženy tak převratné, jak by se na první pohled mohlo zdát. Protože povinnosti kladené novým zákonem v rámci branné povinnosti, jsou všem občanům nastaveny do úrovně, kterou předchozí zákon¹⁹⁸ ukládal pouze ženám Ty měly být nasazeny do konfliktů především jako zdravotnice. Nový zákon tedy po ženách i mužích vyžaduje stejné povinnosti v rámci plnění branné povinnosti a již o přesně vyhrazených úkolech pro ženy nehovoří. Pokud by došlo ke konfliktu, který by vyžadoval nasazení vojenské síly, nejprve by se zapojili profesionální vojáci, poté aktivní zálohy dobrovolné, pak další zálohy. A teprve potom by byly vyhlášeny odvody, v rámci kterých by byly povolávány jednotlivé skupiny obyvatel, tedy i muži a ženy, a to vždy s ohledem na potřeby armády. Odvody se nebudou týkat těhotných žen a osamělých žen a mužů, kteří pečují o dítě.¹⁹⁹

6.2.4. Gender budgeting²⁰⁰

Ministerstvo financí vydalo ve spolupráci s ministerstvem práce a sociálních věcí informativní metodiku o rozpočtování z hlediska rovnosti žen a mužů (tzv. gender budgeting), která je určena pro všechny pracovníky i volené zástupce, kteří se podílejí na tvorbě a

¹⁹⁶ zákon č. 165/2004 Sb., kterým se mění zákon č. 301/2000 Sb., o matrikách, jménu a příjmení a o změně některých souvisejících zákonů

¹⁹⁷ zákon č. 585/2004 Sb., o branné povinnosti a jejím zajišťování

¹⁹⁸ zákon č. 218/1999 Sb., o rozsahu branné povinnosti a vojenských správních úřadech, ve znění pozdějších předpisů

¹⁹⁹ Zastoupení žen v celkovém počtu vojáků z povolání k 31. prosinci 2004 činilo 12 %. V současné době není v Armádě ČR žádné místo vojáka z povolání nebo občanského zaměstnance, které by bylo určeno pouze pro muže nebo ženu.

²⁰⁰ Rozpočtování z hlediska rovnosti žen a mužů (genderové rozpočtování, gender budgeting) je přístup k rozpočtům, ve kterém jde o spravedlivější přerozdělování finančních prostředků z hlediska rovného přístupu žen a mužů k čerpání finančních zdrojů, které společnost vytvořila. Více na http://www.mvcr.cz/2003/casopisy/vs/0432/pril_info.html nebo <http://www.mpsv.cz/files/clanky/10/budget.pdf>

naplňování veřejných rozpočtů. Jejím cílem je vyvážený rozpočet z hlediska pohlaví a zkvalitnění rozhodovacích procesů s ohledem na rovnost žen a mužů.²⁰¹

6.2.5. Změna legislativních pravidel vlády a jednacího řádu vlády

V roce 2004 došlo ke změně legislativních pravidel vlády a jednacího řádu vlády,²⁰² kdy legislativní návrhy i předkládací zprávy k nim musejí, je-li hlavním předmětem navrhované úpravy také postavení fyzických osob, nově obsahovat také zhodnocení současného stavu a dopadů navrhovaného řešení v oblasti rovnosti žen a mužů, včetně vysvětlení příčin případných rozdílů, očekávaných dopadů nebo očekávaného vývoje s využitím statistických a jiných údajů členěných na muže a ženy, jsou-li tyto údaje k dispozici.

V praxi to bude znamenat, že součástí všech materiálů, které jsou určeny pro jednání vlády nebo pro informaci členů vlády, a materiálů spojených s přípravou právních předpisů, bude v rámci informací o dopadu na státní rozpočet kromě statistických a dalších údajů také uvedeno jaké dopady bude mít návrh z hlediska změn postavení žen a mužů. Pokud z tohoto členění vyplynou rozdíly v dopadu na muže a ženy, měla by být uvedena jejich příčina.

6.2.6. Stínová zpráva v oblasti rovného zacházení a rovných příležitostí žen a mužů²⁰³

Stínová zpráva vznikla jako společný projekt týmu autorek a autorů z nevládního sektoru a akademické sféry, kteří se dlouhodobě zabývají otázkami genderové rovnosti a usilují o prosazování principu rovného zacházení a rovných příležitostí žen a mužů. Představuje alternativu k dokumentům "Priority a postupy vlády při prosazování rovnosti mužů a žen", který od roku 1998 každoročně připravuje a zveřejňuje vláda ČR. Identifikuje slabiny vládních zpráv a na příkladu několika vybraných oblastí Priorit nabízí alternativní přístup k jejich zpracování. Jejím smyslem není samoúčelná kritika vládních aktivit, ale doplnění a rozšíření vládního pohledu a upozornění na odlišně interpretované skutečnosti. Stínová zpráva se zaměřuje především na otázky, které souvisí s celkovou koncepcí prosazování genderové rovnosti, a na oblasti, ve kterých jsou autorské neziskové organizace aktivní.

6.2.7. Péče o dítě

6.2.7.1. Rodičovský příspěvek

Rodičovský příspěvek (viz také 5.3.)²⁰⁴ může při společné péči o dítě pobírat pouze jeden z rodičů. Byla zrušena podmínka omezené výdělečné činnosti pro nárok na výplatu rodičovského příspěvku, příjmy rodiče nejsou sledovány. Na druhou stranu je třeba, aby rodič, který takovou dávku pobírá, o dítě ve věku do 4 let (případně 7 let) celodenně a řádně

²⁰¹ Informativní metodika byla vypracována na základě doporučení Rady vlády pro rovné příležitosti žen a mužů uložit ministerstvu financí zpracovat informativní metodiku rozpočtování a zveřejnit ji. Vládou bylo doporučení schváleno usnesením č. 896 ze dne 10. září 2003 (<http://racek.vlada.cz/usneseni/>).

²⁰² usnesení vlády ze dne 3. listopadu 2004 č. 1072 (<http://racek.vlada.cz/usneseni/>)

²⁰³ http://www.feminismus.cz/download/GS_stin.pdf

²⁰⁴ Rodičovský příspěvek je dávkou státní sociální podpory (zákon č. 117/1995 Sb., o státní sociální podpoře, ve znění pozdějších předpisů)

pečoval po celý kalendářní měsíc. Po dobu výdělečné činnosti však musí rodič pobírající rodičovský příspěvek zajistit odpovídající péči o dítě jinou zletilou osobou. Omezení týkající se umístění dětí v předškolních a obdobných zařízeních zůstávají i nadále v platnosti.

Toto opatření je pozitivním krokem k dosažení rovnoměrného sdílení rodičovských povinností. Zrušení podmínky omezené výdělečné činnosti pro příjemce dávky a zavedení podmínky zajištění péče o dítě jinou zletilou osobou znamená, že téměř výlučně požívatelky rodičovského příspěvku - matky na rodičovské dovolené - mohou pracovat, finančně přispívat k životní úrovni rodiny a tím snižovat svou ekonomickou závislost na partnerovi. Podmínka zajistit po dobu výdělečné činnosti matek hlídání dětí zároveň znamená, že by se do péče o děti mohli více zapojit také otcové.

Možnost neomezeného přivýdělku se netýká osoby pečující o zdravotně postiženou osobu a z tohoto důvodu pobírající „příspěvek při péči o blízkou nebo jinou osobu“. Zde je stále stanoven příjmový strop, díky kterému jsou rodiny se zdravotně postiženým členem rodiny výrazně znevýhodněny oproti rodinám, jejichž členové nejsou zdravotně postiženi.

6.2.7.2. Peněžitý příspěvek v mateřství

Pokud je ženě vyplácen peněžitý příspěvek v mateřství,²⁰⁵ nemůže otec rodičovský příspěvek současně pobírat, pomáhá-li jí pečovat o dítě. Pokud se žena rozhodne v co nejkratší době vrátit do zaměstnání a péči o dítě převezme otec dítěte, bude otec pobírat právě rodičovský příspěvek, nikoliv peněžitou pomoc (dávku, která odpovídá peněžitě pomoci v mateřství). V drtivé většině případů je výše rodičovského příspěvku výrazně nižší než výše peněžitě pomoci v mateřství. Otec dítěte má nárok na příspěvek odpovídající peněžitě pomoci v mateřství pouze ve výjimečných případech.²⁰⁶ Tuto nesrovnalost by měl odstranit nový zákon o nemocenském pojištění.

6.2.8. Péče o nemocné dítě

Z nemocenského pojištění se poskytuje podpora při ošetřování člena rodiny nejdéle po dobu prvních devíti kalendářních dnů potřeby ošetřování, není-li pojištěnec osamělý. Účelem této dávky je nahradit ztrátu příjmu pojištěnce z důvodu ošetřování člena rodiny na začátku potřeby ošetřování, do doby než se podaří situaci vyřešit jiným způsobem. Proto dávka nenáleží po celou dobu potřeby ošetřování, ale jen po stanovenou dobu, která se počítá vždy od začátku potřeby ošetřování. Dávku lze poskytnout v témže případě ošetřování jen jednou a jednomu oprávněnému.

Návrh nového zákona o nemocenském pojištění tuto omezující podmínku do budoucna poněkud zmírňuje, umožňuje v průběhu prvních devíti dnů potřeby ošetřování poskytnout dávku

²⁰⁵ Peněžitá pomoc v mateřství je dávka nemocenského pojištění poskytovaná v jiném režimu. Je poskytována podle zákona č. 88/1968 Sb., o prodloužení mateřské dovolené, o dávkách v mateřství a o přidacích na děti z nemocenského pojištění, ve znění pozdějších předpisů, který v § 12a vymezuje podmínky poskytování peněžitě pomoci zaměstnanci.

²⁰⁶ Jde-li o svobodného, ovdovělého, rozvedeného nebo z jiných vážných důvodů osamělého zaměstnance, který nežije s družkou, jestliže pečuje o dítě na základě rozhodnutí příslušného orgánu nebo o dítě, jehož matka zemřela nebo v případě, kdy zaměstnanec pečuje o dítě, jestliže jeho manželce (nikoliv družce) se peněžitá pomoc v mateřství neposkytuje a sama nemůže nebo nesmí podle lékařského posudku o dítě pečovat pro závažné dlouhodobé onemocnění.

dvěma oprávněným, to znamená, že se umožňuje jedno „vystřídání“, pokud jde o nárok na dávku.

Během vypořádání připomínek k návrhu nového zákona o nemocenském pojištění zmocněnec vlády pro lidská práva konstatoval, že přestože se bezpochyby jedná o krok, který napomůže sladování rodinného a profesního života žen a mužů, je návrh nedostatečný. Navržená úprava neumožňuje rodičům v případě ošetřování dítěte maximální flexibilitu, to znamená, aby se rodiče v případě ošetřování dítěte mohli vystřídat podle potřeb svých a svých zaměstnavatelů, a to i vícekrát. Jako vhodná konstrukce se nabízí umožnit rodičům pečujícím o nemocné dítě uplatnit nárok na dávku, pouze za některé na sebe nenavazující dny, tedy nesouvisle. Na ostatní dny mohou mít ošetřování dítěte zajištěno další osobou. ministerstvo práce a sociálních věcí s tímto návrhem nesouhlasí, uvádí, že v současné době je taková změna prakticky neproveditelná, pokud se má současně zajistit nezneužívání dávky. Současně uvedlo, že by enormně narostla administrativa u zaměstnavatelů, okresních správ sociálního zabezpečení, lékařů a zvýšily by se výdaje na provádění nemocenského pojištění.

Pokud budou moci zaměstnanci uplatňovat nárok na dávku výše popsáním způsobem, zvýší se možnost zaměstnance, zejména zaměstnankyně, být maximálně k dispozici v případě potřeby zaměstnavatele. Taková úprava jistě přispěje ke snížení obav zaměstnavatelů zaměstnávat matky s malými dětmi a tím i ke snížení neochoty zaměstnavatele přijímat do pracovního poměru mladé ženy či matky s dětmi. Současně se posílí i princip rovného sdílení rodičovské odpovědnosti v případech kdy rodiče nebyli zbaveni nebo omezeni v rodičovských právech. Zmírní diskriminaci zejména matek malých dětí na trhu práce tím, že by umožnila vystřídání rodičů v péči o dítě tak, aby matčina nepřítomnost na pracovišti nezpůsobila újmu pro zaměstnavatele a vytvářela tak příznivé podmínky pro zaměstnané rodiče malých dětí.

6.2.9. Obchodování s lidmi

Novou skutkovou podstatu trestného činu obchodování s lidmi přinesla v roce 2004 novela trestního zákona.²⁰⁷ Definice tohoto trestného činu zahrnuje, oproti původní úpravě, nejenom přeshraniční obchodování (z ciziny nebo do ciziny), ale vztahuje se i na vnitrostátní obchodování s lidmi. Zároveň byla rozšířena definice obchodování s lidmi. Zahrnuje sexuální vykořisťování, nucenou práci, otroctví a nevolnictví. Původně se jednalo pouze o obchod s lidmi za účelem pohlavního styku.

Tyto změny přispějí k mnohem účinnějšímu postihu „obchodníků s lidmi“. Na druhou stranu je však třeba uvést, že problematika obchodování s lidmi je mnohem komplexnější, a nelze se tedy pouze soustředit na represivní trestně právní aspekt. Stejnou důležitost jako potrestání má i pomoc a podpora obchodované osobě. Ta je ale vázána na spolupráci obětí v trestním řízení, což v praxi často znamená pouze pozastavení vyhoštění (v zájmu státu na trestním stíhání pachatelů). Vzhledem k tomu, že spolupráce s orgány činnými v trestním řízení nezakládá nárok na udělení pobytového oprávnění, mohou se tak po skončení řízení některé obchodované osoby dostat do situace, kdy se i přesto, že poskytly svědectví, vracejí do země

²⁰⁷ zákon č. 537/2004 Sb. kterým se mění zákon č. 140/1961 Sb., trestní zákon, ve znění pozdějších předpisů, a některé další předpisy; dosavadní § 246 byl nahrazen § 232a.

*původu, kde jim může právě v důsledku poskytnutí tohoto svědectví hrozit nebezpečí. Proto je vždy třeba, aby se vždy pečlivě zvažovala celková situace obchodovaných osob.*²⁰⁸

6.2.10. Domácí násilí

Dosud byly jednotlivé případy tzv. domácího násilí zařazovány pod konkrétní trestné činy (případně přestupky, pokud šlo o útoky minimální intenzity) jako jsou výtržnictví, násilí proti jednotlivci, ublížení na zdraví, pokus vraždy apod. Potřeba změny v oblasti trestního postihu pachatelů domácího násilí vedla ke změně trestního zákoníku, který s účinností od 1. června 2004 zavedl jako zvláštní skutkovou podstatu trestného činu trestný čin týrání osoby žijící ve společně obývaném bytě nebo domě.²⁰⁹

Dosavadní právní úprava sice umožňovala pachatele domácího násilí obvinít z ublížení na zdraví, avšak pouze pokud jeho oběť zůstala po útoku obecně nejméně sedm dní v pracovní neschopnosti. Nyní bude skutkovou podstatu toho trestného činu naplňovat i takové chování vůči partnerovi či jiným lidem, kteří s ním žijí ve společném bytě nebo domě, které bude možné označit za týrání, tedy i méně intenzivní fyzický, psychický či ekonomický nátlak. Klíčovou novinkou je skutečnost, že k trestnímu stíhání agresora podle nového ustanovení již nebude potřeba souhlasu oběti.

7. Práva dětí

7.1. Syndrom zavrženého rodiče

Neustále vzrůstá počet případů, kdy rodič dítěte, kterému bylo dítě svěřeno do výchovy, znemožňuje druhému rodiči styk s dítětem, nebo naopak, kdy rodič nevrátí dítě rodiči, kterému je dítě svěřeno do výchovy. Situace je komplikovaná tím, že se jedná o problém v rovině mezilidských vztahů, který bez dobrovolné rodinné terapie za rodiče nemůže účinným způsobem v zájmu dítěte žádný státní orgán vyřešit. Současně v takovýchto situacích mnohdy příslušné orgány nepostupují operativně a důsledně. Problémem zejména zůstává nedůsledný postup státních orgánů a soudů při vymáhání pravomocných rozhodnutí soudů, jimiž je upraven styk rodičů s dítětem. Toto jednání rodičů představuje psychickou újmu nejen pro rodiče, který je od dítěte oddělen, ale zejména pro dítě, které je ve většině případů na tohoto rodiče citově vázáno. Jedním z nejzávažnějších sociálně patologických jevů provádějících rozpad rodin je syndrom zavrženého rodiče, vyvolaný u mnoha dětí v důsledku popuzení proti jednomu z rodičů. Nezřídka tak dochází k porušování práv dítěte na udržování pravidelného osobního kontaktu s oběma rodiči. Velkou překážkou pro nalezení řešení, které by zohledňovalo práva dítěte a práva rodičů na vzájemný kontakt, představuje neschopnost rodičů dohodnout se na výchově a úpravě styku. Uvedené problémy se nevztahují pouze na situace rozchodu nebo rozvodu rodičů, ale také na případy svěřením dítěte do péče jiné fyzické osoby, pěstouna nebo do ústavní výchovy. Naopak je ale třeba také zdůraznit, že uplatňováním práva dítěte na osobní kontakty s oběma rodiči nesmí být zasahováno do chodu škol a pedagogického procesu.

²⁰⁸ V současné době probíhá program „Model pomoci a ochrany obětem obchodování s lidmi“ (více viz zpráva 2003).

²⁰⁹ ustanovení § 215a trestního zákoníku

Výkon rozhodnutí o výchově nezletilých dětí, zejména předběžných opatření soudů nařizujících odnětí dětí z rodiny,²¹⁰ stále představuje palčivý problém. Výkon těchto soudních rozhodnutí, který je většinou spojen s velmi bolestivým zásahem do emočních a sociálních vazeb mezi členy rodiny, provádějí soudní vykonavatelé, kteří jednají v součinnosti s pracovníky příslušného orgánu sociálně-právní ochrany dětí. Podle poznatků veřejného ochránce práv v praxi často dochází k tomu, že soudní vykonavatelé nevědí, jak se v těchto složitých situacích, které jsou naprosto odlišné od majetkoprávních exekucí, mají chovat. Jejich vystupování pak nekoresponduje s vystupováním sociálních pracovníků přítomných při výkonu rozhodnutí a nepřispívá tak k profesionálnímu řešení těchto citlivých situací.

Problémem práva dítěte odděleného od jednoho nebo obou rodičů udržovat pravidelné osobní kontakty s oběma rodiči se zabývala i Rada vlády pro lidská práva, která ve svém podnětu doporučila vládě přijmout sérii opatření, která by měla přispět ke zlepšení situace.²¹¹

Styk s oběma rodiči je samozřejmě právem každého dítěte a toto právo musí být respektováno a chráněno. Přestože by efektivní naplňování opatření navržených v podnětu Rady vlády pro lidská práva mělo přispět k narovnání situace, nelze tato konkrétní práva dětí i rodičů považovat za absolutní. V případě, kdy bylo dítě svědkem domácího násilí, je třeba si uvědomit, že jeho zamítavý postoj vůči jednomu z rodičů – násilníkovi, není výsledkem tohoto syndromu, ale přirozenou reakcí na jednání násilného rodiče. Proto bude vždy třeba, aby orgány, které budou provádět výkon rozhodnutí, braly v potaz zda rodič, kterému dítě do výchovy svěřeno nebylo, nebyl pachatelem domácího násilí. Proto k výkonu rozhodnutí ve věci svěřeni dětí do péče a úpravy styku je třeba přistupovat velice citlivě. Dítě nelze proti jeho vůli nutit ke styku s druhým rodičem, s kterým se stýkat nechce. Zde by bylo vhodnější přistoupit nejprve k psychoterapii a styk dítěte s rodičem řešit na základě přání a připravenosti dítěte. Pravidelné kontakty dětí s oběma rodiči i po jejich rozvodu či rozchodu jsou samozřejmě vhodné v běžných situacích. Partnerství či manželství, rozvedené z důvodu násilí, tento předpoklad zcela přirozeně nespĺňuje.²¹² Násilní rodiče navíc v nemálo případech považují oblast péče o dítě po rozvodu za další pole působnosti v právě rozvedeném vztahu.

Problém tedy spočívá v tom, že soudní vykonavatelé nejsou odborně proškoleni na tento specifický druh výkonu rozhodnutí, což lze považovat za systémový nedostatek fungování justice. Stále chybí síť specializovaných odborných zařízení, která by sloužila jako preventivní nástroj vzniku tzv. syndromu zavrženého rodiče. Tento syndrom vzniká ve většině případů v důsledku bránění jednoho rodiče druhému ve styku s dítětem v rozpadajících se rodinách. Úkolem orgánů sociálně-právní ochrany dětí je v těchto případech vést rodiče všemi prostředky k tomu, aby respektoval práva druhého rodiče a nebránil dítěti ve styku s ním.

7.2. Sociálně-právní ochrana dítěte

V důsledku reformy státní správy došlo a nadále dochází ke snižování počtu pracovníků, kteří působí v oblasti sociálně-právní ochrany dětí. Obce i krajské úřady v současné době snižují počty zaměstnanců, někdy na základě auditu prováděnými subjekty,

²¹⁰ § 76 odst. 1 písm. b), § 76a zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů

²¹¹ vláda podnět schválila usnesením ze dne 10. listopadu 2004 č. 1108 k podnětu Rady vlády ČR pro lidská práva k zajištění práva dítěte odděleného od jednoho nebo obou rodičů udržovat pravidelné osobní kontakty s oběma rodiči (<http://racek.vlada.cz/usneseni/>).

²¹² Světová zdravotnická organizace (WHO) prohlašuje již pouhou přítomnost dětí při násilných aktech vůči jednomu z rodičů, ve velké míře vůči ženám – matkám, za týrání dítěte. Psychické následky jsou totiž velmi podobné.

kteří nejsou schopny posoudit náročnost práce sociálních pracovníků a potřebu prevence či terénní sociální práce.

Dále došlo a nadále dochází k potlačení specializací potřebných k zajištění sociálně-právní ochrany dětí. Na každém obecním úřadě obcí s rozšířenou působností by mělo fungovat oddělení sociálně-právní ochrany a případně oddělení sociální prevence se sociálními pracovníky specializovanými na ochranu dětí s výchovnými problémy nebo páchající trestnou činností, které vyžadují zvýšenou pozornost. Specializace by se dále měla týkat zajišťování náhradní rodinné péče a práce s dětmi týranými a zneužívanými. Vedle toho je nezbytné dostatečně personálně zabezpečit výkon opatrovnictví a terénní sociální práce. Přitom nedostatečná prevence se v sociálně-právní ochraně dětí projevuje zvýšením počtu dětí umístěných do ústavní výchovy, za což je ČR často kritizována. Finanční prostředky, které obce „ušetří“ redukcí pracovníků a často nesystematickou kumulací funkcí, jsou mnohem nižší než finanční prostředky, které musí společnost prostřednictvím rozpočtů především krajů vynaložit na ústavní výchovu dítěte.

Krajské úřady ani ministerstvo práce a sociálních věcí nemají možnost obce, které své povinnosti v oblasti sociálně-právní ochrany řádně neplní, k řádnému výkonu donutit či efektivně ovlivnit počet pracovníků, kteří se sociálně-právní ochranou dětí na konkrétním obecním úřadě zabývají. Stále se zhoršující situace vyvolává otázku, zda by výkon sociálně-právní ochrany neměl převzít stát, který je povinen dětem sociálně-právní ochranu zajistit.

7.3. Zrušení institutu smluvní rodiny Ústavním soudem

Zákon o výkonu ústavní výchovy nebo ochranné výchovy²¹³ zavedl do českého právního řádu pojem "smluvní rodina" (ustanovení § 5 odst. 1, § 8 odst. 4 a § 41 odst. 2), který však blíže nevymezil a jeho ustanovení byla v tomto směru neurčitá. Zákon tak ani nemohl vymezit jeho obsah a nestanovil práva a povinnosti členů smluvní rodiny a dítěte, jakož i vztahy mezi smluvní rodinou, diagnostickým ústavem a zákonnými zástupci dítěte. Cílem tohoto institutu bylo umístění dítěte do smluvní rodiny, pokud to vyžaduje jeho zájem, a to na základě smlouvy mezi diagnostickým ústavem a smluvní rodinou. Prezident republiky podal v září roku 2002 ústavní stížnost, v níž požadoval, aby byl uvedený institut ze zákona vypuštěn z obav před možností zneužití uvedené právní úpravy v neprospěch dítěte. Napadený zákon totiž zavedl možnost, aby diagnostický ústav umístil dítě ve smluvní rodině, přestože diagnostický ústav rozhodnutím soudu přejímá odpovědnost za veškerou péči o dítě. Ústavní soud, který vyhověl ústavní stížnosti prezidenta, považoval umístění dítěte do smluvní rodiny bez dostatečné a úplné zákonné úpravy, včetně soudní kontroly za zásah do základních práv a svobod dítěte (čl. 4 Ústavy ČR) a s principem odloučení dítěte od rodiny jen rozhodnutím soudu na základě zákona (čl. 32 odst. 1 a 4 Listiny). V těchto částech proto Ústavní soud zákon o výkonu ústavní výchovy nebo ochranné výchovy upravující institut smluvní rodiny zrušil.

8. Cizinci

8.1. Vývoj v EU v roce 2004 a změny právních předpisů

²¹³ zákon č. 109/2002 Sb., o výkonu ústavní výchovy nebo ochranné výchovy ve školských zařízeních a o preventivně výchovné péči ve školských zařízeních, ve znění pozdějších předpisů

Sféra migrace a azylu má z pohledu základních koncepčních řešení, jež se týkají lidských práv, zvláštní postavení. Je totiž jednou z oblastí, která spadá do prvního pilíře komunitárního práva a na úrovni EU je snaha o harmonizaci právních předpisů a dalších opatření členských států upravujících azylovou a migrační problematiku. Zpráva nemůže podat vyčerpávající informaci o legislativním a politickém vývoji v rámci EU, je ale nutné upozornit, že evropský vývoj má pro právní a institucionální úroveň ochrany cizinců a uprchlíků v ČR zásadní význam.²¹⁴

V roce 2004 přijala EU následující směrnice týkající se problematiky migrace. *Směrnice 2004/38/ES o právu občanů Unie a jejich rodinných příslušníků volně se pohybovat a pobývat na území členských států*²¹⁵ komplexně upravuje volný pohyb osob v EU a nahrazuje stávající roztržitěnou úpravu. *Směrnice 2004/81/ES o vydávání povolení k pobytu příslušníkům třetích zemí, kteří se stali obětmi obchodování s lidmi nebo činů usnadňující nelegální migraci, a kteří spolupracují s příslušnými orgány*²¹⁶ umožňuje, aby dotčeným osobám, bylo uděleno dočasné povolení k pobytu a *Směrnice 2004/114/ES o podmínkách přijímání státních příslušníků za účelem studia, výměnných pobytů žáků, neplacené odborné přípravy nebo dobrovolné služby*.²¹⁷

Komise EU v roce 2004 vypracovala mj. také prvotní *návrh směrnice o minimálních standardech v případě návratu*, který zvyšuje právní ochranu těch, kteří jsou nuceni se vrátit do vlasti.²¹⁸

V rámci vnitrostátní právní úpravy je z pohledu ochrany lidských práv důležitá změna, kterou s účinností od 1. ledna 2004 bylo změněno zajišťování cizinců v přísném režimu: neprokázání totožnosti již není důvodem pro zajištění v tomto režimu. Opatření uvítali zástupci nevládního sektoru i veřejný ochránce práv jako krok na cestě k vytvoření systému, jež respektuje zásadu, že omezení práv a svobod zajištěných by nemělo jít nad míru nezbytnou k dosažení účelu zajištění. Tato zásada je také východiskem nově navrhované úpravy hlavy XII zákona o pobytu cizinců,²¹⁹ která mimo jiné jako významný humanizační prvek obsahuje i návrh na převedení oprávnění ke zřizování a provozování zařízení pro zajištění cizinců na ministerstvo vnitra, konkrétně na Správu uprchlických zařízení (viz též 4.4.). Novela se také zaměřila na posílení právních jistot zajišťovaných cizinců bez doprovodu ve věku 15 – 18 let.²²⁰

²¹⁴ Vývoj v EU v období od 1. července 2003 do 30. června 2004 shrnuje část 3.1.3 (Asylum and Migration) Výroční zprávy EU o stavu lidských práv. (Council of the European Union: *EU Annual Report on Human Rights*. (2004). Luxemburg: Office for Official Publications of the European Communities, 2004)

²¹⁵ Lhůta pro implementaci směrnice 2004/38/ES do právních řádů členských států EU je stanovena do 30. dubna 2006.

²¹⁶ Lhůta pro implementaci směrnice 2004/81/ES do právních řádů členských států EU je stanovena do 6. srpna 2006.

²¹⁷ Lhůta pro implementaci směrnice 2004/114/ES do právních řádů členských států EU je stanovena do 12. ledna 2007.

²¹⁸ Základními prvky navrhované směrnice jsou: poskytnutí právních záruk proti rozhodnutí o návratu/vyhoštění (písemné rozhodnutí, možnost podat opravný prostředek, překlad rozhodnutí do srozumitelného jazyka), zavedení dvoufázové procedury sestávající z (1) rozhodnutí o návratu a uložení lhůty pro dobrovolný návrat, (2) rozhodnutí o vyhoštění v případě neuskutečnění návratu dobrovolného (obě rozhodnutí mohou být obsažena v jediném dokumentu, výkon rozhodnutí o vyhoštění by tak byl podmíněn neuskutečněním dobrovolného návratu ve stanovené lhůtě), princip proporcionality při zajištění cizince a při uplatňování donucovacích opatření, rozšíření vzájemného uznávání rozhodnutí (nyní upraveno směrnicí 2001/40/ES) na všechny druhy rozhodnutí o návratu a rozhodnutí o vyhoštění.

²¹⁹ zákon č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území ČR, ve znění pozdějších předpisů

²²⁰ Změna hlavy je součástí širší novely zákona č. 326/1999 Sb. Dne 26. října 2004 byla novela předána vládě k projednání a postoupení do dalšího legislativního procesu Parlamentu ČR. Změny se dále týkají volnosti

8.2. Integrace cizinců

ČR patří k zemím s rychlým růstem přistěhovalců. V ČR přibylo za deset let do roku 2002 nejvíc cizinců ze všech zemí Organizace pro hospodářskou spolupráci a rozvoj (OECD). Vyplývá to z pravidelné zprávy OECD mapující sociální situaci v členských zemích. Mezi roky 1993 až 2002 se počet cizinců v ČR zvýšil o 18,2 %. Tímto vývojem se stává stále aktuálnější problematika integrace přistěhovalců do české společnosti.²²¹

Od 1. ledna 2004 došlo k převodu koordinace integrační politiky z ministerstva vnitra na ministerstvo práce a sociálních věcí. Nadále byla realizována *Koncepce integrace cizinců* z roku 2000 (dále jen „Koncepce“) a celkem bylo v roce 2004 na její podporu uvolněno 20 000 tis. Kč.²²² V prvním roce po převodu agendy došlo ke zhodnocení období od roku 1999, kdy vláda ČR zahrнула otázky integrace cizinců na území ČR do státní politiky, a současně k vymezení zásadních problémů, které podle nového gestora bude nutné řešit. Je to například otázka, zda je vhodné pokračovat v realizaci integrace bez legislativního základu. Podle názoru ministerstva práce a sociálních věcí „*zkušenosti řady členských zemí EU ukazují, že otázka integrace cizinců je považována za prioritu, která vyžaduje konzistentní přístup a zejména zákonné vymezení práv a povinností jak ze strany státu, tak ze strany imigrantů*“.²²³ Současné nastavení Koncepce totiž dostatečně nezvýhodňuje osoby usilující o integraci do české společnosti, státní politika by proto měla do budoucna definovat práva cizinců v návaznosti na dosažený stupeň integrace.

Problematikou integrace přistěhovalců se zabývají i některé nestátní neziskové organizace (např. Slovo 21, Centrum pro integraci cizinců); většina se ale zaměřuje spíše na pomoc uprchlíkům a žadatelům o azyl.

8.3. Postavení cizinců dlouhodobě žijících v ČR

V roce 2004 vznikla z podnětu ministerstva práce a sociálních věcí *Analýza postavení cizinců dlouhodobě žijících na území ČR*. Analýzu zpracovala nezávislá konzultační firma Ivan Gabal - Analysis & Consulting.²²⁴ Analýza nemá povahu oficiálního dokumentu a relevantnost jejích závěrů bude v souladu s usnesením vlády ČR ze dne 5. ledna 2005 č. 5 k Realizaci Koncepce integrace cizinců do konce roku 2004 a k jejímu dalšímu rozvoji v roce 2005, posouzena jednotlivými ministerstvy v první polovině roku 2005.

pohybu zajištěných cizinců v rámci zařízení, změny režimu přijímání návštěv, poskytování psychologické a sociální péče, úpravy možnosti umístění cizince do přísného režimu. Předpokládaná účinnost této novely je 1. května 2005.

²²¹ Citované údaje vyplývají z pravidelné zprávy OECD o trendech v mezinárodní migraci, která bude zveřejněna 22. března 2005. Zdroj: ČTK / zpravodajství o zemích ES, o ES a o NATO. Datum: 09-mar-2005 14:56. Název: V OECD přibylo nejvíc cizinců v ČR, velký přírůstek na Slovensku. Viz také http://www.oecd.org/document/56/0,2340,en_2649_201185_34594104_1_1_1_1.00.html

²²² Usnesení vlády ze dne 5. ledna 2005 č. 5 k Realizaci Koncepce integrace cizinců do konce roku 2004 a k jejímu dalšímu rozvoji v roce 2005. http://cizinci.mpsv.cz/soubory/2e33592ff4e62e3fbf6636c62f2ea142/Usnesen_5_2005.pdf

²²³ Tamtéž, část IV., bod IV.3.

²²⁴ Ivan Gabal – Analysis & Consulting: *Analýza postavení cizinců dlouhodobě žijících v ČR a návrh optimalizačních kroků*. Předloženo vládě ČR jako příloha materiálu č.j. 1817/04, ke kterému se vztahuje usnesení vlády ze dne 5. ledna 2005 č. 5. Viz také http://www.mpsv.cz/files/clanky/642/postaveni_cizincu.pdf

Studie použila jako základní materiál pro „diagnózu“ současné situace stanoviska různých skupin s bezprostřední zkušeností se stávajícím systémem regulace a rozhodování o pobytech cizinců, jejich legislativním, právním a institucionálním rozměru. Konkrétně to byly (i) komunity cizinců, (ii) organizace, které je zastupují, (iii) české orgány, které přicházejí do styku s cizinci a (iv) právní experti na vládní, nevládní i akademické úrovni. Přestože studii lze vyčíst četné závažné nepřesnosti a zkreslení, představuje svým způsobem jedinečnou informaci o tom, jak vidí cizinci českou realitu. Představuje proto užitečný příspěvek k poznání odrazu reality ve vědomí zainteresovaných stran a může posloužit jako podnět k širší společenské diskusi.

Cizinecký zákon má podle Analýzy restriktivní charakter, staví cizince do právně nejisté pozice, inferiorní vůči cizinecké policii, které naopak dává prostor pro volnou správní úvahu. Lhůty pro vyřizování žádostí jsou dlouhé. (Podle informací ministerstva vnitra se podané žádosti vyřizují zpravidla ve lhůtě do 60 dnů.) Agenda je institucionálně zakotvena v represivní složce státní moci – cizinecké policii. Ta není řádně vybavena po jazykové stránce²²⁵ a není připravena přistupovat k cizincům jako ke klientům s legitimními potřebami. Přístup k pracovnímu povolení je administrativně náročný, naopak přístup k živnostenskému oprávnění (a pobytu na jeho základě) celkem jednoduchý. Od legální účasti na pracovním trhu odrazuje cizince i vysoké sociální pojištění s minimálním sociálním prospěchem pro plátce.²²⁶ Integraci cizinců do společnosti oslabuje dlouhodobé udržování v nejistotě – desetileté každoroční obnovování dlouhodobého pobytu na cestě k trvalému pobytu. Cizinci mají obtížný přístup k bydlení, nulové volební právo. Nejsou motivováni k osvojení češtiny. K usazování rodin platné právo nevytváří patřičné podmínky – doba na cestě k získání trvalého pobytu je dlouhá, děti se nemohou účastnit výhod veřejného zdravotního pojištění. Cesta k získání občanství je rovněž dlouhá, chybí reálná možnost nabytí českého občanství jako druhého občanství a zrychlené naturalizace přistěhovalců druhé a třetí generace.

Za jeden z nejzávažnějších problémů považuje studie vznik „*paralelních společností, majoritní a vedle ní marginální, do sebe uzavřené enklávy, které se s majoritní populací nesžívají a znamenají pokles koheze společnosti.*“ Nízký stupeň integrace cizinců do majoritní společnosti a vzájemná separace vedou podle studie ke dvojímu riziku: na jedné straně představují marginální či paralelní světy imigrantů atraktivní zázemí extremismu a pěstování agrese vůči „hostitelské“ zemi při nízkém stupni identifikace s jejími hodnotami, řádem,

²²⁵ Ustanovení § 169 cizineckého zákona stanoví, že se řízení podle cizineckého zákona vede v českém jazyce, přesto jsou ale podle informací ministerstva vnitra vždy na oddělení cizinecké policie pracovníci ovládající alespoň jeden světový jazyk. Ne vždy se cizinci podaří v rámci jednání na příslušném oddělení řešit svůj problém s pracovníkem, který ovládá jeho mateřský jazyk. Pracovníci oddělení cizinecké policie jsou dále vnitroresortně vzděláváni v oblasti cizích jazyků a situace se v této oblasti stále zlepšuje.

²²⁶ Pojistné na sociální zabezpečení a příspěvek na státní politiku zaměstnanosti jsou povinny platit všechny osoby výdělečně činné na území ČR ve stanovené výši bez ohledu na to, zda se jedná o občany ČR, cizince nebo azylanty. Z odvedeného pojistného jsou cizinci důchodově a nemocensky pojištěni stejně jako všechny ostatní výdělečně činné osoby na území ČR. Při pracovním úrazu, který by zapříčinil plnou invaliditu, vzniká nárok na plný invalidní důchod následkem úrazu bez ohledu na délku potřebné doby pojištění. Na plný invalidní důchod nebo částečný invalidní důchod vzniká nárok, jestliže v posledních deseti letech před vznikem plné (částečné) invalidity získá pojištěnec alespoň pět let pojištění. Pro výši důchodu se dopočítává jako doba náhradní doba do dovršení důchodového věku. Pro starobní důchod je stanovena minimální čekací doba 25 roků pojištění při dovršení příslušného důchodového věku. Při dovršení důchodového věku 65 let postačí minimální čekací doba 15 roků. Systém sociálního pojištění je jednotný pro všechny výdělečně činné osoby na území ČR a je průběžně financován. Pojistné se nevrací, jestliže pojištěnci nevznikne nárok na některou z dávek důchodového pojištění. S ohledem na výše uvedené tedy nelze podle názoru ministerstva práce a sociálních věcí tvrdit, že v průběhu deseti let nemůže pojištěnec čerpat žádnou dávku důchodového pojištění. Může např. čerpat dávku podmíněnou dlouhodobě nepříznivým zdravotním stavem, popřípadě pozůstalá osoba z ní odvozenou pozůstalostní dávku.

právem i kulturou. Na druhé straně vyvolává marginalizace postavení cizinců odmítavý postoj většinové společnosti k neintegrováným přistěhovalcům a jejich segregovaným a uzavřeným komunitám, což je potenciál pro nárůst popularity pravicově extremistických stran a hnutí.²²⁷

8.4. Děti cizinců narozené na území ČR a zdravotní pojištění cizinců

Doposud se nepodařilo vyřešit zásadní systémový nedostatek, kterým je neexistence všeobecně dostupného zdravotního pojištění pro děti cizinců ze třetích zemí. Děti cizinců ze třetích zemí, které se narodí na území ČR, zdravotní pojišťovny komerčně nepojistí, pokud jsou vážně nemocné. Rodiče dětí se tak následně dostávají do neřešitelných dluhů. Stejně tak na situaci doplácení nemocnice a další zařízení, které děti ošetřují. Na tuto situaci reagoval vládní návrh zákona o zdravotním pojištění dětí cizinců, který ministerstvo zdravotnictví zpracovalo z podnětu Rady vlády pro lidská práva. Vláda předložila příslušný návrh Poslanecké sněmovně dne 27. září 2003, Poslanecká sněmovna jej ale ve druhém čtení v květnu 2004 zamítla.²²⁸ Zamítnutí doporučil Výbor pro sociální politiku a zdravotnictví. Tehdejší ministr zdravotnictví Jozef Kubinyi v rozpravě uvedl, že „pokud přijmete doporučení Výboru pro sociální politiku a zdravotnictví a návrh zamítnete, nebude to znamenat neřešení problému“.²²⁹ Ve vztahu k cizincům ze třetích zemí to ale není přiměřený popis reality – problém zdravotního pojištění těchto dětí neřešen zůstává.

Kromě zdravotního pojištění dětí – cizinců přetrvává dále problém ohledně zdravotního pojištění imigrantů – seniorů. Všeobecná zdravotní pojišťovna odmítá pojistit imigranty nad 70 let a matky v případě porodu. Ty jsou následně nuceny platit za porod částky, které jsou stanovovány jednotlivými zařízeními bez jakýchkoli pravidel. Tato situace nedává rodinám právní jistotu a negativně působí na stabilitu rodin cizinců. Pokud jde o další zacházení s dětmi cizinců, představuje zcela specifickou problematiku diskriminační zacházení, pokud jde o umístování dětí cizinců do jeslí a školek. Poplatky za pobyt v těchto zařízeních stanovuje zřizovatel, a pro cizince jsou zpravidla stanovovány několikanásobně vyšší poplatky než pro občany ČR.

8.5. Některé další problémy praxe²³⁰

Podle poznatků veřejného ochránce práv se vedle častých problémů souvisejících s pobytem a s vycestováním cizinců z území ČR v poslední době začínají opakovat i problémy týkající se vstupu cizinců na území ČR. Ve většině případů, s nimiž se v rámci své činnosti setkal, se jednalo o neudělení víza, o požadování předložení nadbytečných dokladů k žádosti o vízum a o nevstřícný přístup ze strany zaměstnanců zastupitelských úřadů ČR v zahraničí.

Podle názoru veřejného ochránce práv by měla být snížena částka, která slouží k prokázání zajištění prostředků k pobytu na území ČR, a to jak v ustanovení § 13 cizineckého zákona, tak v jeho dalších navazujících ustanoveních. Stanovené částky, uvedené

²²⁷ Tamtéž, bod 3.14.

²²⁸ viz sněmovní tisk č. 417 (<http://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=4&T=417>)

²²⁹ viz zápis jednání Poslanecké sněmovny Parlamentu ČR ze dne 4. května 2005 (<http://www.psp.cz/eknih/2002ps/stenprot/031schuz/s031015.htm#r2>)

²³⁰ Tato část vychází ze zkušeností veřejného ochránce práv.

v násobcích životního minima, jsou nepřiměřeně vysoké a cizincům způsobují vážné problémy.

8.6. Udělování státního občanství ČR²³¹

Spornou otázkou nadále zůstává rozsah odůvodnění zamítavých rozhodnutí o udělení státního občanství ČR. Podmínky pro udělení státního občanství ČR jsou stanoveny zákonem, avšak ani jejich splnění nezakládá právní nárok na udělení státního občanství. To ale neznamená, že si rozhodující správní orgány mohou počínat libovolně. Podle názoru veřejného ochránce práv je proto nutné se pozastavit nad opakovanou absencí odůvodnění v rozhodnutích ministerstva vnitra, resp. ministra vnitra ve vztahu k § 10 odst. 3 zákona o státním občanství ČR,²³² který stanoví povinnost posoudit žádost o udělení státního občanství ČR i z hlediska bezpečnosti státu.²³³ Ministerstvo vnitra ani ministr vnitra se totiž v odůvodnění svých zamítavých rozhodnutí opakovaně nevyořadávají s tím, jakým způsobem byla posouzena žádost o udělení státního občanství z hlediska bezpečnosti státu. Podle názoru veřejného ochránce práv je tuto praxi třeba odmítnout, a to s poukazem na jeden ze základních principů právního státu, kterým je respektování zásady předvídatelnosti zákona a vyloučení prostoru pro případnou svévoli za strany exekutivní moci. Je sice nutno zohlednit legitimní veřejný zájem na ochraně utajovaných skutečností, to ale neznamená, že lze posuzované bezpečnostní hledisko v odůvodnění rozhodnutí zcela pominout. Posouzení žádosti o udělení státního občanství z hlediska bezpečnosti státu by mělo být v rozhodnutí odůvodněno na jedné straně stručně a obecně, aby nevedlo ke skutečnému ohrožení důležitých zájmů státu, ani zájmu třetích osob, na druhé straně by však mělo být jasné a srozumitelné. Stávající řešení, kdy se bezpečnostní zájmy státu v rámci správního řízení posuzují, ale neodůvodňují, výrazným způsobem podlamuje právní jistotu žadatelů o státní občanství a negativně ovlivňuje transparentnost celého správního řízení.

Podle názoru ministerstva vnitra nelze ale postupu nic vytýkat. Citované ustanovení (§ 10 odst. 3 zákona o státním občanství ČR) stanoví, že ministerstvo vnitra si může vyžádat stanoviska Policie ČR a zpravodajských služeb z hlediska bezpečnosti státu a pokud je obsahem tohoto stanoviska skutečnost podléhající utajení podle zákona o ochraně utajovaných skutečností,²³⁴ nestává se součástí spisu. Není-li však součástí spisu, nemůže se objevit ani v odůvodnění rozhodnutí ministerstva vnitra, resp. ministra vnitra.

Ministerstvo také upozorňuje na Evropskou úmluvu o státním občanství, která pro ČR vstoupila v platnost 1. července 2004, a k níž přijala Rada Evropy vysvětlující zprávu, která podle bodu 86 k čl. 11 této úmluvy, týkající se rozhodování v řízeních vztahujících se ke státnímu občanství, uvádí, že všechna rozhodnutí týkající se státního občanství musí obsahovat písemné zdůvodnění. Musí být uvedeny minimálně zákonné a faktické důvody. Vysvětlující zpráva dále uvádí, že pro rozhodnutí související s národní bezpečností se má poskytnout co nejméně informací. Z toho vyplývá, že rozhodnutí ministerstva vnitra, resp.

²³¹ Tato část vychází ze zkušeností veřejného ochránce práv.

²³² zákon č. 40/1993 Sb., o nabytí a pozbytí občanství ČR, ve znění pozdějších předpisů

²³³ Ustanovení § 10 odst. 3 zákona č. 40/1993 Sb., o nabytí a pozbytí občanství ČR, ve znění pozdějších předpisů, zní: „*Ministerstvo je povinno posoudit žádost o udělení státního občanství i z hlediska bezpečnosti státu; může si při tom vyžádat stanoviska Policie České republiky a zpravodajských služeb České republiky; pokud je obsahem těchto stanovisek skutečnost podléhající utajení podle zvláštního zákona, nestává se součástí spisu.*“

²³⁴ zákon č. 148/1998 Sb., o ochraně utajovaných skutečností, ve znění pozdějších předpisů

ministra vnitra týkající se státního občanství a jejich odůvodnění z hlediska bezpečnosti státu nejsou v rozporu s Evropskou úmluvou o státním občanství.

Vzhledem k tomu, že uvedený problém musí řešit ve vztahu k udělování státního občanství i jiné země, bylo by žádoucí provést nezávislou studii o situaci v jiných zemích.

9. Uprchlíci a jiné osoby, které vyžadují mezinárodní ochranu

9.1. Celková situace v oblasti azylu

V důsledku vstupu ČR do EU a zapojení se do dublinského systému došlo v roce 2004 k významnému poklesu počtu žadatelů o azyl a zároveň ke změně charakteru migrace některých skupin cizinců jako např. z Ruské federace – Čečenska. V ČR v roce 2004 o azyl požádalo celkem 5 459 osob, což oproti roku 2003 představuje pokles o 52,1 % (z hodnoty 11 396 žadatelů o azyl). Nejpočetnější státní příslušností žadatelů o azyl v roce 2004 byla Ukrajina (29,3 % z celkového počtu žadatelů o azyl), která dlouhodobě patří mezi hlavní zdrojové země žadatelů o azyl v ČR.

V roce 2004 bylo v azylovém řízení ministerstvem vnitra vydáno celkem 7 876 rozhodnutí. Azyl byl v roce 2004 udělen celkem 142 cizincům. Největší počet azylů získali občané Ruské federace (45) a státní příslušníci Běloruska (29). Překážky vycestování byly v roce 2004 dle zákona o azylu uděleny ve 42 případech.²³⁵

V roce 2004 došlo k výraznému zkrácení lhůt, v nichž správní orgán vyřizuje žádosti o udělení azylu. Přesto také v uplynulém roce opakovaně upozornil Vysoký komisař OSN pro uprchlíky, resp. jeho pražská kancelář (dále jen „UNHCR“), ministerstvo vnitra na individuální případy žadatelů o azyl, kteří na jeho rozhodnutí čekají déle než jeden rok.

9.2. Vytváření společné azylové politiky EU

Na summitu Evropské rady v Tampere v roce 1999 bylo dohodnuto vytvořit společný evropský azylový systém. Evropská rada se shodla na dvoufázovém přístupu. Na základě článku 63 Amsterodamské smlouvy došlo k přijetí právních nástrojů k vybudování jádra společného evropského azylového systému, mezi něž patří:

- *Nařízení Rady (ES) č. 343/2003 ze dne 18. února 2003, kterým se stanoví kritéria a postupy pro určení členského státu příslušného k posuzování žádosti o azyl podané státním příslušníkem třetí země v některém z členských států (tzv. Dublin II).*²³⁶ Cílem nařízení je vedení pouze jednoho azylového řízení v rámci EU a prevence tzv. asylum shopping. Nařízení dále předchází jevu tzv. refugees in orbit, kdy členské státy žadatele o azyl postupně odkazují z jednoho členského státu do jiného, aniž by některý z nich vzal na sebe odpovědnost za přezkoumání jejich žádosti, protože umožňuje urychleně určit členský stát odpovědný za

²³⁵ Podrobnější informace přináší každoročně *Zpráva o situaci v oblasti migrace na území ČR*, kterou zpracovává ministerstvo vnitra.

²³⁶ Po vstupu ČR do EU, od 1. května 2004, je ČR nařízením přímo vázána. Nařízení představuje přímo aplikovatelnou normu bez potřeby její transpozice do českého právního řádu, přesto bylo prověřováno, zda český právní řád neklade překážky její přímé aplikovatelnosti a jako výsledek této prověrky byla přijata novela zákona o azylu č. 57/2005 Sb., která vytváří předpoklady pro hladké včlenění tohoto nařízení do existujícího právního a institucionálního systému.

posouzení žádosti o azyl tak, aby byl garantován účinný přístup k postupům pro určení postavení uprchlíka.

- *Směrnice Rady 2003/9/ES ze dne 27. ledna 2003, kterou se stanoví minimální normy pro přijímání žadatelů o azyl.*²³⁷ Požadavky respektují základní práva a dodržují zásady uznávané zejména Chartou základních práv EU. Směrnice upravuje materiální podmínky přijetí žadatelů o azyl (zajištění základní zdravotní péče, ubytování, stravy, vzdělávání, přístupu na pracovní trh atp.).

- *Směrnice Rady 2004/83/ES ze dne 29. dubna 2004 o minimálních požadavcích na kritéria a status 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 („Kvalifikační směrnice“).*²³⁸ Směrnice se zabývá hmotně-právními aspekty, harmonizuje definici termínu uprchlík a upravuje podmínky, které musí žadatel o azyl splnit, aby mu byl udělen status uprchlíka a upravuje práva spojená s tímto statutem. Dále definuje důvody udělení *subsidiární ochrany*.

- *Návrh směrnice Rady o minimálních standardech pro řízení o udělení a odnětí statusu uprchlíka („Procedurální směrnice“).* Směrnice řeší procesně-právní otázky udělení a odnětí statusu uprchlíka. Vztahuje se na všechny osoby, které požádají o azyl na hranicích nebo na území členských států EU. Na této směrnici bylo prozatím dosaženo politické shody, její přijetí se předpokládá na jaře roku 2005.

V dlouhodobém horizontu budou připraveny předpisy EU překračující minimální úroveň harmonizace standardů a mající za úkol vybudovat v EU jednotnou azylovou proceduru a jednotný status pro ty, kterým byl udělen azyl platný v celé Evropské unii.

9.3. Změny právního rámce pobytu cizinců v ČR

Vzhledem k výše uvedenému vývoji v EU dochází k četným novelizacím zákona o azylu a souvisejících předpisů.

Dne 1. ledna 2004 nabyla účinností novela²³⁹ zákona o azylu. Uvedenou novelu lze považovat za drobnou, změna se mimo jiné týkala rozšíření možnosti poskytovat zdravotní péči, ubytování, stravování a nezbytné hygienické potřeby jinak náležející žadatelům o udělení azylu i na cizince po dobu běhu lhůty k podání žaloby ke krajskému soudu.

Další novely zákona o azylu byly přijaty v roce 2004 zákonem č. 539/2004 Sb., (s účinností k 1. listopadu 2004) a zákonem č. 501/2004 Sb. (s účinností od 1. ledna 2006). První z uvedených novel, provedená v rámci novely trestního řádu, se týká § 16 odst. 1 písmeno k) zákona o azylu a zohledňuje úpravu nově obsaženou v trestním řádu a reagující na předávání osob mezi ČR a členskými státy EU na základě evropského zatýkácího rozkazu. Druhou z novel přijatých v průběhu roku 2004 se k 1. lednu 2006 mění zákon o azylu v souvislosti s přijetím nového správního řádu.

²³⁷ Lhůta pro implementaci směrnice Rady 2003/9/ES ze dne 27. ledna 2003, kterou se stanoví minimální normy pro přijímání žadatelů o azyl, byla stanovena do 6. února 2005. Směrnice Rady 2003/9/ES byla implementována do novely zákona o azylu č. 57/2005 Sb., která nabyla účinnosti 4. února 2005.

²³⁸ Lhůta pro implementaci směrnice je stanovena do 10. října 2006.

²³⁹ provedená zákonem č. 222/2003 Sb.

Od počátku roku 2004 byly v legislativním procesu projednávány další dvě novelizace zákona o azylu. První²⁴⁰ reaguje na doposud přijaté směrnice EU.²⁴¹ Novela dále reaguje na *Protokol o poskytování azylu státním příslušníkům členských států EU* tak, že z okruhu žadatelů o udělení azylu v podstatě vylučuje občany EU tím, že řízení o udělení azylu na základě žádosti podané na území ČR bude zastavováno z důvodu nepřijatelnosti žádosti. Podaná žaloba proti rozhodnutí o nepřijatelnosti žádosti nemá odkladný účinek, pokud o něm soud ve smyslu § 73 soudního řádu správního²⁴² na návrh nerozhodne. Dále po předání rozhodnutí o nepřijatelnosti žádosti o azyl z důvodu, že ČR není členským státem odpovědným za její posouzení, je žadatel povinen setrvat v pobytovém nebo přijímacím středisku až do doby, kdy bude dopraven do členského státu EU příslušnému k posouzení žádosti. V souvislosti se zavedením dublinských pravidel tak došlo k uplatnění systémového omezení svobody pohybu cizinců, kteří nadále jsou, přinejmenším *de facto* žadatelé o azyl.²⁴³

Druhá z připravovaných novel obsahuje návrhy změn, které vyžaduje aplikační praxe. Účinnost je předpokládána k 1. červenci 2005.²⁴⁴

9.4. Otázky společné azylové politiky EU problematické z hlediska ochrany lidských práv

V posledních letech se v rámci EU diskutuje otázka zřizování záchytných táborů pro žadatele o azyl mimo země EU. Jde z hlediska ochrany práv uprchlíků o zcela zásadní problém.

Zřízením středisek EU pro zpracování žádostí o azyl se zabývá *Sdělení Evropské komise z června 2004 nazvané Zlepšení přístupu k trvalým řešením (COM 2004 410 final)*, které je odpovědí na závěry summitu Evropské Rady v Soluni v červnu 2003. Komise zde byla vyzvána, aby posoudila všechny parametry za účelem zajištění uspořádanějšího a řízeného vstupu osob vyžadujících mezinárodní ochranu na území EU a aby prostudovala způsoby a prostředky k posílení ochranné kapacity regionů původu.

Zřízení záchytných táborů pro nelegální migranty v severní Africe bylo navrženo německým a italským ministrem vnitra. Záchytné tábory by měly sloužit k tomu, aby v nich byli odděleni uprchlíci, kteří mají nárok na ochranu, od ekonomických imigrantů. Tato, z hlediska pravděpodobných dopadů na ochranu lidských práv krajně riskantní idea, však

²⁴⁰ Navržená novela byla schválena jako zákon č. 57/2005 Sb. a vstoupila v účinnost 4. února 2005.

²⁴¹ Původním záměrem bylo upravit české azylové právo obsažené zejména v zákonu o azylu poté, co budou publikována všechna zásadní opatření EU týkající se azylu, předpokládané v čl. 63 Smlouvy o založení ES, ale tento záměr není možné s ohledem na termín transpozice již publikovaných norem realizovat, neboť se proces přijímání zbývajících předpisů dotýkajících se problematiky azylu zpozdil. Do citované novely je promítnuta *Směrnice 2003/9/ES stanovující minimální požadavky pro přijímání žadatelů o azyl a Směrnice 2003/86/ES o právu na sloučení rodiny*.

²⁴² zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů

²⁴³ Je-li řízení pravomocně ukončeno z důvodů, že k projednání jeho azylové žádosti je příslušný jiný členský stát EU než ČR, ocitá se žadatel o azyl v postavení cizince. Rozhodnutím ale není meritorně posouzena žádost, dotčený cizinec tak nadále má znaky žadatele o azyl. Blíže k problému také Baršová, Andrea. *Dublin II a omezení svobody žadatelů o azyl. Seminář systémové problémy azylové a cizinecké legislativy v ČR a dopady vstupu do EU*. 23. 8.2004. Brno, s. 39-62 (viz http://www.migraceonline.cz/clanky_f.shtml?x=208133).

²⁴⁴ Vláda předložila Poslanecké sněmovně návrh zákona dne 27. ledna 2005. Poslanecká sněmovna ho projednává jako tisk 882 (http://www.snemovna.cz/forms/tmp_sqw/444f007d.doc).

zatím nezískala významnou podporu.²⁴⁵ ČR zřizování záchytných středisek nepodporuje. Řešení objektivních potíží, na které návrh reaguje, vidí ČR v posilování spolupráce především s nejbližšími geografickými sousedy rozšířené EU. Spolupráce by dle ČR měla být realizována rozšiřováním dialogu a pomocí těmto zemím vybudovat či zkvalitnit azylovou a imigrační infrastrukturu.

9.5. Činnost nevládních organizací při pomoci uprchlíkům

Při poskytování služeb žadatelům o azyl a uprchlíkům hraje již tradičně velmi důležitou roli nevládní sektor. V posledních letech v tomto sektoru dochází k pozitivnímu vývoji – větší profesionalizaci a také ke snaze o systematictější přístupy. V roce 2004 tak přispěly nevládní organizace i ke vzniku několika významnějších odborných prací o problematice azylu. Jsou to mj. obsáhlá studie Pavla Pořízka z nestátní neziskové organizace SOZE *Komplexní analýza azylového systému v ČR včetně návržení legislativních opatření k jeho zefektivnění*²⁴⁶ a studie Ivany Janů a Martina Rozumka z Organizace na pomoc uprchlíkům *Azylové právo ES – Pohled a role nevládních organizací*.²⁴⁷

České nevládní organizace reagují i na začlenění ČR do EU - stále více se zapojují do tzv. evropských síťových organizací (např. ECRE), které jsou schopny oslovit jak zástupce výkonné moci v Bruselu, tak v hlavních městech členských států, i moci zákonodárné.

Zlepšení postavení a další profesionalizaci nevládních organizací by měla podpořit navržená změna soudního řádu správního,²⁴⁸ která má umožnit, aby účastník, který se domáhá soudní ochrany žalobou ve věci azylu, mohl být zastoupen nestátní neziskovou organizací. Za právníckou osobu by jednal k tomu pověřený zaměstnanec nebo člen, který má vysokoškolské právnícké vzdělání, které je podle zvláštních právních předpisů vyžadováno pro výkon advokacie. Navržená změna je součástí novely azylového zákona.²⁴⁹

9.6. Problémy azylové praxe

9.6.1. Souběh řízení o správním vyhoštění a řízení o udělení azylu a souběh a realizace soudem uloženého trestu vyhoštění a řízení o udělení azylu

Jedním z problémů, na které upozornila zpráva 2003, je souběh řízení o správním vyhoštění a o udělení azylu.²⁵⁰ Uvedený problém se týká cizinců, kteří v době zahájení řízení

²⁴⁵ V říjnu 2004 se konala schůzka ministrů vnitra pěti zemí EU – Velké Británie, Francie, Německa, Itálie a Španělska (tzv. G5), na které byla řešena otázka, jak zastavit nelegální migraci a byl projednáván návrh Německa a Itálie na zřízení záchytných táborů v severní Africe. Skupina zemí EU G5 se nakonec neshodla na německém návrhu umístit nelegální migranty v záchytných táborech v severní Africe předtím, než se vydají na riskantní cestu po moři na pobřeží jižní Evropy. V průběhu jednání Itálie odstoupila od plánu na vytvoření záchytných táborů v severní Africe a konstatovala, že plán na vytvoření těchto táborů musí být součástí širší politiky v rámci EU. Velká Británie by přivítala diskusi o vytvoření táborů v severní Africe. Ostatní země G5 jsou zásadně proti tomuto plánu.

²⁴⁶ Pořízek, Pavel: *Komplexní analýza azylového systému v ČR včetně návržení legislativních opatření k jeho zefektivnění*. Brno 2004, 204 s.

²⁴⁷ Janů, Ivana a Rozumek, Martin: *Azylové právo ES – Pohled a role nevládních organizací*. Praha: Organizace na pomoc uprchlíkům, 2004, s. 144.

²⁴⁸ zákon č. 150/2002 Sb., ve znění pozdějších předpisů

²⁴⁹ Sněmovní tisk 882 (<http://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=4&T=882>)

²⁵⁰ Zpráva 2003, bod II/10.2.2.

o správním vyhoštění pobývají na území ČR neoprávněně. Podle informací UNHCR cizinecká policie při udělování správního vyhoštění ani při jeho samotném výkonu v případech, kdy došlo k zajištění cizince, nezkontroluje, zda vyhošťovanému cizinci nehrozí jednání popsané v § 179 odst. 1 cizineckého zákona. Rozhodování, při kterém správní orgán zvažuje pouze možný zásah vyhoštění do soukromého a rodinného života,²⁵¹ může být dle názoru UNHCR v rozporu s čl. 33 odst. 1 Úmluvy o právním postavení uprchlíků. Podle informací ministerstva vnitra ale ke zkoumání, zda neexistuje překážka vycestování podle § 179 cizineckého zákona, dochází. Toto zkoumání ale není zasazeno do rámce správního řízení. Novela cizineckého zákona, která je v současnosti projednávána vládou, tuto otázku řeší a zkoumání existence překážky vycestování stanovuje jako povinnou součást řízení o správním vyhoštění a rozhodnutí ve věci, čímž se stává i přezkoumatelnou.

Problematickou se v tomto směru jeví i praxe vylučování odkladného účinku odvolání proti rozhodnutí cizinecké policie o správním vyhoštění, jak ji popsala zpráva 2003,²⁵² která také konstatovala, že je třeba urychleně změnit praxi, při níž jsou v průběhu řízení o azylu kontaktováni zástupci úřadů země původu žadatele o azyl. Zpráva 2003 konstatovala, že takovou praxi je z hlediska ochrany práv žadatelů o azyl třeba považovat za nepřijatelnou. K nápravě ovšem nedošlo.²⁵³

Zatím bez úspěchu zůstávají snahy ministerstva vnitra prosadit do českého právního řádu (poslední pokus byl učiněn s souvislostí s přípravou věcného záměru trestního řádu) řešení souběhu azylového řízení a řízení vykonávacího. Trest vyhoštění (samozřejmě to platí i na vydání cizince k trestnímu stíhání do ciziny, jestliže požádal ČR o ochranu formou azylu a o této žádosti nebylo dosud pravomocně rozhodnuto) je vykonatelný až po nabytí právní moci rozhodnutí ve věci azylu. Tento požadavek reaguje na problémy vzniklé v aplikační praxi, kdy docházelo a dochází k případům vyhoštění cizince na základě vykonatelného trestu vyhoštění a tento cizinec požádal o mezinárodní ochranu formou azylu. Ministerstvo vnitra s ohledem na mezinárodní závazky ČR a právo EU v této oblasti setrvává i nadále, a to bez ohledu na odlišné stanovisko trestního kolegia Nejvyššího soudu ze dne 17. dubna 2003 vydaného pod spisovou značkou Tejn 310/2001, na názoru, že zahájení řízení brání nařízení a výkonu trestu vyhoštění.

9.6.2. Řízení o udělení azylu v tranzitním prostoru mezinárodního letiště

Zpráva 2003 se obsáhle věnovala problému řízení o udělení azylu v tranzitním prostoru mezinárodního letiště.²⁵⁴ Lze uvítat přípravu nových prostor azylového střediska, protože dosavadní středisko nebylo vyhovující. I v roce 2004 ale přetrvávaly některé problémy s tímto druhem řízení. UNHCR např. zaznamenal případ palestinského žadatele o azyl, který strávil v zařízení v tranzitním prostoru letiště Praha-Ruzyně celkem 17 dní (od

²⁵¹ ustanovení § 119, odst. 4, resp. ustanovení § 120, odst. 2 zákona č. 326/1999 Sb.

²⁵² Je-li rozhodnutí o správním vyhoštění vydáno cizinci, který je účastníkem řízení o udělení azylu, má odvolání proti tomuto rozhodnutí vždy odkladný účinek. V tomto rozhodnutí je stanovena lhůta k vycestování až po pravomocném ukončení řízení o udělení azylu.

²⁵³ Konkrétně je v případě souběhu řízení o správním vyhoštění a řízení o azylu zastupitelský úřad příslušný podle státního občanství cizince požádán o ověření totožnosti a vydání cestovního dokladu pro cizince, který je zajištěn a umístěn v zařízení pro zajištění cizinců z důvodu připravované realizace vyhoštění z území ČR. Zastupitelský úřad není Cizineckou policií informován o probíhajícím azylovém řízení u cizinců, není mu sděleno místo zajištění cizinců a po dobu azylového řízení není umožněn pracovníkům zastupitelských úřadů styk s cizinci zajištěnými v zařízení pro zajištění cizinců.

²⁵⁴ Zpráva 2003, bod. II/10.2.2.

okamžiku zahájení řízení o udělení azylu do doručení rozhodnutí ministerstva vnitra o zamítnutí jeho žádosti). Ačkoli ministerstvo vnitra vydalo rozhodnutí ve lhůtě pěti dnů (§ 73 zákona o azylu), žadatel čekal v přijímacím středisku na předání tohoto rozhodnutí další dva týdny.²⁵⁵ Systémově není nadále řešen přístup mezinárodních a nevládních organizací do tranzitního prostoru v případě, že pracovníci těchto organizací chtějí žadatelům poskytovat právní či sociální poradenství.

9.6.3. Problém ustanovení § 10 odst. 3 zákona o azylu

Nadále přetrvává problém § 10 odst. 3 zákona o azylu, podle něhož „*cizinec, který v ČR o udělení azylu již žádal, je oprávněn podat žádost o udělení azylu nejdříve 2 roky od pravomocného ukončení předchozího řízení.*“ Skutečnost, že ministerstvo vnitra může v individuálních případech výjimku z tohoto pravidla udělit, nelze považovat za dostatečnou záruku.

9.6.4. Soudní rozhodnutí

V roce 2004 došlo k rozhodnutí Nejvyššího správního soudu proti rozhodnutí Městského soudu v Praze v případě pana Y.A.²⁵⁶ V rozhodnutí se soud mj. vyjadřuje ke způsobu, jakým má správní orgán rozhodovat v důkazní nouzi: „*Za této situace je nutné i zohlednit charakter země původu žadatele o azyl, způsob výkonu státní moci v ní, možnosti uplatňování politických práv a dalších skutečností, které mají vliv na naplnění důvodu pro udělení azylu. Jestliže o zemi původu žadatele je známo, že stav dodržování lidských práv je špatný, že občanům je upíráno právo na změnu vlády, že dochází k nezákonným popravám, mizení osob, častému používání mučení, pak tyto skutečnosti musí správní orgán zohlednit v situaci důkazní nouze, a to ve prospěch žadatele o azyl. Naopak, je-li země původu žadatele o azyl právním státem s demokratickým režimem, je na žadateli o azyl, aby věrohodně doložil, že je v zemi skutečně pronásledován.*“

Dále lze uvést další významná rozhodnutí, která dokládají již ustálenou rozhodovací praxi.

Usnesení Ústavního soudu sp. zn. IV. ÚS 12/04 ze dne 15. března 2004 či rozsudku Nejvyššího správního soudu č.j. 5 Azs 225/2004 ze dne 24. února. 2005

„*Azyl je výjimečný institut konstruovaný za účelem poskytnutí ochrany tomu, kdo z důvodů v zákoně stanovených pocituje oprávněnou obavu z pronásledování ve státě, jehož je občanem. Azyl jako právní institut není (a nikdy nebyl) univerzálním nástrojem pro poskytnutí ochrany před bezprávním, jakkoli surovým, hrubým a těžce postihujícím jednotlivce nebo celé skupiny obyvatel. Důvody pro poskytnutí azylu jsou zákonem vymezeny poměrně úzce a nepokrývají celou škálu porušení lidských práv a svobod, která jsou jak v mezinárodním, tak i ve vnitrostátním kontextu uznávána. Institut azylu je aplikovatelný v omezeném rozsahu, a to pouze pro pronásledování za zákonem uznaných důvodů, kdy je tímto institutem chráněna toliko nejvlastnější existence lidské bytosti a práva a svobody s ní spojené, třebaže i další případy vážného porušování ostatních lidských práv jsou natolik závažné, že by na ně taktéž*

²⁵⁵ Podle zákona o azylu je ministerstvo povinno vydat nikoli předat rozhodnutí v uváděné lhůtě 5 dnů. Často jsou předání rozhodnutí limitována administrativně-technickými překážkami, které správní orgán ovlivnit nemůže (např. nedostatek tlumočnicků určitého jazyka apod.).

²⁵⁶ Rozsudek č.j. Azs 50/2003-89 ze dne 24. února 2004.

bylo možno nahlížet jako na pronásledování. Proto např. porušování hospodářských, sociálních a kulturních práv, jejichž požívání je do značné míry závislé na stupni ekonomické vyspělosti příslušné země, nečiní z dané osoby uprchlíka ve smyslu Úmluvy o právním postavení uprchlíků z roku 1951, kterou je Česká republika vázána, a není tedy ani důvodem pro udělení azylu podle ustanovení § 12 azylového zákona, byť by životní podmínky v dané zemi byly sebevíc tíživé, ledaže by ekonomická opatření mající nepříznivý dopad na životní úroveň příslušné osoby byla skrytě namířena proti určité národnosti, rasové nebo politické skupině; zde by pak podle okolností případu přicházelo v úvahu naplnění podmínek pro udělení azylu.“

Z Rozsudku Nejvyššího správního soudu č.j. 5 Azs 297/2004 ze dne 24. února 2005

„Naplnění podmínek pro zamítnutí žádosti o azyl jako zjevně nedůvodné podle § 16 zákona o azylu vylučuje posouzení žádosti podle § 12 téhož zákona. Pokud v řízení vyplynula nepochybná skutečnost, taxativně uvedená v § 16 odst. 1 písm. k) zákona, nepochybil správní orgán, zamítl-li žádost jako zjevně nedůvodnou, aniž by zkoumal další důvody pro udělení azylu. V daném případě správní orgán rozhodne konečným způsobem ve věci, bez toho, aby zjišťoval existenci některého z důvodů pro udělení azylu dle § 12, resp. § 13 a § 14 zákona o azylu. Protože pro rozhodování o udělení azylu podle § 13, resp. § 14 zákona je určující závěr o neexistenci důvodů pro udělení azylu podle § 12 a tento důvod při postupu dle § 16 není zjišťován, nemůže správní orgán posuzovat ani naplnění důvodů pro udělení azylu dle § 14.“

Z rozsudku Nejvyššího správního soudu č.j. 7 Azs 229/2004 ze dne 24. února 2005

„Správní orgán nepochybil, jestliže v souzené věci nerozhodl o překážkách vycestování dle ustanovení § 91 zákona o azylu, neboť ze samotného znění zákona o azylu je zřejmé, že výrok o tom, že se na cizince vztahuje překážka vycestování, bude v rozhodnutí uveden pouze tehdy, jestliže správní orgán rozhodne o neudělení nebo odnětí azylu. V tomto případě bylo rozhodnuto o zastavení řízení, z čehož je patrné, že stěžovateli nebyl azyl odňat, ani neudělen.“

Z rozsudků Nejvyššího správního soudu č.j. 5 Azs 50/2003 ze dne 26. února 2004 a č.j. 5 Azs 225/2004 ze dne 24. února. 2005

„Z výše citovaných ustanovení zákona lze dovodit, že správní orgán má povinnost zjišťovat skutečnosti rozhodné pro udělení azylu podle ustanovení § 12 cit. zákona je tehdy, jestliže žadatel o udělení azylu alespoň tvrdí, že existují důvody v tomto ustanovení uvedené, případně neuvádí jen ekonomické důvody. V opačné případě žádost jako zjevně nedůvodnou zamítne. Nedojde-li k zamítnutí žádosti jako zjevně nedůvodné ve lhůtě 30 dnů od zahájení správního řízení, vydá rozhodnutí dle ustanovení § 12 s dalšími akcesorickými výroky. To ovšem neznamená a z žádného ustanovení zákona tak nelze dovodit, že by správnímu orgánu za této situace vznikla povinnost, aby sám domýšlel právně relevantní důvody pro udělení azylu žadatelem neuplatněné a posléze k těmto důvodům činil příslušná skutková zjištění. Povinnost zjistit skutečný stav věci dle ustanovení § 32 zákona č. 71/1967 Sb. má správní orgán pouze v rozsahu důvodů, které žadatel v průběhu správního řízení uvedl.“

9.6.5. Poskytování finančního příspěvku žadateli o udělení azylu hlášenému mimo azylové zařízení

V průběhu řízení o udělení azylu je poskytnut finanční příspěvek nejdéle tři měsíce (§ 43 zákona o azylu). Podle názoru řady zainteresovaných nevládních organizací i veřejný ochránce práv by ale bylo vhodné vrátit se k právní úpravě před novelizací zákona o azylu provedenou zákonem č. 2/2002 Sb., tedy k možnosti poskytování finančního příspěvku na neomezenou dobu nebo alespoň prodloužit možnost poskytování finančního příspěvku na jeden rok. Žadatelé o azyl pobývající mimo azylové zařízení totiž v průběhu prvního roku azylového řízení nemají přístup na trh práce a v důsledku změny zákona o státní sociální podpoře,²⁵⁷ byli vyloučeni z okruhu oprávněných osob pro výplatu dávek státní sociální podpory.²⁵⁸ Jejich finanční zajištění je tak omezené a vede buď k nelegálnímu zaměstnávání nebo k návratu do pobytového střediska. To vše za situace, kdy pobyt žadatele o azyl v azylovém zařízení je pro stát nákladnější, než jeho pobyt mimo toto zařízení (v soukromí), a to i při poskytování finančního příspěvku.

V únoru 2005 byla schválena novela zákona o státní sociální podpoře,²⁵⁹ podle níž se z doby 365 dnů potřebných pro splnění podmínky pobytu cizince pro nárok na dávky státní sociální podpory bude vylučovat jen doba, kdy je žadatel o azyl ubytován v pobytovém středisku ministerstva vnitra. Bude-li cizinec – žadatel o azyl ubytován mimo středisko, bude se mu tato doba do 365 dnů započítávat. Tím dochází ve vztahu k žadatelům o azyl k určitému zmírnění.

9.6.6. Kauza „elektrické zásuvky“

Pozornost veřejnosti i médií upoutala v roce 2004 kauza „elektrické zásuvky“ v uprchlických zařízeních. V době, kdy se uvažuje o zřizování azylových táborů mimo území EU, se může vnějšímu pozorovateli jevit celý případ málo pochopitelný. Kauza totiž není ilustrací přístupu Správy uprchlických zařízení ministerstva vnitra obecně (dále jen „SUZ“). Tato instituce poskytuje žadatelům o azyl v obtížných podmínkách přiměřené služby a svou činností si získala respekt i dobrou pověst. Skutečnost, že SUZ rozhodla o postupném odstranění elektrických zásuvek z některých objektů, a to z místností, které slouží k ubytování žadatelů o azyl, kteří jsou v první instanci, kritizovala řada nevládních organizací, ale i veřejný ochránce práv. Situaci se zabývala také Rada vlády pro lidská práva, která v této věci přijala usnesení.²⁶⁰ Zatím ale nedošlo v případě k obratu směrem ke konsensuálnímu řešení.

9.6.7. Nezletilí žadatelé o udělení azylu bez doprovodu zákonných zástupců v roce 2004

Počty žádostí o udělení azylu, které byly podány nezletilými cizinci bez doprovodu zákonných zástupců, se každým rokem i nadále snižují. Bylo tomu tak i v roce 2004, kdy vstoupilo do azylového řízení celkem 95 cizinců uvedené kategorie, což je přibližně 49 % z celkového počtu příchozích nezletilých v roce 2003.²⁶¹ Od 15. června 2004 zahájilo provoz

²⁵⁷ zákon č. 117/1995 Sb., o státní sociální podpoře, ve znění pozdějších předpisů

²⁵⁸ viz také zpráva 2003, bod II/10.2.4.

²⁵⁹ Sněmovní tisk č. 806 (viz <http://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=4&T=806>). Zákon byl doručen prezidentovi k podepsání dne 7. března 2005.

²⁶⁰ Usnesení Rady vlády pro lidská práva ze dne 25. ledna 2005.

²⁶¹ Nejčtenějšími žadateli o udělení azylu byli cizinci z Číny (cca 37 % z celkového počtu příchozích) a Vietnamu (cca 16 %). Většina nezletilých cizinců (61 %) využila vstupu do azylové procedury po zadržení

„Zařízení pro děti-cizince“, které v souladu s tehdy platnou právní úpravou sdružuje „Diagnostický ústav“, „Dětský domov se školou“, „Výchovný ústav“, „Speciální základní školu“ a „Praktickou školu“.

Problémem však stále zůstává sladění státní politiky vůči nezletilým cizincům bez doprovodu, kteří jsou umístěni ve speciálním školském zařízení pro děti cizince. U velké části těchto dětí bylo v důsledku překročení státní hranice bez platných cestovních dokladů rozhodnuto o správním vyhoštění. Po ukončení ústavní výchovy mohou sice tyto již zletilé děti požádat o udělení trvalého pobytu, avšak existence dřívějšího správního vyhoštění se jeví jako závažná překážka. V této oblasti bude proto nutné v další připravované novelizaci cizineckého zákona pamatovat rovněž na řešení tohoto problému.

9.6.8. Integrace azylantů

Také v roce 2004 byl realizován státní integrační program pro azylanty, který zahrnuje jazykovou výuku,²⁶² a pomoc v oblasti bydlení. Na zajištění bydlení byly uvolněny obcím prostřednictvím krajských úřadů rozpočtové prostředky ve výši 14 816 250 Kč, realizováno bylo 38 nabídek integračních bytů a pomoci se tak dostalo 115 azylantům.

Ministerstvo vnitra připravilo ve spolupráci s ministerstvem pro místní rozvoj úpravu programu na podporu bydlení pro rok 2005, která rozšíří nabídku nájemních bytů pro azylanty. Realizace tohoto programu a první integrační byty by mohly být k dispozici v roce 2007.²⁶³ Jde o žádoucí systémové opatření, které začleňuje bydlení azylantů do širšího rámce podpory bydlení pro celou populaci.²⁶⁴

Z poznatků UNHCR i nevládních organizací ale vyplývá, že i v roce 2004 přetrvávaly některé systémové problémy na tomto úseku. Přestože Koncepce pro rok 2004 rozšířila možnost podporovaného bydlení azylantů, zavedením tzv. varianty II (dotace poskytovaná obcím na čisté nájemné), v praxi azylanti změnu k lepšímu zatím výrazně nepocítili (v roce 2004 byly dle nové varianty uzavřeny pouze tři nové smlouvy, přičemž jedna z nich byla ve stejném roce vypovězena). Integrační politika by také měla zahrnout i další sféry života – např. zaměstnání.

Z toho důvodu v roce 2004 zajistilo ministerstvo práce a sociálních věcí svým vnitřním metodickým pokynem²⁶⁵ všem azylantům evidovaným na úřadu práce jako

a umístění do zařízení pro zajištění cizinců Policie ČR, 39 % cizinců požádalo ve standardních přijímacích střediscích. Z celkového počtu příchozích bylo dále evidováno 47 % cizinců ve věku 17 let, 32 % ve věku 16 let, cizinci nižších věkových kategorií byli přijímáni spíše jednotlivě většinou s některým z rodinných příslušníků. Poměr žádostí podle pohlaví byl 25 % dívky, 75 % chlapci.

²⁶² Vlastní zabezpečení integrace azylantů při získávání znalostí českého jazyka bylo v roce 2004 realizováno na základě smlouvy s ministerstvem školství, mládeže a tělovýchovy nestátní nezisková organizace Sdružení občanů zabývajících se emigranty (SOZE).

²⁶³ Toto opatření bylo schváleno usnesením vlády ze dne 26. ledna 2005 č. 104 o zabezpečení integrace azylantů. Program „Podpora výstavby nájemních bytů pro rok 2005“ byl vyhlášen s doplňující podmínkou, která zajistí rozšíření nabídky nájemních bytů pro azylanty. Obce, které získají dotaci na výstavbu nájemních bytů, jsou povinny nabídnout některé z bytů pořízených ze státní dotace k pronájmu azylantům. Takto nabídnuté byty se nazývají integrační byty.

²⁶⁴ Počet povinně nabídnutých integračních bytů závisí na počtu bytů, na jejichž výstavbu je poskytnuta dotace v rámci jedné investiční akce: při velikosti investiční akce od 20 do 39 integračních jednotek je to 1 integrační byt a za každý další ze započatých bytů je to 20 bytových jednotek.

²⁶⁵ Oznámení pro úřady práce č. 32/2004, které nabylo účinnosti dne 1. října 2004.

uchazeč o zaměstnání přístup k vypracování individuálního akčního plánu. Jedná se o nový nástroj aktivní politiky zaměstnanosti, který by měl azylantům umožnit zvýšenou péči při zprostředkování zaměstnání tzn. dlouhodobější individuální asistenci úřadů práce při vstupu na trh práce.

V roce 2004 připravilo ministerstvo práce a sociálních věcí ve spolupráci s ministerstvem školství, mládeže a tělovýchovy a ministerstvem pro místní rozvoj osnovu úvodních kurzů pro azylanty, která by v následujících letech měla být rozpracována. Tento krok je reakcí státu na ne zcela dostačující asistenci v rámci Státního integračního programu a připravuje tak podmínky pro komplexnější integrační asistenci, která by měla zahrnovat zvýšenou hodinovou dotaci výuky českého jazyka s ohledem na specifika cílové skupiny i programy sociokulturní orientace ve společnosti.

9.7. Dočasná ochrana

Dnem 1. ledna 2004 nabyl účinnosti zákon o dočasné ochraně.²⁶⁶ Jedná se o právní normu, která v rámci EU naplňuje požadavek respektování humanitárních ohledů a ochrany lidských práv. Dočasná ochrana cizinců je od vstupu ČR do EU vyhlášována rozhodnutím Rady EU. Mechanismus dočasné ochrany nebyl v roce 2004 použit.

²⁶⁶ zákon č. 221/2003 Sb., o dočasné ochraně. Některá ustanovení zákona vstoupila v účinnost ke dni vstupu do EU.

III. Závěr

Rok 2004 byl pro celou českou společnost významný tím, že se ČR stala členským státem EU, která je nejen hospodářským prostorem, ale také společenstvím, které sdílí společné hodnoty. Je založena na zásadách svobody, demokracie, právního státu a respektování lidských práv a zásadních svobod, tj. zásadách, které jsou společné členským státům. Vstup do EU má proto pro problematiku lidských práv zásadní význam. Již zpráva 2003 upozornila, že po vstupu do EU bude její referenční soustava stále více dominovat nad jinými referenčními systémy. Tato skutečnost se částečně odráží v předkládané zprávě, která v některých částech, především těch, jež popisují sféry, kde došlo k výraznému posunu kompetencí z národní úrovně na úroveň evropskou (např. diskriminace, migrace a azyl), nastiňuje také vývoj v rámci EU. Ta se problematikou lidských práv stále intenzivněji a systematictěji zabývá, a to i v rovině reflexivní a hodnotící, což se projevilo např. ve vytvoření nové sítě nezávislých expertů EU pro otázky základních práv. Bude proto do budoucna žádoucí také zvážit, zda neupravit formát zprávy tak, aby byla komplementární se zprávou nezávislých expertů.

Vývoj v EU ale nezastiňuje význam jiných mezinárodních mechanismů ochrany lidských práv. Naopak, dochází spíše k určité synergii. Jako příklad lze uvést otázku tzv. národní instituce pro lidská práva. Zřizování těchto institucí má tradici a podporu v systému OSN. Naposledy byly státy vyzvány ke zřizování národních institucí pro lidská práva tzv. *Pařížskými principy*, které byly přijaty Rezolucí Valného shromáždění OSN č. 48/134 ze dne 20. prosince 1993. Nyní Evropská komise upozorňuje, že právě tento dokument OSN chce použít i při posuzování, zda tzv. antidiskriminační tělesa, která mají ustavit členské státy v návaznosti na implementaci antidiskriminační legislativy EU, splňují požadavky nezávislosti výkonu svěřených kompetencí. Podobně se dostává do popředí také otázka dlouhodobé koncepce v oblasti lidských práv, tzv. národní akční plán, jehož přijetí navrhovala již Vídeňská konference o lidských právech, která se konala v roce 1993. Vypracování akčního plánu pro oblast lidských práv, který by zahrnul jak aspekty vnitrostátní, tak zahraničněpolitické, je tedy otázkou, o níž je rovněž potřebné vést diskusi.

Předkládaná zpráva je již sedmou zprávou v pořadí. (První zpráva za rok 1988 byla vydána v roce 1999.) Tak, jako předchozí zprávy, i tato vychází především z podkladů, které zaslala jednotlivá ministerstva nebo je poskytly další ústřední orgány státní správy. Úskalím tohoto přístupu ale je, že zpráva informuje především o opatřeních, která byla přijata ke zlepšení situace. Mnohem obtížnější je objektivní zachycení skutečného stavu lidských práv v realitě. Zatímco poznatky veřejného ochránce práv, kterými každoročně ke zprávě přispívá, mají objektivnost a autoritu, kritické postoje nevládních neziskových organizací činných v sektoru lidských práv mohou být příslušnými resorty považovány za příliš kritické či zaujaté. Předkladatel se, tak jako v minulých letech, snažil tyto názory vyhodnotit a pokud možno nalézt konsensuální popis naléhavých problémů. Ukazuje se ale, že v ČR není rozvinut nezávislý výzkumný sektor v oblasti lidských práv, který by nebyl orientován výhradně akademicky a o jehož poznatky a informace by se dalo opírat. Citelně chybí instituce, která by byla obdobou např. německého *Institutu pro lidská práva* (zřízeného v roce 2001 na základě doporučení Německého spolkového sněmu) či nezávislých výzkumných center pro lidská práva, která existují v některých severských zemích (např. Norsko, Dánsko).

Zpráva se pokouší jednak zachytit vývoj ve všech sektorech v roce 2004 a jednak poukázat na některé oblasti, jež bychom mohli nazvat prioritami. Střednědobé cíle, jak je vytyčila ve svých závěrech zpráva 2003, zůstávají nadále aktuální. Jsou to problémy ochrany

před diskriminací a rovných příležitostí, systémového dohledu na prevenci špatného zacházení s osobami zbavenými svobody, modernizace státoobčanské úpravy v souvislosti s rostoucí migrací, problém lidských práv a rozvoje biotechnologií a ochrana osobních dat v souvislosti s rozvojem informační společnosti. K těmto tématům lze přiřadit obchodování s lidmi. Velkou výzvou je nalezení rovnováhy mezi účinnou obranou společnosti před terorismem bez nadměrných zásahů do občanských svobod. V tomto kontextu je potřeba nově přistoupit ke zvládnutí kulturní rozmanitosti společnosti. Je nutné usilovat o eliminaci vytváření takového prostředí, kde na straně jedné roste jedovaté podhoubí, v němž snadno dochází k příklonu dezorientovaných mladých lidí k různým formám radikalismu, extremismu a terorismu, a kde na druhé straně dochází u většinové populace k projevům rasismu, xenofobie, antisemitismu a islamofobie.

Lidská práva se již svou samotnou povahou vztahují k člověku jako lidské bytosti a mají globální rozměr. Stejně tak mají globální rozměr některé jevy, které lidská práva ohrožují. Hledat odpovědi na současné výzvy je proto nezbytné ve spolupráci s dalšími státy EU i mezinárodním společenstvím.

* * *