

Zpráva o stavu lidských práv v České republice v roce 2005

O b s a h

I. Obecná část	1
1. Úvod	1
2. Institucionální zajištění	1
3. Mezinárodní dimenze lidských práv	2
3.1 Zprávy o plnění závazků z mezinárodních smluv o lidských právech a jejich projednání před kontrolními orgány	2
3.2 Zpráva o plnění doporučení Evropského výboru pro zabránění mučení a nelidskému či ponižujícímu zacházení nebo trestání (CPT) v roce 2005, vyplývajících z návštěvy CPT v ČR v roce 2002	3
3.3 Smluvní základna	4
3.3.1 Přijímání nových mezinárodněprávních závazků	4
3.3.2 Příprava nových mezinárodních úmluv	5
3.3.3 Stížnosti na ČR u Evropského soudu pro lidská práva	6
3.3.4 Oznámení na ČR u Výboru pro lidská práva.....	7
3.3.5 Vnitrostátní provádění rozhodnutí mezinárodních kontrolních orgánů	7
4. Evropská unie	8
II. Zvláštní část	10
1. Základní občanská a politická práva	10
1.1 Majetková práva	10
1.1.1 Zrušení tzv. restituční tečky	10
1.1.2 Vývoj vztahu vlastnických práv a veřejného zájmu.....	10
1.2 Osobnostní práva	11
1.2.1 Právo na přístup ke zdravotnické dokumentaci	11
1.3 Svoboda shromažďování	12
1.3.1 Kauza „CzechTek 2005“	12
1.3.1.1 Popis a hodnocení událostí.....	12
1.3.1.2 Vyšetřování a náprava událostí	14
1.3.1.3 Legislativní dopady	14
2. Soudnictví, právo na soudní a jinou ochranu	16
2.1 Zrušení vyloučení soudního přezkumu Kolegia nejvyšších státních zástupců jako odvolacího orgánu proti rozhodnutí Národního bezpečnostního úřadu o neudělení bezpečnostní prověrky pro seznamování se s utajovanými informacemi	16
2.2 Zrušení systému přezkoumání stížnosti v přípravném trestním řízení	17
2.3 Právo na nezávislý přezkum rozhodnutí o uložení pořádkové pokuty	18
2.4 Rozhodování o předání trestního řízení cizímu státu ve stádiu po podání obžaloby ...	18
2.5 Zavedení institutu jistoty při podání návrhu na vydání předběžného opatření.....	19
3. Osoby omezené na svobodě	20
3.1. Výkon vazby a trestu odnětí svobody	20
3.1.1. Vývoj počtu vězněných osob a naplněnost kapacit věznic	20
3.1.2. Nabídka programů zacházení a zaměstnanost vězňů	22
3.1.3. Povinnost hradit náklady výkonu trestu odnětí svobody a nakládání s úložným	22
3.1.4. Návštěvy osob odsouzených k doživotnímu trestu odnětí svobody	23
3.1.5. Poskytování zdravotní péče ve vězeňství	24
3.1.6. Vězeňský informační systém.....	25
3.1.7. Spolupráce orgánů činných v trestním řízení	25
3.2. Nález Ústavního soudu týkající se rozhodování o vazbě	25
3.2.1. Právo být slyšen při rozhodování o ponechání ve vazbě	25

3.3. Výkon ochranného léčení ústavního a zabezpečovací detence	26
3.4. Práva osob omezených na svobodě orgány policie a podmínky v policejních celách	27
3.5. Zařízení pro zajištění cizinců	29
3.6. Kázeňské trestání vojáků	29
3.7. Vnější kontrola detenčních míst	30
4. Hospodářská a sociální práva	30
4.1. Pracovně právní vztahy	30
4.1.1. Zaměstnanost	30
4.1.2. Zaměstnávání osob se zdravotním postižením	31
4.1.3. Návrh nového zákoníku práce	32
4.2. Sociální zabezpečení	32
4.2.1. Návrh zákona o pomoci v hmotné nouzi	33
4.2.2. Návrh zákona o životním a existenčním minimu	33
4.2.3. Novela zákona o sociálním zabezpečení	33
4.3. Sociální služby	34
4.3.1. Návrh zákona o sociálních službách	34
4.3.2. Dostupnost a kvalita sociálních služeb	35
4.3.3. Používání omezovacích prostředků při poskytování sociální péče	35
4.4. Bydlení	36
4.4.1. Bydlení sociálně slabších a znevýhodněných skupin obyvatelstva	36
4.4.2. Osoby bez přístřeší	37
4.4.3. Program výstavby podporovaných bytů	38
4.4.4. Podpora mladých manželů a rodičů v oblasti bydlení	38
4.4.5. Problematika nájemného	39
4.5. Péče o rodinu	40
4.6. Zdravotní péče	40
4.6.1. Návrh zákona o zdravotní péči	40
4.6.2. Změny v zákoně o nemocenském pojištění	42
4.6.3. Zákon o výzkumu na lidských embryonálních kmenových buňkách a souvisejících činnostech	42
4.6.4. Používání nekonvenčních medicínských metod	43
4.6.5. Neoprávněné provádění sterilizací žen	44
4.7. Práva osob s duševní poruchou	46
4.7.1. Deklarace o duševním zdraví	46
4.7.2. Používání omezovacích prostředků při poskytování zdravotní péče	47
4.7.3. Změny v řízení o způsobilosti k právním úkonům a v řízení o vyslovení přípustnosti převzetí nebo držení v ústavu zdravotnické péče	47
4.8. Postavení a práva seniorů	49
5. Diskriminace	50
5.1. Antidiskriminační zákon	50
5.2. Nový školský zákon	51
5.3. Zákaz diskriminace v pracovně právních vztazích a oblasti zaměstnanosti	51
5.3.1. Kontrola dodržování pracovněprávních předpisů	51
5.4. Zjišťování diskriminačního jednání	52
5.4.1. Porušení pracovněprávních předpisů v oblasti diskriminace a nerespektování zásady rovného zacházení zjištěná úřady práce a inspektoráty práce	52
5.5. Rasová diskriminace	54
5.5.1. Trestná činnost motivovaná rasovou nesnášenlivostí	54
5.5.2. Trestné činy s rasovým podtextem v návrhu nového trestního zákoníku	54
5.5.3. Případy rasové diskriminace šetřené Českou obchodní inspekcí	55

5.5.4 Neonacistické koncerty	56
5.6 Registrované partnerství	56
6. Rovné příležitosti žen a mužů	57
6.1 Rodičovská dovolená a rodičovský příspěvek.....	57
6.2 Peněžitá pomoc v mateřství.....	57
6.3 Podpora při ošetřování člena rodiny	58
6.4 Postavení rodičů pečujících o děti na trhu práce	59
6.4.1 Čerpání dovolené mezi mateřskou a rodičovskou dovolenou	59
6.4.2 Návrat do práce po skončení rodičovské dovolené	59
6.4.3 Sladění rodinného a profesního života	60
6.4.4 Stanovení důchodového věku.....	61
6.5 Připravovaná změna právní úpravy v oblasti ochrany proti domácímu násilí	61
6.6 Obchod s lidmi	62
7. Práva dětí	63
7.1 Sociálně-právní ochrana dětí	63
7.2 Problematika předběžných opatření	63
7.3 Násilí na dětech	64
7.4 Komerční sexuální zneužívání dětí.....	64
7.5 Novela zákona o výkonu ústavní a ochranné výchovy.....	64
7.6 Trestněprávní ochrana dětí včetně jejich sexuální integrity	66
7.7 Institucionální zajištění implementace Úmluvy o právech dítěte.....	67
8. Cizinci	68
8.1. Základní trendy roku 2005	68
8.2. Směrování EU v roce 2005	68
8.3. Legislativní změny v ČR v roce 2005	69
8.4. Problémy zdravotního pojištění některých kategorií cizinců ze třetích zemí, kteří pobývají v ČR dlouhodobě	71
8.5. Přístup cizinců ke vzdělání	71
8.6. Přístup cizinců ze třetích zemí k zaměstnání a výdělečné činnosti	72
8.7. Situace na úřadovnách cizinecké policie, poskytování informací.....	73
8.8. Některé další problémové jevy	74
8.9. Integrace přistěhovalců do české společnosti.....	74
8.10 Státní občanství, soudní přezkum rozhodnutí o neudělení státního občanství ČR.....	75
8.11 Nelegální migrace a její lidskoprávní aspekty.....	76
9. Uprchlíci a jiné osoby, které vyžadují mezinárodní ochranu	77
9.1. Celková situace v oblasti azylu v roce 2005	77
9.2. Vytváření společné azylové politiky EU	78
9.3. Změny právního rámce azylu a mezinárodní ochrany v roce 2005.....	79
9.4. Problémy azylové praxe	80
9.4.1 Zdravotní pojištění žadatelů o azyl a cizinců, kterým bylo uděleno vízum za účelem strpení.....	80
9.4.2 Nesouhlas se změnou místa hlášeného pobytu žadatele o azyl.....	81
9.4.3 Kvalita služeb v azylových zařízeních	81
9.4.4 Řízení o udělení azylu v tranzitním prostoru mezinárodního letiště.....	81
9.4.5 Nezletilí žadatelé o udělení azylu bez doprovodu v roce 2005.....	82
9.4.6 Nedostatečné doklady nezletilých bez doprovodu, kteří nežádají o azyl; pohřešování nezletilých.....	84
9.4.7 Integrace azylantů v roce 2005.....	84
III. Závěr	87

* * *

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 2005 je tedy v pořadí osmá. 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 zpráva obvykle obsahuje 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 usnesení předsednictva České národní rady č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku České republiky, ve znění ústavního zákona č. 162/1998 Sb.

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 2005.

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 stavu romských komunit 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 – Zpráva o stavu romských komunit).

Z institucí, které by bylo možné jednoznačně označit za nezávislá vnitrostátní tělesa pro lidská práva („national human rights institutions“), 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. Nově byl v roce 2005 veřejný ochránce práv pověřen výkonem působnosti v oblasti systematické kontroly detenčních míst.⁵ O své činnosti veřejný ochránce práv každoročně informuje i Poslaneckou sněmovnu a to ve formě zprávy.⁶

3. Mezinárodní dimenze lidských práv

3.1 Zprávy o plnění závazků z mezinárodních smluv o lidských právech a jejich projednání před kontrolními orgány

V návaznosti na projednání Třetí periodické zprávy ČR o opatřeních přijatých k plnění závazků podle Úmluvy proti mučení a jinému krutému, nelidskému či ponižujícímu zacházení nebo trestání za období 1998 – 2001, které se uskutečnilo v květnu 2004⁷, požádal Výbor proti mučení ČR, aby do jednoho roku od projednání zprávy poskytla výboru vyjádření k některým jeho závěrečným doporučením.⁸ Tato doporučení se týkala aktivit směřujících k potírání rasové nesnášenlivosti a xenofobie, připravovaného antidiskriminačního zákona, systému vyšetřování stížností na špatné zacházení policistů a jiných veřejných činitelů, systému vyšetřování rasově motivovaných trestných činů, vyšetřování stížností na nadměrné použití síly v souvislosti s demonstracemi při příležitosti zasedání Mezinárodního měnového fondu a Světové banky v Praze v září 2000, povinnosti vězňů hradit náklady výkonu trestu a

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 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 zákon č. 381/2005 Sb., kterým se mění zákon č. 349/1999 Sb., o Veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony; viz kapitola II/4.7 Zprávy

⁶ Zpráva o činnosti veřejného ochránce práv je přístupná na internetových stránkách jeho Kanceláře (www.ochrance.cz).

⁷ viz kapitola 3.1.1 zprávy 2004

⁸ 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.uhnchr.ch.

vazby a podmínek v zařízeních pro zajištění cizinců. V dubnu 2005 bylo vyjádření vlády předloženo Výboru proti mučení.⁹

V červnu 2005 předložila ČR Výboru pro práva dítěte Zprávu ČR o plnění Opčního protokolu k Úmluvě o právech dítěte o zapojování dětí do ozbrojených konfliktů.¹⁰ Jedná se o úvodní zprávu ČR, která obsahuje souhrnné informace o opatřeních, která ČR přijala za účelem provádění ustanovení tohoto Protokolu. Zpráva informuje o branném zákoně, rozsahu povinnosti přímo se účastnit bojových akcí, definuje bezpečnostní složky, odvodovou povinnost a způsob vzdělávání příslušníků ozbrojených sborů. Další periodické zprávy o provádění Protokolu budou v budoucnu předávány Výboru pro práva dítěte jako součást periodické zprávy o plnění závazků plynoucích z Úmluvy o právech dítěte.

V roce 2005 vypracoval dále sekretariát Rady vlády pro lidská práva s využitím podkladů příslušných ministerstev Šestou a sedmou periodickou zprávu o plnění závazků plynoucích z Mezinárodní úmluvy o odstranění všech forem rasové diskriminace¹¹, která byla předložena Výboru pro odstranění rasové diskriminace, a Druhou periodickou zprávu o plnění závazků vyplývajících z Mezinárodního paktu o občanských a politických právech¹², která bude předložena Výboru pro občanská a politická práva.

V roce 2005 kontrolní orgány neprojednaly žádnou zprávu ČR o plnění závazků vyplývajících z mezinárodních smluv o lidských právech.

3.2 Zpráva o plnění doporučení Evropského výboru pro zabránění mučení a nelidskému či ponižujícímu zacházení nebo trestání (CPT) v roce 2005, vyplývajících z návštěvy tohoto výboru v roce 2002

Ve dnech 21. až 30. dubna 2002 uskutečnil CPT svou druhou pravidelnou návštěvu ČR.¹³ V prosinci 2002 byla ČR předána závěrečná zpráva z návštěvy, která shrnuje poznatky delegace CPT získané během návštěvy a obsahuje mj. i doporučení směřující k posílení práv a zlepšení podmínek osob omezených na svobodě, která by ČR měla respektovat.¹⁴

Zprávu o plnění doporučení CPT v roce 2005 vypracoval sekretariát Rady vlády pro lidská práva s využitím materiálů poskytnutých ministerstvem vnitra, Vězeňskou službou ČR, ministerstvem zdravotnictví, ministerstvem práce a sociálních věcí, hejtmanem Moravskoslezského kraje a veřejným ochráncem práv. Zpráva o plnění doporučení CPT

⁹ usnesení vlády ze dne 16. března 2005 č. 316 k vyjádření České republiky k některým doporučením Výboru proti mučení – kontrolního orgánu Úmluvy proti mučení a jinému krutému, nelidskému či ponižujícímu zacházení nebo trestání (<http://racek.vlada.cz/usneseni/>)

¹⁰ usnesení vlády ze dne 25. května 2005 č. 625 ke Zprávě České republiky o plnění Opčního protokolu k Úmluvě o právech dítěte o zapojování dětí do ozbrojených konfliktů (<http://racek.vlada.cz/usneseni/>)

¹¹ usnesení vlády ze dne 9. listopadu 2005 č. 1433 k Šesté a sedmé periodické zprávě o plnění závazků plynoucích z Mezinárodní úmluvy o odstranění všech forem rasové diskriminace (<http://racek.vlada.cz/usneseni/>)

¹² usnesení vlády ze dne 4. ledna 2006 č. 15 ke Druhé periodické zprávě o plnění závazků vyplývajících z Mezinárodního paktu o občanských a politických právech (<http://racek.vlada.cz/usneseni/>)

¹³ viz kapitola I/3.2. Zprávy 2002

¹⁴ usnesení vlády ze dne 23. června 2003 č. 619 ke Zprávě pro vládu České republiky o návštěvě České republiky, kterou vykonal Evropský výbor pro zabránění mučení a nelidskému či ponižujícímu zacházení nebo trestání ve dnech 21. až 30. dubna 2002 (<http://racek.vlada.cz/usneseni/>)

v roce 2005¹⁵ reaguje na žádosti o informace, doporučení a připomínky obsažené v závěrečné zprávě z návštěvy CPT v ČR v roce 2002 a navazuje na zprávy o plnění doporučení CPT v roce 2003¹⁶ a 2004¹⁷ s tím, že obsahuje pouze skutečnosti nové, popisující vývoj v daných oblastech za rok 2005. Další pravidelnou návštěvu ČR naplánoval CPT na rok 2006.

3.3 Smluvní základna

3.3.1 Přijímání nových mezinárodněprávních závazků

V roce 2005 ČR neratifikovala žádnou mezinárodní smlouvu o lidských právech. Následující mezinárodní smlouvy ČR již 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“), který vytváří dvousložkový systém prevence mučení a jiného krutého, nelidského či ponižujícího zacházení nebo trestání. Opční protokol zřizuje na mezinárodní úrovni Podvýbor pro prevenci mučení Výboru proti mučení s mandátem vykonávat kontrolní návštěvy ve všech detenčních zařízeních v rámci jurisdikce či pod kontrolou smluvních stran Opčního protokolu a zavazuje smluvní státy, aby zavedly jeden nebo více obdobných mechanismů také na vnitrostátní úrovni. Závazek na existenci vnitrostátního mechanismu si vyžádal změnu vnitrostátního právního řádu, která byla provedena přijetím novely zákona o veřejném ochránci práv¹⁹, která svěřila 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 rozšířenou působností tak s účinností od 1. ledna 2006 splňuje všechna kritéria kladená Opčním protokolem na vnitrostátní preventivní mechanismy, a proto nebude po jeho ratifikaci nutné činit žádné další kroky k jeho implementaci.²⁰
- Protokol č. 12 k Evropské úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod (dále také jen „Úmluva“), 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 žádal ministr zahraničních věcí opakovaně z důvodu

¹⁵ usnesení vlády ze dne 4. ledna 2006 č. 16 ke Zprávě o plnění doporučení Evropského výboru pro zabránění mučení a nelidskému či ponižujícímu zacházení nebo trestání (CPT) v roce 2005, vyplývajících z návštěvy tohoto výboru v ČR v roce 2002 (<http://racek.vlada.cz/usneseni/>)

¹⁶ usnesení vlády ze dne 21. ledna 2004 č. 79 ke Zprávě o plnění doporučení Evropského výboru pro zabránění mučení a nelidskému či ponižujícímu zacházení nebo trestání (<http://racek.vlada.cz/usneseni/>)

¹⁷ 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 České republice v roce 2002 (<http://racek.vlada.cz/usneseni/>)

¹⁸ č. 143/1988 Sb.

¹⁹ zákon č. 381/2005 Sb., kterým se mění zákon č. 349/1999 Sb., o Veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony; viz kapitola II/4.7 Zprávy

Opční protokol k Úmluvě proti mučení a jinému krutému, nelidskému či ponižujícímu zacházení nebo trestání podepsala ČR dne 13. září 2004, v usnesení ze dne 30. listopadu 2005 č. 1545 k návrhu na ratifikaci Opčního protokolu k Úmluvě proti mučení a jinému krutému, nelidskému či ponižujícímu zacházení nebo trestání vyslovila vláda souhlas s jeho ratifikací (<http://racek.vlada.cz/usneseni/>).

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

nesouladu tohoto instrumentu s některými českými zákony. Rozhodnutí o odložení termínu nebylo v roce 2005 revidováno.

- Protokol č. 14 k Evropské úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod, jehož cílem je zvýšení účinnosti provádění Úmluvy prostřednictvím reformy mechanismu projednávání stížností u Evropského soudu pro lidská práva, jejichž počet stále narůstá. Vyšší počet stížností je vyvolán jednak rozšířením smluvních stran Úmluvy, jednak vyšší mírou schopnosti osob pod jurisdikcí smluvních stran hájit svá práva. Podstata změny spočívá v tom, že se mění způsob rozhodovacího procesu Evropského soudu pro lidská práva. Změny směřují ke zlepšení fungování systému tím, že se Evropskému soudu pro lidská práva poskytují další procedurální prostředky a větší pružnost, kterou potřebuje k včasnému zpracování všech stížností. Zároveň se mu umožňuje soustředit se na nejdůležitější případy, které vyžadují hlubší prozkoumání. Namísto dosavadní možnosti rozhodování soudu jako výboru, senátu a velkého senátu se zavádí i rozhodování samosoudcem. Dochází též k posunu v procesním postavení jednotlivých rozhodovacích složek tak, aby se příslušností soudu ke stížnosti zabývala pouze jedna rozhodovací složka – samosoudci. Kromě organizace práce soudu Protokol č. 14 mění např. funkční období soudců z šesti na devět let a neumožňuje znovuzvolení soudce či formalizuje postavení asistentů soudců. Protokol rovněž otevírá cestu k přistoupení EU k Úmluvě.²²

- Evropská Charta regionálních či menšinových jazyků (ETS č. 148), jejímž cílem je podpora užívání regionálních a menšinových jazyků. Příprava ratifikace Charty byla obnovena na počátku roku 2005 po přijetí významných nových právních předpisů v oblasti menšinových práv - správního řádu²³ a školského zákona.²⁴ V rámci přípravy ratifikace uspořádal sekretariát Rady vlády pro národnostní menšiny ve spolupráci s ministerstvem zahraničních věcí v červnu 2005 seminář pro zástupce státní správy a zástupce národnostních menšin za účasti odborníků na problematiku Charty, která měla vyjasnit některé otázky spojené s její implementací.^{25 26}

3.3.2 Příprava nových mezinárodních úmluv

V roce 2005 pokračovala jednání Ad hoc výboru Valného shromáždění OSN pro přípravu Úmluvy o právech zdravotně postižených osob.²⁷ V lednu 2005 proběhlo 2. zasedání pracovní skupiny Komise OSN pro lidská práva k posouzení možností přípravy Opčního protokolu k Mezinárodnímu paktu o hospodářských, sociálních a kulturních právech upravujícího mechanismus oznámení na nedostatečnou realizaci těchto práv.

²² Protokol č. 14 k Evropské úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod podepsala ČR dne 29. června 2005 na základě usnesení vlády ze dne 1. června 2005 č. 665 (<http://racek.vlada.cz/usneseni/>) a dne 1. prosince 2005 vyslovil Senát souhlas s jeho ratifikací.

²³ zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění zákona č. 413/2005 Sb.

²⁴ zákon č. 561/2004 Sb., o předškolním, základním, středním, vyšším odborném a jiném vzdělávání (školský zákon), ve znění zákona č. 383/2005 Sb.

²⁵ Sborník příspěvků ze semináře konaného dne 7. června 2005 v Praze „K problematice ratifikace Evropské charty regionálních či menšinových jazyků v České republice“ vydal Úřad vlády ČR v srpnu 2005. Publikace je dostupná na internetových stránkách Úřadu vlády (poradní a pracovní orgány- Rada vlády pro národnostní menšiny – dokumenty – publikace)

²⁶ Vláda vyslovila souhlas s ratifikací Charty v usnesení ze dne 7. prosince 2005 č. 1574 k návrhu na ratifikaci Evropské charty regionálních či menšinových jazyků (ETS 148), otevřené k podpisu členským státům Rady Evropy ve Štrasburku dne 5. listopadu 1992 (<http://racek.vlada.cz/usneseni/>).

²⁷ Zprávy ze zasedání Ad hoc výboru a návrh textu úmluvy jsou publikovány na webové stránce <http://www.un.org/esa/socdev/enable/>.

3.3.3 Stížnosti na ČR u Evropského soudu pro lidská práva²⁸

Kancelář Evropského soudu pro lidská práva (dále jen „Soud“) vykazuje za rok 2005 celkem 1 443 stížností podaných na ČR, což oproti roku 2004 představuje jen nepatrný nárůst.²⁹ Z registrovaných stížností komunikoval Soud vládě ČR celkem 146 stížností. Ve srovnání s rokem 2004 se tak počet komunikovaných stížností zvýšil téměř o 70%. Z celkového počtu 29 rozsudků, které v roce 2005 vynesl ve věci samé, dospěl Soud v jednom případě k závěru, že ČR neporušila stěžovatelova práva. V ostatních 28 rozsudcích konstatoval, že ČR porušila alespoň jedno z práv a svobod zaručených Evropskou úmluvou o ochraně lidských práv a základních svobod.

Nejčastěji konstatovaným porušením bylo stejně jako v roce 2005 porušení práva na projednání věci v přiměřené lhůtě (v patnácti případech), čtyřikrát navíc soud upozornil na absenci účinných vnitrostátních prostředků nápravy porušení tohoto práva. V sedmi případech dospěl soud k závěru, že bylo porušeno právo stěžovatele na přístup k soudu v důsledku odmítnutí ústavní stížnosti Ústavním soudem a ve třech případech ČR vytkl porušení jiných aspektů práva na spravedlivý proces (čl. 6 Úmluvy). Ve dvou případech shledal soud porušení práva na svobodu a osobní bezpečnost (čl. 5 Úmluvy) a i to se týkalo délky soudního rozhodování, resp. aktivity státních orgánů. Stručná charakteristika některých rozsudků proti ČR je uvedena níže:

- Rozsudek senátu druhé sekce Evropského soudu pro lidská práva ve věci *Balbir Singh a Bakhschisch Singh proti ČR* ze dne 25. ledna 2005 se týkal přiměřenosti délky vyhošťovací vazby (čl. 5 odst. 1 písm. f) a práva na "urychlené" rozhodování o žádostech stěžovatelů o propuštění z vyhošťovací vazby (čl. 5 odst. 4). S ohledem na okolnosti případu Soud konstatoval, že české úřady nepostupovaly s náležitou péčí a že délku vyhošťovací vazby v trvání dva a půl roku nelze v tomto případě považovat za přiměřenou. Ani požadavku na "urychlené" rozhodování o žádostech o propuštění na svobodu nebylo vzhledem k délce řízení v tomto případě českými úřady vyhověno. Soud přiznal každému ze stěžovatelů náhradu morální újmy ve výši 5 000 € a společně částku 3000 € jako náhradu nákladů řízení.
- V rozsudku ve věci *Ivan Soudek proti ČR* ze dne 15. března 2005 dospěl Evropský soud pro lidská práva k závěru, že postupem Ústavního soudu při posuzování přípustnosti ústavní stížnosti bylo porušeno právo stěžovatele na přístup k soudu (čl. 6 odst. 1). Ústavní soud totiž odmítl stěžovatelem podanou ústavní stížnost pro opožděnost s tím, že lhůta k jejímu podání počala běžet již rozhodnutím odvolacího soudu, nikoliv dnem rozhodnutí dovolacího soudu o odmítnutí dovolání, které podle názoru Ústavního soudu nebylo v dané věci rozhodnutím o posledním procesním prostředku ochrany práva. Jako spravedlivé zadostiučinění byla stěžovateli přiznána částka 500 €.

²⁸ O stavu vyřizování stížností podaných proti ČR k Evropskému soudu pro lidská práva vypracovává ministerstvo spravedlnosti samostatné zprávy, které jsou zveřejňovány na jeho internetových stránkách (<http://portal.justice.cz>). V srpnu 2005 byla vypracována zpráva za období od 1. ledna do 30. června 2005. Zpráva za druhé pololetí roku 2005 bude vládě předložena v únoru 2006. tato kapitola byla vypracována na základě Zprávy za období od 1. července do 31. prosince 2005 o stavu vyřizování stížností podaných proti České republice k Evropskému soudu pro lidská práva, článku „Štrasburské výtky na adresu České republiky v roce 2005“ uveřejněného v časopise Justiční aktuality, č. 1, ročník 2, str.15 -17 a na základě informací poskytnutých kanceláří vládního zmocněnce pro zastupování České republiky před Evropským soudem pro lidská práva.

²⁹ Kancelář Soudu neprovádí statistické vyhodnocování všech podaných stížností, takže jejich skladba na rozdíl od komunikovaných stížností není známa.

- Rozsudek senátu druhé sekce Evropského soudu pro lidská práva ve věci *Zdeněk Herbst a ostatní proti ČR* ze dne 12. dubna se týkal práva na přiměřenou délku soudního řízení (čl. 6 odst. 1). Soud konstatoval, že přestože případ vykazoval jistou míru složitosti po skutkové stránce, průtahy v řízení, jehož relevantní délka přesahovala 13 let, způsobené vnitrostátními orgány vedly k porušení práva stěžovatelů na přiměřenou délku soudního řízení, proto jim přiznal spravedlivé zadostiučinění ve výši 8 500 €.

- V rozsudku ve věci *Václav Houbal proti ČR* ze dne 14. června 2005 dospěl Evropský soud pro lidská práva k závěru, že délka tří řízení vedených stěžovatelem byla nepřiměřená (čl. 6 odst. 1) a zároveň konstatoval absenci účinného vnitrostátního prostředku nápravy nepřiměřené délky řízení (čl. 13). Soud přiznal stěžovateli částku 8 000 € jako náhradu morální újmy.

3.3.4 Oznámení na ČR u Výboru pro lidská práva

V roce 2005 nekomunikoval Výbor pro lidská práva³⁰ české vládě žádné nové individuální oznámení. Ve dvou případech přijal Výbor pro lidská práva názor k individuálnímu oznámení. Ve věci *Czernin* bylo rozhodnuto o porušení stěžovatelova práva na spravedlivý proces, ve věci *Kříž* a ve věci *Mařík* byla opět kritizována restituční podmínka státního občanství. Oznámení *Šoltés* bylo prohlášeno za nepřijatelné.

3.3.5 Vnitrostátní provádění rozhodnutí mezinárodních kontrolních orgánů

Ke snížení počtu odsuzujících rozsudků Soudu vůči ČR by měla přispět novela zákona o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem,³¹ kterou připravilo ministerstvo spravedlnosti již v roce 2004 a kterou v roce 2005 projednávala Poslanecká sněmovna.³² Návrh zákona reaguje na nejčastější rozsudky Soudu proti ČR, ve kterých Soud konstatoval, že došlo k porušení práva stěžovatele na projednání věci v přiměřené lhůtě (čl. 6 Úmluvy), že neexistuje vnitrostátní prostředek nápravy porušení tohoto práva (čl. 13 ve spojení s čl. 6 odst. 1 Úmluvy), nebo že došlo k porušení práva na svobodu a osobní bezpečnost (čl. 5 Úmluvy).

Novela zákona by především měla umožnit dosáhnout odškodnění za nemajetkovou (morální) újmu a stanovit odpovědnost státu i za škodu způsobenou nesprávným úředním postupem spočívajícím v tom, že nebylo rozhodnuto v přiměřené lhůtě. Současně by měla rozšířit podmínky odpovědnosti státu za protiprávní zbavení svobody tak, že stát bude odpovědný za porušení práva na osobní svobodu způsobené jak nezákonným rozhodnutím, tak nesprávným úředním postupem, a to nejen při postupu orgánů v trestním řízení, ale i mimo trestní řízení, například v řízení o převzetí a držení v ústavu zdravotnické péče.

Doposud nebyla vyřešena otázka znovuotevření pravomocně skončených věcí v netrestních oblastech (tj. v oblasti občanskoprávní v širším smyslu a správní) v rámci

³⁰ 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.).

³¹ zákon č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem, ve znění pozdějších předpisů

³² sněmovní tisk č. 1117 (http://www.psp.cz/forms/tmp_sqw/2c4c003e.doc)

provádění rozsudků Soudu. Naprostá absence takové možnosti může ohrozit návrat stěžovatelovy situace ve stav předcházející zjištěnému porušení Úmluvy (tzv. restitutio in integrum), který má stát povinnost za určitých okolností zabezpečit. Nebyla dořešena ani implementace rozhodnutí nesoudních mezinárodních kontrolních orgánů v individuálních případech, která nemají právně závaznou povahu přímo z díky příslušné smlouvy.

4. Evropská unie

Jak již konstatovala Zpráva o stavu lidských práv v roce 2004, význam, který ES/EU přikládá lidským právům, stále narůstá. Tento trend potvrdil i vývoj v roce 2005.

Rada EU přijala v roce 2005 již po sedmé Výroční zprávu EU o lidských právech.³³ Tato zpráva popisuje období od 1. července 2004 do 30. června 2005 a zachycuje celistvě všechny aspekty lidských práv v rámci aktivit ES/EU, tj. jak dimenzi vnitřní, tak zahraniční. Ve Zprávě se poprvé objevují také informace o práci Evropského parlamentu v této sféře. Zpráva je zpracovaná tématicky.³⁴ Mj. zmiňuje přijetí legislativních aktů EU s výraznou lidskoprávní dimenzí³⁵ a příslušných legislativních návrhů.³⁶

Se zřetelem na posílení role lidských práv v zahraničně politických otázkách EU jmenoval dne 17. ledna 2005 Javier Solana, vysoký představitel EU pro společnou zahraniční a bezpečnostní politiku, Michaela Mathiessena svým osobním zmocněncem pro otázky lidských práv v oblasti společné zahraniční bezpečnostní politiky.

Komise a Rada pracovaly v roce 2005 intenzivně na naplnění rozhodnutí Evropské rady z prosince 2003 o proměně Evropského střediska pro sledování rasismu a xenofobie (EUMC)³⁷ se sídlem ve Vídni v *Agenturu EU pro základní práva*. Komise zveřejnila návrh příslušných legislativních předpisů 30. června 2005.³⁸ V dalším jednání na úrovni Rady a Evropského parlamentu bude klíčové nalezení rovnováhy mezi nezávislostí Agentury a její zodpovědností vůči institucím EU, ustavení mechanismů efektivní spolupráce s Radou Evropy, které by zabránily duplikaci činností a podporovaly synergii a dosažení dohody ohledně geografického záběru agentury. Agentura by měla zahájit činnost k 1. lednu 2007.

Zpráva o stavu lidských práv v roce 2004 informovala také o práci sítě nezávislých expertů pro otázky základních práv, kterou ustavila Evropská komise na základě žádosti

³³ Council of the European Union: *Annual Report on Human Rights - 2005*. Luxemburg: Office for Official Publications of the European Communities, 2005.

³⁴ Zpráva zahrnuje tyto tématické okruhy: trest smrti, mučení a jiné nelidské nebo ponižující zacházení nebo trestání, práva dětí, včetně práv dětí v ozbrojených konfliktech, obhájci lidských práv, práva žen, lidská práva a terorismus, lidská práva a obchod, trestání zločinů podle mezinárodního práva, demokracie volby, právo na rozvoj, azyl a migrace, rasismus a xenofobie, zdravotně postižení, práva menšin, otázky tzv. původních národů, obchod s lidmi. Zachycuje také podrobně vztah EU a mezinárodního dění, a otázky týkající se vztahů ke konkrétním zemím.

³⁵ V roce 2005 to bylo např. Nařízení Rady č. 1236/2005 o obchodování s některým zbožím, které by mohlo být použito pro trest smrti, mučení nebo jiné kruté, nelidské nebo ponižující zacházení nebo trestání.

³⁶ V roce 2005 to byl např. návrh nařízení Evropského parlamentu a Rady, kterým se zřizuje Evropský institut pro rovné postavení mužů a žen, KOM(2005)(81) v konečném znění.

³⁷ Evropské středisko pro sledování rasismu a xenofobie – European Monitoring Centre on Racism and Xenophobia (EUMC) je jednou z více než dvaceti agentur Evropské unie.

³⁸ Návrh nařízení Rady o zřízení Agentury Evropské unie pro základní práva a návrh rozhodnutí rady, kterým se Agentura Evropské unie pro základní práva zmocňuje k výkonu činností v oblastech uvedených v hlavě VI Smlouvy o Evropské unii, KOM(2005) 280 v konečném znění.

Evropského parlamentu v roce 2002. V lednu 2005 zveřejnila síť Zprávu o situaci základních práv v EU v roce 2004³⁹ a v dubnu 2005 tzv. souhrnnou zprávu obsahující shrnutí a doporučení.⁴⁰ V roce 2005 zpracovala síť také několik stanovisek (*opinions*) k aktuálním otázkám, např. o potírání rasismu a xenofobie v zemích EU prostřednictvím trestního práva nebo o požadavcích základních práv v rámci preventivních opatření proti radikalizaci a rekrutování potenciálních teroristů⁴¹ a také tématický komentář o ochraně menšin v EU.⁴² Práce expertů je pro poznání evropské (tj. komunitární i unijní) dimenze základních práv velmi cenná – budoucnost sítě by měla být zajištěna jejím vhodným propojením s činností plánované Agentury EU pro základní práva.

V roce 2005 vydalo Evropské středisko pro sledování rasismu a xenofobie (EUMC) první výroční zprávu, která zahrnuje i situaci v ČR.⁴³ Zpráva popisuje situaci v zemích EU-25 v roce 2004 v pěti oblastech: zaměstnání, bydlení, vzdělání, legislativa a rasově motivované násilí. Zpráva zmiňuje, že ČR je jednou ze zemí, kde je akutní problém segregace Romů v bydlení. Zaznamenává nový školský zákon, jenž má napomoci odstranit znevýhodnění romských dětí ve vzdělávání. Uvádí také, že ČR (spolu s Maďarskem, Polskem a Slovenskem) patří k menšině z nových členských zemí EU, které sbírají a vyhodnocují informace o rasově motivovaném násilí a trestných činech a poznamenává, že v ČR je věnována pozornost i projevům antisemitismu.

³⁹ Report on the situation of fundamental Rights in the European Union. January 2005. Dokument je strukturován podle Charty základních práv EU. Dostupné z

http://europa.eu.int/comm/justice_home/cfr_cdf/doc/report_eu_2004_en.pdf

⁴⁰ Synthesis Report: Conclusions and recommendations on the situation of fundamental rights in the European Union and its Member States in 2004. Dostupné z

http://europa.eu.int/comm/justice_home/cfr_cdf/doc/synthesis_report_2004_en.pdf

⁴¹ Čtyři z celkem pěti stanovisek z roku 2005 jsou dostupné z

http://europa.eu.int/comm/justice_home/cfr_cdf/list_opinions_en.htm.

⁴² Thematic comment no. 3, The protection of minorities in the EU. Zpráva obsahuje také informace o situaci národnostních menšin v ČR, především Romů, které zasazuje do evropského kontextu. Dostupné z http://europa.eu.int/comm/justice_home/cfr_cdf/doc/thematic_comments_2005_en.pdf

⁴³ Racism and xenophobia in the EU Member States. Trends, developments and good practice. 2005. Dostupné z http://eumc.eu.int/eumc/material/pub/ar05/AR05_p2_EN.pdf.

II. Zvláštní část

1. Základní občanská a politická práva

1.1 Majetková práva

1.1.1 Zrušení tzv. restituční tečky

Na návrh skupiny poslanců a senátorů zrušil⁴⁴ Ústavní soud vůči původním restituentům a jejich dědicům tu část zákona o půdě, která časově omezovala právo na převod pozemku ve vlastnictví státu.⁴⁵ Novela zákona z roku 2003⁴⁶ stanovila, že lhůta pro převod pozemku končí dnem 31. prosince 2005 a po uplynutí této lhůty zaniká nárok na převod pozemků a je možná pouze finanční náhrada.⁴⁷ Zrušení lhůty pro uplatnění práva na převod pozemků na základě nálezů Ústavního soudu platí přitom pouze pro původní oprávněné osoby, tedy osoby, kterým vzniklo právo na jiný (náhradní) pozemek za pozemek, který nebylo možné vydat,⁴⁸ a jejich dědice, nikoliv pro osoby, které restituční nároky odkoupily od původních restituentů. Dosud přitom zákon nerozlišoval, zda nárok uplatňuje původní restituent nebo osoba, která jej odkoupila.

Zrušení části zákona o půdě pro uvedenou skupinu osob odůvodnil Ústavní soud rozporem s principem ochrany oprávněné důvěry v právo a rozporem s principem legitimního očekávání při uplatňování majetkového práva.⁴⁹ Při odůvodnění rozhodnutí, že derogační důvody nedopadají na rozdíl od původních restituentů (a jejich dědiců) na jejich postupníky, vycházel Ústavní soud ze svých dřívějších nálezů⁵⁰ a konstatoval, že vzhledem k účelu zákona o půdě je právní postavení původních restituentů a jejich postupníků právně odlišné, a proto ve vztahu k osobám, které restituční nároky odkoupily od původních restituentů, nelze spatřovat rozpor zákona o půdě s výše uvedenými ústavními principy.

1.1.2 Vývoj vztahu vlastnických práv a veřejného zájmu

Ústavní soud zrušil od 29. srpna 2005 určení výstavby vodní cesty na řece Labi za veřejný zájem zákonem o vnitrozemské plavbě.⁵¹ Při posuzování otázky, zda lze neurčitý právní pojem v individuálním případě definovat zákonem, se Ústavní soud zabýval

⁴⁴ náleze Ústavního soudu ze dne 13. prosince 2005 publikovaný ve Sbírce zákonů pod č. 531/2005 Sb.

⁴⁵ § 13 odst. 6 a 7 zákona č. 229/1991 Sb., o úpravě vlastnických vztahů k půdě a jinému zemědělskému majetku, ve znění pozdějších předpisů

⁴⁶ zákon č. 253/2003 Sb., kterým se mění zákon č. 95/1999 Sb., o podmínkách převodu zemědělských a lesních pozemků z vlastnictví státu na jiné osoby a o změně zákona č. 569/1991 Sb., o Pozemkovém fondu České republiky, ve znění pozdějších předpisů, a zákona č. 357/1992 Sb., o dani dědické, dani darovací a dani z převodu nemovitostí, ve znění pozdějších předpisů, ve znění zákona č. 253/2001 Sb., a některé další zákony

⁴⁷ Lhůta pro převod pozemku končila dnem 31. prosince 2005 v případech, kdy rozhodnutí Pozemkového úřadu nabylo právní moci anebo nárok na převod byl uplatněn před nabytím účinnosti zákona č. 253/2003 Sb., tedy před 6. srpnem 2003. V ostatních případech byla lhůta pro uplatnění nároku stanovena na 2 roky ode dne právní moci rozhodnutí Pozemkového úřadu.

⁴⁸ § 11 odst. 2 zákona č. 229/1991 Sb., o úpravě vlastnických vztahů k půdě a jinému zemědělskému majetku, ve znění pozdějších předpisů

⁴⁹ Tento princip vyplývá z článku 1 Dodatkového protokolu k Evropské úmluvě o lidských právech a základních svobodách.

⁵⁰ například rozhodnutí Ústavního soudu sp. zn. I ÚS 406/2000, sp. Zn. IV ÚS 439/04

⁵¹ § 3a zákona č. 114/1995 Sb., o vnitrozemské plavbě, ve znění pozdějších předpisů

následujícími aspekty: definicí neurčitěho právního pojmu („veřejný zájem“) zákonem, dělbou moci a zásahem do dalších práv chráněných i mezinárodněprávními závazky ČR.

V případě definice neurčitěho právního pojmu veřejný zájem zákonem Ústavní soud dospěl k závěru, že novela zákona o vnitrozemské plavbě nesplňuje podmínku obecnosti právní normy. „*Materiálně se proto nejedná o právní předpis, ale napadené ustanovení je de facto individuálním správním aktem.*“ Tento závěr posouzení znaku obecného požadavku, který právní teorie klade na právní normu, využil ústavní soud při posuzování otázky zásahu moci zákonodárné do moci výkonné, a jak vyplývá z následujícího, i do moci soudní. Ústavní soud konstatoval, že naplnění veřejného zájmu je třeba posuzovat v každém individuálním případě právě s ohledem na celou řadu jiných i dílčích zájmů a nelze jej a priori stanovit předem. Zjišťování veřejného zájmu je tak otázkou, která spadá do činnosti rozhodovací (výkonné), nikoli zákonodárné, která ani navíc není vybavena prostředky pro posuzování individuálních případů. Proto dospěl Ústavní soud k závěru, že novela zákona o vnitrostátní plavbě tím, že definuje veřejný zájem v individuálním případě, vede k zásahu moci zákonodárné do moci výkonné.

Tím, že je novela zákona o vnitrozemské plavbě fakticky individuálním rozhodnutím, který znamená i systémový zásah moci zákonodárné do moci výkonné, vede k zásahu do práv chráněných právním řádem ČR. Možnost automatického vyvlastnění z důvodu zákonem deklarovaného veřejného zájmu významně zasahuje nejen do práva na ochranu vlastnictví včetně ochrany před vyvlastněním (čl. 11 Listiny), ale i do práva na pokojné užívání majetku podle Dodatkového protokolu k EÚLP (čl.1). Definice individuálního případu jako veřejného zájmu zákonem výrazně zasahuje též do práva na soudní přezkum (čl. 36 LZPS a čl. 6 odst. 1 EÚLP), protože např. správní rozhodnutí budou i nadále přezkoumatelná soudem, nikoli však v otázce, zda jde či nejde o veřejný zájem, protože odpověď na tuto otázku místo správního soudu dává již zákon, kterým je soud vázán.

Ve světle tohoto rozhodnutí Ústavního soudu bude zajímavý právní život zákona o vyvlastnění pozemků za účelem výstavby přistávací/startovací dráhy letiště Praha – Ruzyně.⁵² Je rovněž nezbytné připomenout, že koncepčně shodný návrh zákona o výstavbě dálnic a rychlostních silnic, který měl za veřejný zájem označit všechny rychlostní komunikace a dálnice, nakonec nebyl přijat.⁵³

1.2 Osobnostní práva

1.2.1 Právo na přístup ke zdravotnické dokumentaci

Vládní návrh novely zákona o péči o zdraví lidu⁵⁴ by měl řešit nedostatky stávající právní úpravy, která jasně nestanoví, jakou formou má pacient právo seznamovat se s informacemi shromážděnými ve zdravotnické dokumentaci vedené o jeho osobě.

⁵² zákon č. 544/2005 Sb., o výstavbě vzletové a přistávací dráhy 06R - 24L letiště Praha Ruzyně, sněmovní tisk č. 984 (<http://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=4&T=984>). Šlo o vlastní iniciativu moci zákonodárné, s níž moc výkonná vyjádřila nesouhlas. Ten odůvodnila de facto totožnými argumenty jako argumentoval Ústavní soud v případě zrušení novely zákona o vnitrozemské plavbě – viz usnesení vlády ze dne 8. června 2005 č. 723 (http://racek.vlada.cz/usneseni/usneseni_test.nsf/6802db4c27cf71ffc1256f220067f94a/a17432349679ddd5c125701500359886?OpenDocument)

⁵³ sněmovní tisk č. 373 (<http://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=4&T=373>); kapitola II/1.2.2 Zprávy 2003

⁵⁴ sněmovní tisk č. 1045 (http://www.psp.cz/forms/tmp_sqw/43710009.doc)

Nejednotná praxe zdravotnických zařízení při poskytování informací ze zdravotnické dokumentace byla popsána již ve Zprávě o stavu lidských práv v ČR v roce 2003.⁵⁵

Podle návrhu zákona by pacientům mělo být výslovně umožněno do zdravotnické dokumentace nahlížet a pořizovat si z ní opisy, výpisy či kopie s výjimkou informací z autorizovaných psychologických metod a popisu léčby psychologickými prostředky. Návrh zákona přitom řeší i otázku hrazení nákladů za pořízení opisů, výpisů či kopií a stanoví lhůty, v jakých jsou zdravotnická zařízení opisy, výpisy či kopie povinna zajistit. Současně by pacient měl mít právo určit i jiné osoby, kterým mohou být poskytovány informace o jeho zdravotním stavu, popřípadě vůči kterým lze vyslovit zákaz poskytování informací.

Oproti dosavadní úpravě návrh předpokládá výslovné stanovení práva osob blízkých na informace o zdravotním stavu zemřelého pacienta, příčinách jeho úmrtí a práva nahlížet do zdravotnické dokumentace včetně pořízení kopií, výpisů nebo opisů ze zdravotnické dokumentace. Pro případy, kdy zemřelý pacient za svého života vyslovil zákaz poskytování informací o zdravotním stavu, právo osob blízkých na informace o jeho zdravotním stavu bude omezeno pouze na informace nezbytné pro ochranu jejich zdraví nebo zdraví dalších osob. Právo na přístup ke zdravotnické dokumentaci by měl nově komplexně upravit zákon o zdravotní péči.⁵⁶

Problematikou přístupu ke zdravotnické dokumentaci se zabývalo i Nejvyšší státní zastupitelství a v roce 2005 vydalo výkladové stanovisko k povinnosti mlčenlivosti zdravotnických pracovníků.⁵⁷ V tomto stanovisku dospělo Nejvyšší státní zastupitelství k závěru, že již podle platné právní úpravy přísluší právo nahlížet do zdravotnické dokumentace týkající se zemřelé osoby jejímu pozůstalému manželovi a dětem, a není-li jich, jejím rodičům, a to mj. na základě ustanovení občanského zákoníku o právu na ochranu osobnosti.⁵⁸

1.3 Svoboda shromažďování

1.3.1 Kauza "CzechTek 2005"

1.3.1.1 Popis a hodnocení událostí

Dne 29. července 2005 se začala na pozemcích při dálnici D5 na území obcí Mlýnec a Újezd nad Přimdou konat tradiční několikadenní taneční akce pod širým nebem CzechTek. Akce je již několik let typická vnější absencí organizátora, nekomerčním charakterem, tisíci až desetitisíci účastníků, střídavým respektováním a nerespektováním vlastnických práv k pozemkům⁵⁹ a též problematickým dodržováním hygienických předpisů (zejména hlukových limitů), nicméně relativně pokojným průběhem. Na druhou stranu je třeba uvést, že

⁵⁵ viz kapitola 1.4.2 Zprávy 2003

⁵⁶ sněmovní tisk č. 1151 (<http://www.psp.cz/sqw/text/orig2.sqw?C=1477&T=k2002psp4t&E=doc>)

⁵⁷ výkladové stanovisko č. 7/2005 Sb.v.s. NSZ k povinnosti zdravotnických pracovníků podle ustanovení § 55 odst. 2 písm. d), odst. 3 zákona č. 20/1966 Sb.

⁵⁸ ustanovení § 15 zákona č. 40/1964 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů

⁵⁹ V různých letech byla sjednána (pod)nájemní smlouva s vlastníkem či nájemcem pozemku (např. rok 2002 - obec Andělka na Frýdlantsku), jindy se akce konala bez souhlasu těchto osob (např. rok 2004 - obec Boněnov na Tachovsku).

na nerespektování pravidel veřejného pořádku nebyly ani v minulosti orgány veřejné moci schopny zareagovat.⁶⁰

Policie ČR reagovala na skutečnost, že účastníci akce se pohybovali a usazovali i na pozemcích, kde nebyl dán souhlas vlastníka a na přestupky některých účastníků až po několika hodinách od vjezdu prvních účastníků zablokováním příjezdové komunikace i části dálnice. Snaha policie o obnovení veřejného pořádku poté vyústila v odpoledních a večerních hodinách dne 30. července 2005 v provedení služebního zákroku pod jednotným velením proti účastníkům. Při něm byla nasazena zhruba tisícovka policistů a došlo ke zranění několika desítek účastníků a osmi policistů.

Policie byla kritizována za to, že zásah provedla neadekvátně a v řadě situací rovněž nezákonně.⁶¹ Vytýkáno jí bylo to, že na začátku akce byla několik hodin nečinná a nevyvinula žádnou snahu soustředit účastníky na legálně pronajatý pozemek. Další kritika směřovala ke způsobu provedení zákroku pod jednotným velením. Policii bylo vytýkáno nepřiměřené užití síly jednotlivými policisty, použití nepřiměřených donucovacích prostředků a porušení povinnosti některých policistů mít služební stejnokroj opatřený identifikačním číslem.⁶² Policie byla negativně hodnocena i za způsob komunikace s veřejností a médii v průběhu zásahu i po jeho skončení, konkrétně za poskytování nepravdivých informací a v čase se měnící právní zdůvodnění podniknutých opatření.

Pochybnosti o oprávněnosti a adekvátnosti zásahu vyvolaly živou odezvu společnosti - demonstrace, politické diskuse, mediální pozornost. Ministerstvo vnitra a Policie ČR v této diskusi v zásadě zastávaly stanovisko, podle kterého byl zásah oprávněný a probíhal v souladu se zákonem. Postup policie vyhodnotil veřejný ochránce práv ve zprávě vydané dne 25. ledna 2006.⁶³ Veřejný ochránce práv svým šetřením zjistil, že „Policie ČR měla oprávnění konat, avšak před silovým řešením nevyčerpala důsledně všechny reálné prostředky k obnovení pořádku bez použití síly⁶⁴. Tato skutečnost činí postup Policie ČR nepřiměřeným.“⁶⁵ Kromě porušení zásady subsidiarity užití síly vyjádřené povinností v zákoně o Policii ČR⁶⁶ konstatovala tato zpráva pochybení policie dále v existenci řady excesů policistů během zákroku a v nedostatečné dokumentaci zákroku. Šetření veřejného ochránce práv rovněž shledalo nedostatky v komunikaci policie s účastníky (špatná slyšitelnost výzev) i s veřejností (nejednotné odůvodňování blokování vjezdu na místo akce).

⁶⁰ Média každoročně dokumentují úklid pozemků po skončení akce (viz např. Zpravodajství Novinky 12. srpna 2004, online: <http://dovolena.novinky.cz/03/79/45.html>) a zachovalý stav pozemku několik týdnů poté (viz např. online: <http://zpravodajstvi.centrum.cz/kultura/clanek.phtml?id=37839>).

⁶¹ Policie byla kritizována například ze strany účastníků, některých politiků, nevládních neziskových organizací a médií.

⁶² § 10 odst. 2 zákona č. 283/1991 Sb., o Policii ČR, ve znění pozdějších předpisů

⁶³ Zpráva („Závěrečné stanovisko ochránce práv k postupu Policie ČR proti účastníkům CzechTeku 2005“) byla publikována na internetových stránkách Kanceláře veřejného ochránce práv (<http://www.ochrance.cz/dokumenty/dokument.php?doc=361>).

⁶⁴ Za prostředky předcházející použití síly, které přicházely v případě CzechTeku 2005 v úvahu, považuje veřejný ochránce práv především tyto: označení prostoru, kde se účastníci mohou legálně usazovat, výzvy účastníkům, aby upustili od konkrétního porušování zákona (např. od obsazování nepronajatých pozemků, od případného překračování limitů hluku apod.) a přesunuli se do vyznačeného pronajatého prostoru, výslovné upozornění, že při neuposlechnutí výzev bude použito síly (Závěrečné stanovisko veřejného ochránce práv k postupu Policie ČR proti účastníkům CzechTeku 2005, str. 16)

⁶⁵ Závěrečné stanovisko veřejného ochránce práv k postupu Policie ČR proti účastníkům CzechTeku 2005, str. 16

⁶⁶ § 38 odst. 4 a 5, § 6 odst. 1 zákona č. 283/1991 Sb., o Policii ČR, ve znění pozdějších předpisů

1.3.1.2 Vyšetřování a náprava událostí

Proti několika⁶⁷ účastníkům CzechTeku bylo zahájeno trestní stíhání za trestné činy útoku na veřejného činitele, ublížení na zdraví a poškozování cizí věci. V přípravném řízení byla po zrušení usnesení o zahájení trestního stíhání pro nezákonnost a neodůvodněnost státním zástupcem posléze odložena věc týkající se dočasného nájemce pozemku pro konání CzechTeku. Jeho trestní stíhání bylo původně vedeno právě pro organizaci akce, přičemž v tomto jednání byl spatřován trestný čin poškozování cizí věci⁶⁸. Do stádia řízení před soudem dospělo sedm věcí – jednání kvalifikovaná jako trestné činy útoku na veřejného činitele. V jednom případě byl obžalovaný zproštěn obžaloby v celém rozsahu⁶⁹, v ostatních věcech není zatím rozhodnuto.

V důsledku zásahu policie proti účastníkům CzechTeku bylo zraněno několik desítek osob z řad účastníků. Několik poškozených podalo trestní oznámení na policisty za jednání spočívající v užití nepřiměřené síly anebo poškození zdraví či majetku.⁷⁰ V těchto případech se vyšetřuje, zda policisté překročili své služební pravomoce či přímo zneužili pravomoci veřejného činitele⁷¹. Inspekce ministra vnitra provádí dosud předprocesní fázi prověřování skutečností a zatím nedala podnět k zahájení žádného trestního stíhání. Dva účastníci se brání proti zásahu jako takovému správními žalobami, o kterých dosud nebylo rozhodnuto.⁷²

1.3.1.3 Legislativní dopady

Návrh zákona o podmínkách konání některých shromáždění

Legislativní reakce na popsané události byla překotná. Dne 15. srpna 2005 předložilo ministerstvo vnitra do meziresortního připomínkového řízení návrh zákona o podmínkách konání některých shromáždění.⁷³ Platný zákon o právu shromažďovacím⁷⁴ totiž na tento typ akce nelze použít, na účastníky a svolavatele dopadají práva vyplývající z čl. 19 Listiny základních práv a svobod⁷⁵ a povinnosti dle nejrozličnějších veřejnoprávních předpisů. Návrh zákona byl celou řadou připomínkových míst shledán protiústavní, neboť fakticky zaváděl

⁶⁷ Z údajů ve zprávách ministerstva spravedlnosti a krajského státního zastupitelství lze dovodit, že zahájeno bylo celkem 11 trestních stíhání.

⁶⁸ Usnesení o zahájení trestního stíhání bylo pro zásadní skutkové a právní vady zrušeno a následně byla věc odložena.

⁶⁹ dosud nepravomocný rozsudek Okresního soudu v Tachově, senátu 2 T, ze dne 23. ledna 2006.

⁷⁰ Jde o 25 věcí, například excesy spočívající ve svévolném úmyslném poškození automobilu policisty, bití pasivní osoby či vážné poškození zdraví s trvalými následky v důsledku použití donucovacích prostředků.

⁷¹ Videozáznamy dokumentující např. kopání a bití ležící osoby nekladoucí odpor nebo ohrožování jiné osoby střelnou zbraní neadekvátní situaci byly zveřejněny vzápětí po zákroku na internetu, mj. na www.policiejnistat.cz, i v jiných médiích.

⁷² Žaloby jsou vedeny u Městského soudu v Praze pod č.j. 5 Ca 235/2005 a 5 Ca 234/2005.

⁷³ Pro zaslání připomínek byla určena lhůta pouhých čtyř dnů. Přestože legislativní pravidla vlády umožňují, aby předseda Legislativní rady vlády stanovil ve výjimečných případech lhůtu kratší než 20 pracovních dnů (čl. 78), legislativní pravidla zároveň stanoví, že pokud vláda uloží vypracovat návrh zákona z důvodu naléhavosti v termínu, který neumožňuje dodržet obecnou lhůtu 20 pracovních dnů, lhůta nesmí být kratší než 5 pracovních dnů (čl. 8 odst. 5). Tato lhůta 5 pracovních dnů je stanovena nepochybně i proto, že v době kratší je již fakticky nemožné se s legislativním návrhem vůbec seznámit, vypracovat a doručit k němu připomínky.

⁷⁴ zákon č. 84/1990 Sb., o právu shromažďovacím, ve znění pozdějších předpisů

⁷⁵ Zaručuje právo pokojně se shromažďovat, zakazuje podmiňovat toto právo povolením orgánu veřejné správy a dovoluje jej omezit v případě shromáždění na veřejných místech z taxativně uvedených důležitých důvodů.

povolovací princip shromáždění. Kromě výtek vůči legislativní kvalitě návrhu a zjevné účelovosti návrhu připraveného během dvou týdnů bez analýzy potřeby dále připomínková místa poukazovala na vágnost řady pojmů a podmínek v zákoně,⁷⁶ na obtížně splnitelné povinnosti pro svolavatele⁷⁷ i na další instituty fakticky odrazující tento typ shromáždění pořádat.⁷⁸ V důsledku toho nebyl tento návrh zákona předložen vládě a jeho legislativní proces tak byl ukončen.⁷⁹

Návrh novely soudního řádu správního

Události okolo CzechTeku 2005 vyústily rovněž v senátorskou legislativní iniciativu⁸⁰ – návrh novely soudního řádu správního.⁸¹ Návrh zákona rozšiřuje restriktivní podmínky pro podávání žalob proti tzv. jinému zásahu veřejné moci s důrazem na zvýšení ochrany před nezákonnými zásahy ozbrojených složek.⁸²

Další normotvorba a jiné akty

Postup policie proti obdobným akcím má být v budoucnu sjednocen interní normotvorbou.⁸³ Na základě změny závazného pokynu policejního prezidenta má dojít k přesunu úrovně řízení u policejních opatření, kde jsou k provedení zákroku pod jednotným velením nasazeny síly a prostředky nad rámec okresního ředitelství na vybrané policisty správy kraje. Dále má být nově stanovena povinnost velitele policejního opatření zajistit poskytování včasných, objektivních a podle možností i dostatečně podrobných a úplných informací sdělovacím prostředkům. Nově bude také stanovena struktura a kompetence řídicího štábu rozsáhlého policejního opatření.⁸⁴ Ministerstvo vnitra rovněž připravuje modelovou vyhlášku pro obce, na jejichž území se akce typu CzechTek pořádají, která má podrobně stanovit, jak by jejich konání mělo být upraveno.

⁷⁶ např. pojmy „místa určená k pořádání shromáždění“, „shromáždění, při němž může nad míru přiměřenou poměrům, docházet k obtěžování“

⁷⁷ zejména povinnost svolavatele zajistit stanoviště řady orgánů veřejné správy, poskytnout jmenný seznam pořadatelů v počtu 10 pořadatelů na každých 1000 účastníků

⁷⁸ mj. institut speciální odpovědnosti svolavatele za škodu způsobenou účastníky, vysoké sankce a přísné podmínky pro jejich uplatnění

⁷⁹ K návrhu zákona vyjádřilo zásadní připomínky 23 připomínkových míst, celkem se nepodařilo vypořádat 24 zásadních připomínek (resp. 19 typově různých zásadních připomínek).

⁸⁰ návrh senátora Jana Horníka (senátní tisk č. 141)

⁸¹ zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů

⁸² Návrh odstraňuje podmínku přípustnosti žaloby spočívající v tom, že zásah musí v době podání návrhu trvat či trvat jeho důsledky anebo hrozit jeho opakování (změna § 82 s.ř.s.), výslovně umožňuje žalovat pouze na určení, že zásah byl nezákonný (změna § 85 a § 87 odst.2 s.ř.s.).

⁸³ Policie ČR připravuje změnu závazného pokynu policejního prezidenta č. 121/2003, kterým se upravuje postup Policie ČR při zajišťování vnitřního pořádku a bezpečnosti v souvislosti s pořádáním shromáždění nebo jiných akcí s účastí většího počtu osob.

⁸⁴ V rámci mezinárodní policejní spolupráce budou na základě předchozích zkušeností berlínské policie experimentálně zavedeny v Policii ČR tzv. „antikonfliktní týmy“ (tj. policejní vyjednávání v davu) jako nová forma preventivního působení k předcházení protiprávního jednání při akcích s účastí většího počtu osob, ale i k předcházení nezbytnosti provedení služebního zákroku za použití donucovacích prostředků. V souvislosti s nasazením antikonfliktních týmů je připravována i změna taktiky zákroků pod jednotným velením. V případě kladného vyhodnocení budou tyto týmy zavedeny u všech správ krajů.

2. Soudnictví, právo na soudní a jinou ochranu

2.1 Zrušení vyloučení soudního přezkumu Kolegia nejvyšších státních zástupců jako odvolacího orgánu proti rozhodnutí Národního bezpečnostního úřadu o neudělení bezpečnostní prověrky pro seznamování se s utajovanými informacemi⁸⁵

Ústavní soud od 6. června 2005 zrušil z podnětu Krajského soudu v Brně vyloučení soudního přezkumu rozhodnutí Kolegia státních zástupců Nejvyššího státního zastupitelství (dále jen „kolegium“, „NSZ“) jako odvolacího orgánu proti rozhodnutí Národního bezpečnostního úřadu o neudělení bezpečnostní prověrky pro seznamování se s utajovanými informacemi.⁸⁶ Na tomto místě je nezbytné připomenout, že obecné vyloučení soudního přezkumu Národního bezpečnostního úřadu ústavní soud již jednou zrušil, a to od 30. června 2002.⁸⁷ Tehdy se zabýval Ústavní soud především otázkou přípustnosti zásahu do práva na soudní ochranu (čl. 6 odst. 1 EÚLP, čl. 36 odst. 2 Listiny) a do práva na svobodnou volbu povolání (čl. 26 Listiny). Tentokrát se Ústavní soud zabýval otázkou, zda kolegium jako orgán sui generis splňuje nejen formální, ale i materiální podmínky pro naplnění požadavků pro jeho posuzování jako nezávislého a nestranného tribunálu (čl. 6 odst. 1 EÚLP), když zákon o utajovaných skutečnostech (§ 73 odst. 2)⁸⁸ současně umožňuje soudní přezkum rozhodnutí kolegia správním soudem podle soudního řádu správního.⁸⁹ Proto Ústavní soud posuzoval nejen formální, ale i materiální podmínky zajištění nestrannosti a nezávislosti kolegia jako orgánu, jehož rozhodnutí zasahuje do práv a povinností osob.

Po formální stránce Ústavní soud konstatoval, že rozhodnutí kolegia nelze považovat za rozhodnutí nezávislého a nestranného orgánu soudního typu především proto, že podle Ústavy ČR⁹⁰ (čl. 80) je státní zastupitelství z hlediska dělby moci na zákonodárnou, výkonnou a soudní zařazeno do sféry moci výkonné, nikoli soudní. Proto Ústavní soud analyzoval i materiální záruky nestrannosti a nezávislosti rozhodování kolegia.

Při zkoumání materiální nestrannosti a nezávislosti se Ústavní soud zaměřil na to, zda jsou formální záruky nestrannosti a nezávislosti obsažené v zákoně o státním zastupitelství⁹¹ naplněny i materiálně. Ústavní soud došel k závěru, že tomu tak není především z následujících důvodů:

- O přidělení státních zástupců k NSZ rozhoduje ministr spravedlnosti, tedy člen vlády jako vrcholného orgánu moci výkonné;
- Státní zástupci NSZ jsou podřízeni nejvyššího státního zástupce, kterého jmenuje a odvolává vláda i bez uvedení důvodů;
- Nejvyšší státní zástupce nebo ministr spravedlnosti jsou oprávněni zahájit kárné řízení s kterýmkoli státním zástupcem NSZ, tedy i se členem kolegia;

⁸⁵ § 77k odst. 6 zákona č. 148/1998 Sb., o ochraně utajovaných skutečností, ve znění pozdějších předpisů

⁸⁶ náleze Ústavního soudu publikovaný ve Sbírce zákonů pod č. 220/2005 Sb. Nová právní úprava účinná od 1. ledna 2006 (zákon č. 412/2005 Sb. a zákon č. 413/2005 Sb.) rozhodování o opravném prostředku Kolegiem státních zástupců NSZ již neobsahuje.

⁸⁷ náleze Ústavního soudu publikovaný ve Sbírce zákonů pod č. 322/2001 Sb.

⁸⁸ § 73 odst. 2 a § 77k odst. 6 zákona o utajovaných skutečnostech: § 77k odst. 6 „Rozhodnutí Kolegia v řízení o opravném prostředku ani jiná rozhodnutí a opatření podle tohoto zákona, s výjimkou rozhodnutí pokutách, nepodléhají soudnímu přezkumu“; § 73 odst. 2 „Žalobu proti rozhodnutí o nevydání osvědčení lze podat do 15 dnů ode dne doručení rozhodnutí. V řízení o této žalobě se účast osob zúčastněných na řízení nepřipouští.“

⁸⁹ zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů

⁹⁰ ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava ČR, ve znění pozdějších předpisů

⁹¹ zákon č. 283/1993 Sb., o státním zastupitelství, ve znění pozdějších předpisů

- Státní zástupci – členové kolegia jsou jmenováni a mohou být též odvoláni vládou na návrh ministra spravedlnosti, jejich mandát je obecně dvouletý, a musí úspěšně projít bezpečnostní prověrkou NBÚ, tedy té instituce, jejíž rozhodnutí mají následně přezkoumávat;
- Bezpečnostní prověrku přitom NBÚ uděluje s platností na pět let a může ji kdykoli a bez uvedení důvodů odejmout. Ředitel NBÚ je přitom jmenován vládou a je odpovědný přímo předsedovi vlády, tedy hlavně vrcholného orgánu moci výkonné;
- Státní zástupci jsou vázáni k ochraně veřejného zájmu, za který lze obecně bezpečnost utajením považovat, což může vést k pochybnosti o jejich nestrannosti při posuzování střetu se zájmem soukromým, kterým je zásah do základních práv a svobod.

Ústavní soud konstatoval, že „*tyto právní nástroje objektivně vytvářejí linii umožňující potenciální ovlivnění svobodného úsudku člena kolegia, na čemž nemohou nic změnit ... garance formální nezávislosti.*“ Z hlediska stálosti členů kolegia pak Ústavní soud došel k názoru, že „*... kolegium nedostojí nárokům na relativní stálost svého složení, která má znemožnit ovlivnění výsledku rozhodování pomocí změny složení kolegia, což implikuje, že nemůže dostát nárokům na stabilitu rozhodovacího sboru ...*“ V tom spatřuje Ústavní soud i porušení práva na zákonného soudce (čl. 38 odst. 1 Listiny). Závěrem už jen Ústavní soud s odvoláním na judikaturu Evropského soudu pro lidská práva konstatoval, že nezávislý a nestranný přezkum rozhodování je třeba zajistit i v případech střetu základních práv se zájmem národní bezpečnosti.⁹²

2.2 Zrušení systému přezkoumání stížnosti v přípravném trestním řízení

Od 1. října 2005 je zrušen způsob rozhodování o stížnosti proti rozhodnutí orgánu činného v trestním řízení jak v přípravné, tak v soudní fázi trestního řízení (§ 146 odst. 2 trestního řádu).⁹³ Zrušený systém rozhodování o stížnosti podle názoru Ústavního soudu nesplňoval podmínku přezkoumání stížnosti nezávislým a nestranným tribunálem podle práva na spravedlivý proces (čl. 6 odst. 1 EÚLP, čl. 36 odst. 1 a 2 Listiny), protože v přípravném trestním řízení o stížnosti, na rozdíl od soudní fáze trestního řízení, nerozhodoval soud, ale státní zástupce. Postavení státního zástupce v hierarchii dělby moci přitom nesplňuje právě náležitosti nezávislého a nestranného tribunálu, protože v případě, že jde o rozhodnutí policejních orgánů, rozhodoval o stížnosti ten státní zástupce, který nad průběhem trestního řízení vykonával dozor a proti postupu policejních orgánů ve věci stížnosti nic nenamítal.

⁹² viz např. rozhodnutí ESLP o stížnosti č. 9248/91, Leander proti Švédsku, rozhodnutí velkého senátu ESLP o stížnosti č. 28341/98, Rotaru proti Rumunsku, rozhodnutí ESLP o stížnosti č. 5029/71, Klas a další proti SRN

⁹³ zákon č. 141/1961 Sb., trestní řád, ve znění pozdějších předpisů; § 146: „(1) *Orgán, proti jehož usnesení stížnost směřuje, může jí sám vyhovět, nedotkne-li se změna původního usnesení práv jiné strany trestního řízení. Jde-li o usnesení policejního orgánu, které bylo vydáno s předchozím souhlasem státního zástupce nebo na jeho pokyn, může policejní orgán sám stížnosti vyhovět jen s předchozím souhlasem státního zástupce.* (2) *Jestliže lhůta k podání stížnosti již všem oprávněným osobám uplynula a stížnosti nebylo vyhověno podle odstavce 1, předloží věc k rozhodnutí a) policejní orgán státnímu zástupci, který vykonává nad přípravným řízením dozor, a jde-li o stížnost proti usnesení, k němuž tento státní zástupce dal souhlas nebo pokyn, jeho prostřednictvím nadřízenému státnímu zástupci, b) státní zástupce nadřízenému státnímu zástupci nebo soudu, c) předseda senátu okresního soudu nadřízenému krajskému soudu, předseda senátu krajského soudu nadřízenému vrchnímu soudu a předseda senátu vrchního soudu Nejvyššímu soudu; přitom doručí, je-li to potřebné, opis stížnosti státnímu zástupci a osobě, která by mohla být rozhodnutím o stížnosti přímo dotčena, d) státní zástupce Nejvyššího státního zastupitelství nejvyššímu státnímu zástupci.*“

V případě, že jde o rozhodnutí státního zástupce, pak o stížnosti rozhodoval nadřízený státní zástupce, tj. hierarchicky nadřízený stupeň.

Ústavní soud zrušil i tu část systému rozhodování o stížnosti, která v soudní fázi trestního řízení svěřovala rozhodování o stížnosti soudu proto, že tato zdvojená úprava nezajišťovala shodné postavení obviněným a obžalovaným při rozhodování o jejich oprávněném prostředku právě v závislosti na fázi trestního řízení. Tím podle Ústavního soudu trestní řád porušoval princip rovnosti v právech (čl. 1 Listiny). Ústavní soud se při posuzování ústavnosti a souladu s mezinárodněprávními závazky již výslovně nevyjádřil k otázce možné diskriminace v trestním řízení, tu by však bylo možné dovozovat právě z konstatované nerovnosti v právech.

2.3 Právo na nezávislý přezkum rozhodnutí o uložení pořádkové pokuty

Ústavní soud zrušil ke dni 1. října 2005 mechanismus přezkoumání stížnosti obsažený v trestním řádu proti pořádkové pokutě uložené v trestním řízení policejním orgánem. Ke zrušení přistoupil Ústavní soud poté, co zkoumal celý systém - stížnosti jako oprávněného prostředku v trestním řízení. Poté, co Ústavní soud posoudil pořádkovou pokutu jako trestní opatření za delikt ní jednání, konstatoval, že zatímco v soudní fázi trestního řízení mají osoby, kterým byla pořádková pokuta uložena soudem možnost podat stížnost k nadřízenému stížnostnímu soudu, v přípravném trestním řízení o této stížnosti rozhoduje státní zástupce. Ten však vzhledem ke svému formálnímu postavení (podřízenosti moci výkonné) nesplňuje podmínky nezávislého a nestranného tribunálu ve smyslu práva na spravedlivý proces (čl. 6 odst. 1 EÚLP a čl. 36 Listiny) a porušuje tak i právo na efektivní opravné prostředky (čl. 13 EÚLP)

Na toto rozhodnutí Ústavního soudu zareagovala vláda návrhem na změnu trestního řádu⁹⁴ tak, aby i o stížnosti proti pořádkové pokutě uložené policejním orgánem rozhodoval soud a nikoli státní zástupce. Od 1. října 2005 tak na jedné straně měl přestat platit celý systém rozhodování o stížnosti, současně však došlo k takové změně trestního řádu, která v platné právní úpravě odstranila právě ty nedostatky, které jí Ústavní soud vytýkal.

2.4 Rozhodování o předání trestního řízení cizímu státu ve stádiu po podání obžaloby

Nejvyšší soud řešil v roce 2005 spor o to, zda ministerstvo spravedlnosti (ministr spravedlnosti) je v situacích, na které nedopadá vyhlášená mezinárodní smlouva, kterou je Česká republika vázána, oprávněn rozhodnout o předání trestní věci do ciziny po podání obžaloby z vlastní iniciativy, tedy bez návrhu či jiné součinnosti soudu.⁹⁵ Poté, co ministr spravedlnosti v dubnu 2005 rozhodl o předání trestního řízení obviněného občana Kataru do státu Katar na základě žádosti příslušného orgánu tohoto státu, otázkou se zabývaly Obvodní soud pro Prahu 2 při rozhodování o žádosti obviněného o propuštění z vazby, Městský soud v Praze jako soud druhého stupně při rozhodování o stížnosti obviněného proti tomuto usnesení a Nejvyšší soud při rozhodování o stížnosti pro porušení zákona, kterou usnesení Městského soudu v Praze napadl ministr spravedlnosti.

⁹⁴ viz sněmovní tisk č. 1042 (<http://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=4&T=1042>). Novela trestního řádu byla s účinností od 1. října 2005 publikována ve Sbírce zákonů jako zákon č. 394/2005 Sb.

⁹⁵ § 448 odst. 1 zákona č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním (trestní řád), ve znění pozdějších předpisů

Jak Obvodní soud pro Prahu 2 tak Městský soud v Praze vyhodnotily rozhodnutí ministra spravedlnosti o předání trestního řízení jako nicotné, a proto jej ve svých rozhodnutích nerespektovaly.⁹⁶ Oba soudy argumentovaly tak, že ministr spravedlnosti nemůže po podání obžaloby rozhodovat o předání trestního řízení bez návrhu příslušného procesního soudu, neboť role ministerstva spravedlnosti má být v řízení o předání trestní věci do ciziny pouze zprostředkovatelská a servisní. Opačný výklad by znamenal, že soudní moc není nezávislá, ale naopak je závislá na moci výkonné, či dokonce na rozhodnutích orgánů cizí moci a takový postup by byl v rozporu s čl. 38 a 40 Listiny a čl. 90 Ústavy. Skutečnost, že úloha soudu není v předmětném ustanovení trestního řádu výslovně uvedena, představuje mezeru v právním řádu, kterou je nutno překlenout výkladem. S touto argumentací se v podstatě ztotožnilo i Nejvyšší státní zastupitelství, které se k věci vyjádřilo v rámci řízení u Nejvyššího soudu. Nejvyšší státní zastupitelství navíc poukázalo na dosavadní praxi, kdy ministerstvo spravedlnosti dosud ani v jednom případě nepostupovalo v řízení o předání trestní věci do ciziny bez návrhu soudu a ani v jednom případě nebylo vydáno formální rozhodnutí podepsané přímo ministrem.

Nejvyšší soud dospěl k závěru, že ministr spravedlnosti je bez dalšího oprávněn předat v případě bezesmluvního styku trestní věc po podání obžaloby do ciziny, proto relevantní části rozhodnutí soudů nižšího stupně zrušil, trestní stíhání obviněného přerušil a propustil jej na svobodu.⁹⁷ Vycházel přitom ze zákonného znění ustanovení § 448 odst. 1 (a dalších ustanovení) trestního řádu, kde postup ministra spravedlnosti není podmíněn návrhem, souhlasem či jinou aktivitou soudu. Tento závěr podpořil i výkladem ve vztahu k ustanovení § 448 odst. 2, které naopak opravňuje předat trestní řízení do ciziny po podání obžaloby na podkladě mezinárodní smlouvy soud, a ve vztahu k úpravě extradičního řízení, kdy trestní řád výslovně zakotvuje rozdělení kompetencí mezi soudy a ministerstvem spravedlnosti. Nejvyšší soud dále argumentoval tím, že posuzování hledisek pro předání trestní věci do ciziny nespočívá jen v hodnocení úzce trestněprávních souvislostí, ale i v hodnocení specifických zájmů zúčastněných států, včetně např. otázek zahraničně politických zájmů, které přesahuje oprávnění soudní moci.

Stávající právní úpravu Nejvyšší soud zhodnotil jako příliš kusou a doporučil ji doplnit a upřesnit v tom směru, aby výslovně stanovila kompetence moci výkonné a moci soudní, včetně limitů pro rozhodování ministra spravedlnosti (např. na základě výše trestu). Podle Nejvyššího soudu by měl zákon také rozlišovat mezi případy, kdy se obviněný nachází na území ČR nebo je dokonce ve vazbě, a případy, kdy je obviněný na území cizího státu, a pro první skupinu případů by měl upravit postup soudu při předávání, zejména v otázce dalšího trvání vazby. Právní úprava by dále měla obsahovat záruky pro obviněného, a to tak, že rozhodnutí ministra spravedlnosti by mělo být vázáno na jeho souhlas nebo by obviněný měl mít právo domáhat se soudního přezkoumání takového rozhodnutí.

2.5 Zavedení institutu jistoty při podání návrhu na vydání předběžného opatření

⁹⁶ usnesení Obvodního soudu pro Prahu 2 ze dne 30. května 2005, sp. zn. 7 T 30/2005, usnesení Městského soudu v Praze ze dne 19. července 2005, sp. zn. 8 To 312/2005

⁹⁷ rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 22. srpna 2005, sp. zn. Tz 117/2005

Novelou⁹⁸ občanského soudního řádu⁹⁹ došlo k zavedení nového institutu složení jistoty, který znamená, že jsou všichni navrhovatelé předběžného opatření povinni skládat finanční částku ve výši 50.000 Kč (resp. 100.000 Kč pro obchodní věci) na následné uhrazení případné vzniklé škody. Složení jistoty je přitom formální podmínkou pro to, aby vůbec soud o návrhu na předběžné opatření jednal.

Této nové právní úpravě je možné vytknout především přílišnou rigidnost, tj. že nezaplacení jistoty je možné žádat pouze v těch případech, kdy navrhovatel předběžného opatření současně žádá o osvobození od soudních poplatků a soud této žádosti vyhoví. To se však děje pouze v případech, kdy má navrhovatel k dispozici finanční prostředky de facto na úrovni životního minima. Všichni ostatní navrhovatelé tak jsou povinni jistotu zaplatit. Nový institut jistoty tak na jedné straně nezohledňuje skutečnost, že o předběžném opatření rozhoduje soud, a proto by měl být i soud schopen v každém individuálním případě posoudit a rozhodnout, zda může charakter předběžného opatření způsobit škodu, a na druhé straně nezohledňuje to, zda je navrhovatel schopen vzhledem ke své finanční situaci tuto jistotu uhradit. Většina populace, která může k ochraně svých tvrzených práv využít právě vydání předběžného opatření soudem tak má tuto možnost omezenou svými finančními možnostmi. Povinnost soudu rozhodnout o návrhu na vydání předběžného opatření do sedmi dnů se přitom od konce 90. let minulého století stal při zdlouhavosti soudních řízení v ČR obecně oním efektivním prostředkem ochrany tvrzených práv.

Zavedení institutu jistoty tak může ve svém důsledku znamenat nejen omezení práva na spravedlivý proces, ale i práva na přístup ke spravedlnosti vůbec. Proto by bylo vhodné tento institut upravit tak, aby šlo o institut fakultativní (nikoli tedy obligatorní) a aby existovala horní a dolní hranice jeho výše, kdy především od dolní hranice by se mohly soudy odchylovat podle povahy věci, o níž má být předběžné opatření vydáno. Dále by též měly být určeny právní situace, kdy se složení jistoty nebude vyžadovat vůbec, protože z povahy věci nevzniká majetková škoda, ale jiná újma. Mělo by jít především o situace domácího násilí, rozhodování o právní úpravě vztahů rodičů a dětí nebo o případy spojené s bydlením bez ohledu na druh právního vztahu, protože již dnes občanský soudní řád z jistoty vyjímá automaticky věci pracovní, žaloby o náhradu škody na zdraví a o výživné a věci, kde soud rozhoduje i bez návrhu.

3. Osoby omezené na svobodě

3.1. Výkon vazby a trestu odnětí svobody

3.1.1. Vývoj počtu vězněných osob a naplněnost kapacit věznic

V průběhu roku 2005 opět pokračoval trend růstu celkového počtu vězněných osob. Nejvyšší denní stav vězněných osob dosáhl počtu 19 526 osob. Na tomto nepříznivém vývoji se podílí především nárůst počtu odsouzených, zatímco počty obviněných pozvolna klesají. V roce 2005 činila průměrná délka vazby 152 dnů, v porovnání s rokem 2004 se prodloužila o 9 dní.¹⁰⁰ Vývoj počtu vězněných osob a průměrnou naplněnost ubytovacích kapacit v roce 2005 dokumentuje následující tabulka:

⁹⁸ zákon č. 59/2005 Sb., kterým se mění občanský soudní řád; šlo o poslaneckou iniciativu poslance I. Langra – viz sněmovní tisk č. 643/3 (<http://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=4&T=643>).

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

¹⁰⁰ viz kapitola 4.1.1 Zprávy 2004

Vývoj počtu vězňených osob a průměrná naplněnost ubytovacích kapacit v roce 2005¹⁰¹

datum	obvinění				odsouzení				vězňené osoby celkem
	muži	ženy	celkem	naplněnost kapacit	muži	ženy	celkem	naplněnost kapacit	
1. 1. 2005	3084	185	3269	94,5%	14437	637	15074	103,0%	18343
1. 4. 2005	3073	202	3275	96,6%	15331	710	16041	107,7%	19316
1. 7. 2005	2859	172	3031	91,0%	15735	738	16473	109,8%	19504
1. 10. 2005	2569	152	2721	83,5%	15554	728	16282	107,7%	19003
31. 12. 2005	2697	163	2860	85,8%	15336	741	16077	107,1%	18937

Z těchto údajů vyplývá, že v roce 2005 nebylo dodržováno ustanovení vyhlášky, kterou se stanoví řád výkonu trestu odnětí svobody, o minimální ubytovací ploše 4 m² na jednoho odsouzeného a jako pravidlo byla uplatňována výjimka, kterou vyhláška umožňuje pro případ, že celkový počet odsouzených vykonávajících trest ve věznicích téhož základního typu v rámci republiky překročí stanovenou kapacitu věznic.¹⁰² Údaje o průměrné naplněnosti ubytovacích kapacit přitom nevypovídají o přeplněnosti v jednotlivých věznicích, kde byly ubytovací kapacity v roce 2005 překročeny o 10 – 30 %.¹⁰³ Na konci roku 2005 chybělo Vězeňské službě celkem 539 ubytovacích míst pro odsouzené a předpokládá se, že počty osob ve výkonu trestu se budou i nadále zvyšovat.¹⁰⁴ Naopak, v důsledku klesajícího počtu obviněných nebylo nutné uplatňovat výjimku z ustanovení o minimální ubytovací ploše 4 m² na jednoho obviněného ve výkonu vazby.¹⁰⁵

Nedostatek ubytovacích kapacit pro odsouzené řešila Vězeňská služba navýšením ubytovacích kapacit na základě provedení prověrky efektivního využívání prostor uvnitř věznic a vazebních věznic. Bezúplatným převodem získala dále Vězeňská služba v roce 2005 od ministerstva obrany objekt bývalých kasáren v Rapoticích (okres Třebíč), ve kterém plánuje postupně v letech 2006 a 2007 vybudovat novou věznici. Výstavba další nové věznice v roce 2009 se připravuje v rámci projektu PPP¹⁰⁶, který schválila vláda.¹⁰⁷

Podstatné překračování ubytovacích kapacit jednotlivých věznic a nedodržování závazně stanovené minimální ubytovací plochy je problém, který je třeba i nadále systémově řešit. Opatření ke zvýšení ubytovacích kapacit věznic přijatá v roce 2005 nelze hodnotit jako dostatečná a zásadní zlepšení situace lze očekávat až v budoucnu. Vězeňská služba by přitom měla přihlídnout k nerovnoměrnému rozmístění věznic v jednotlivých částech republiky a nové ubytovací kapacity budovat především na Moravě. Kromě toho by se Vězeňská služba měla soustředit i na zlepšování ubytovacích podmínek ve stávajících prostorách.

¹⁰¹ Výpočet průměrné naplněnosti věznic vychází z ubytovací kapacity stanovené na 4 m² na osobu.

¹⁰² § 17 odst. 6 vyhlášky č. 345/1999 Sb., kterou se vydává řád výkonu trestu odnětí svobody, ve znění pozdějších předpisů

¹⁰³ Podle informací Vězeňské služby ČR byla ke dni 31. prosince 2005 překročena ubytovací kapacita v oddělení pro výkon vazby ve 4 věznicích z celkového počtu 15 a v odděleních pro výkon trestu odnětí svobody ve 22 věznicích z celkového počtu 35.

¹⁰⁴ Například jen počet odsouzených, kteří nenastoupili výkon trestu odnětí svobody byl na konci roku 2005 přibližně 5 500 osob.

¹⁰⁵ § 15 odst. 2 vyhlášky č. 109/1994 Sb., kterou se vydává řád výkonu vazby, ve znění pozdějších předpisů

¹⁰⁶ partnerství veřejného a soukromého sektoru (Public Private Partnership)

¹⁰⁷ usnesení vlády ze dne 17. srpna 2005 č. 1017 k předložení pilotních projektů Partnerství veřejného a soukromého sektoru – 2. vlna (<http://racek.vlada.cz/usneseni/>)

Zintenzivněna by měla být i spolupráce Vězeňské služby ČR s Probační a mediační službou ČR¹⁰⁸ a soudy při využívání tzv. parole, alternativních trestů a odklonů v trestním řízení.

3.1.2. Nabídka programů zacházení a zaměstnanost vězňů

Vzhledem k růstu vězeňské populace nebylo možné v roce 2005 ve věznicích a vazebních věznicích vyčleňovat z ubytovací kapacity prostory k využití pro realizaci volnočasových aktivit. Ve většině věznic je nedostatek těchto prostor především v odděleních pro výkon vazby. To se týká zejména prostor pro sportovní aktivity, o které projevují obvinění největší zájem. Některé věznice se navíc potýkají i s nedostatkem odborného personálu, který by realizaci programů zacházení zajišťoval.¹⁰⁹

Počet zaměstnaných osob ve výkonu trestu odnětí svobody se v roce 2005 ve srovnání s předchozím rokem zvýšil o 312 (5,5 %). Přesto reálná zaměstnanost poklesla v důsledku nárůstu počtu odsouzených o 0,9 % na 45,1 %. Více než polovina práce schopných odsouzených tak neměla možnost pracovat. Ve výkonu vazby bylo průměrně zaměstnáváno 46 osob. Ve srovnání s předchozím rokem vzrostl v roce 2005 nejvíce počet odsouzených zařazených u podnikatelských subjektů a v provozovnách střediska hospodářské činnosti.

V budoucnu by se Vězeňská služba měla zaměřit na koncepční řešení problému trvale nízké zaměstnanosti vězňů, budování společných prostor pro realizaci volnočasových aktivit, zejména v odděleních pro výkon vazby, zlepšování materiálního vybavení a rozšíření nabídky a zvyšování účinnosti programů zacházení například i ve spolupráci s Probační a mediační službou ČR.

3.1.3. Povinnost hradit náklady výkonu trestu odnětí svobody a nakládání s úložným

Na základě novely vyhlášky ministerstva spravedlnosti¹¹⁰ byla od 1. dubna 2005 mj. změněna pravidla pro stanovení výše nákladů výkonu trestu odnětí svobody, které jsou odsouzení povinni hradit. Změna vyhlášky navázala na zásadní novelizaci zákona o výkonu trestu odnětí svobody z roku 2004¹¹¹ a reagovala na nedostatky dosavadní právní úpravy, která měla negativní vliv na resocializaci odsouzených.

Podle předchozí právní úpravy byla výše nákladů výkonu trestu stanovena paušální denní sazbou,¹¹² což vzhledem k dlouhodobě nízké zaměstnanosti odsouzených vedlo k neúměrnému navýšení pohledávek po propuštění z výkonu trestu, jejichž dobytnost byla velmi nízká. Změna zákona o výkonu trestu odnětí svobody, která zbavila povinnosti hradit náklady výkonu trestu ty odsouzené, kteří nebyli nezaviněně zařazeni do práce a neměli v období kalendářního měsíce jiný příjem nebo jinou hotovost, navíc při stanovení výše

¹⁰⁸ Důležitým předpokladem efektivní práce Probační a mediační služby ČR s pachateli trestných činů je její dostatečné personální a finanční vybavení.

¹⁰⁹ např. ve Vazební věznici Litoměřice a Vazební věznici Teplice

¹¹⁰ vyhláška č. 135/2005 Sb., kterou se mění vyhláška 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.

¹¹¹ 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 a II/4.1.6 Zrávy 2004

¹¹² Výše denní sazby činila 45 Kč.

nákladů paušální sazbou nemotivovala k práci ostatní odsouzené, jejichž výdělek by výrazně nepřesahoval výši měsíčních nákladů výkonu trestu nebo by jí ani nedosáhl.

Nová právní úprava zavedla stanovení výše nákladů výkonu trestu procentní sazbou (40%) z čisté odměny odsouzeného za práci nebo jeho jiných příjmů¹¹³ s tím, že celková výše nákladů je omezena částkou 1500 Kč za kalendářní měsíc. Tím byla u většiny odsouzených prakticky vyloučena možnost, aby pohledávky za náklady výkonu trestu trvaly i po propuštění odsouzeného z věznice. Výjimku tvoří odsouzení - důchodci, kteří si nenechají posílat důchod do věznice a nemají během výkonu trestu jiné příjmy. Způsob stanovení výše nákladů výkonu vazby, které jsou obvinění povinni hradit, se nezměnilo a i nadále se výpočet nákladů odvíjí od paušální denní sazby.¹¹⁴

*Nová právní úprava, která zavádí stanovení výše nákladů výkonu trestu na základě procentní sazby z příjmů odsouzeného namísto paušální denní sazby, představuje bezesporu pozitivní změnu z hlediska resocializace odsouzených po propuštění z výkonu trestu odnětí svobody i z hlediska motivace odsouzených k práci s nižšími výdělky. Předpokládat lze i pozitivní dopady na státní rozpočet, neboť nebude třeba hradit náklady na vymáhání obvykle nedobytných dlužných částek. Vzhledem k tomu, že i takto stanovená výše nákladů, kterou jsou odsouzení povinni hradit, představuje jen nepatrnou část reálných nákladů výkonu trestu, přitom má ale negativní vliv na resocializaci odsouzených, bude třeba v budoucnu znovu uvažovat i o úplném zrušení této povinnosti.*¹¹⁵

Dále byla na základě změny vyhlášky v souladu se zákonem o výkonu trestu odnětí svobody rozšířena možnost nakládání s úložným, které činí obecně 2 000 Kč. Okruh osob, kterým může odsouzený část úložného odeslat byl rozšířen o osoby, které odsouzeného ve výkonu trestu pravidelně navštěvují. Podle dřívější právní úpravy mohl odsouzený odeslat část svého úložného zásadně pouze svým příbuzným v řadě přímé nebo sourozencům.¹¹⁶

V současné době vede veřejný ochránce práv šetření z vlastní iniciativy, které by mělo zjistit, v čem spočívají slabiny současného systému hrazení nákladů odsouzenými a zda lze příjmy a výdaje odsouzených během výkonu trestu odnětí svobody spravovat efektivněji. Jedná se o časově náročné šetření, které by mělo zahrnovat i srovnání s obdobnými systémy v zahraničí, a jeho výsledky teprve zahájí případné jednání s Vězeňskou službou ČR. V případě, že dojde ke shodě, je pravděpodobné, že bude potřeba změnit právní předpisy, zejména zákon o výkonu trestu odnětí svobody.

3.1.4. Navštěvy osob odsouzených k doživotnímu trestu odnětí svobody

Zpráva o stavu lidských práv v roce 2004 kritizovala skutečnost, že přestože zákon o výkonu trestu odnětí svobody¹¹⁷ a řád výkonu trestu odnětí svobody¹¹⁸ umožňují provádění

¹¹³ Jinými příjmy mohou být peníze, které odsouzený přijal ve věznici, nebo přiznané sociální dávky, například důchod.

¹¹⁴ Výše denní sazby pro výpočet nákladů výkonu vazby činí 45 Kč.

¹¹⁵ viz kapitola II/4.1.4 Zprávy 2004

¹¹⁶ § 7 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 pozdějších předpisů

¹¹⁷ ustanovení § 19 odst. 6 zákona č. 169/1999 Sb., o výkonu trestu odnětí svobody, ve znění zákona č. 52/2004 Sb.

bezkontaktních návštěv u všech odsouzených pouze výjimečně, na základě individuálního vyhodnocení bezpečnostních rizik, vnitřní předpis Vězeňské služby ČR¹¹⁹ stanovil, že návštěvy u určitých skupin odsouzených k doživotnímu trestu odnětí svobody jsou vždy nebo zpravidla bezkontaktní. Protože tato ustanovení metodického listu nebyla v souladu s platnými právními předpisy, metodický list byl v roce 2005 zrušen.

3.1.5. Poskytování zdravotní péče ve vězeňství

Zkušenosti nevládních organizací, veřejného ochránce práv, zmocněnce vlády pro lidská práva i mezinárodních orgánů¹²⁰ ukazují, že poskytování zdravotní péče vězněným osobám není bezproblémové. Časté jsou stížnosti na kvalitu poskytované zdravotní péče, neexistenci specializované péče, potíže s hrazením léků, které plně nehradí pojišťovna, ale i na nedostatečné podmínky pro výkon ochranného léčení v některých typech věznic.¹²¹

Vězeňská služba si uvědomuje, že ve světle připravované transformace veřejného zdravotnictví nebude možné současný systém poskytování zdravotnických služeb ve vězeňství do budoucna zachovat. Řešením by podle Vězeňské služby mohlo být zřízení "veřejné zdravotnické organizace", jejíž hlavní činností by bylo provozování zdravotnických služeb v resortu spravedlnosti a spolupráce s resortem zdravotnictví při zajišťování zdravotnické péče obecně, případně na odděleních pro výkon ochranného léčení a v detenčních ústavech.¹²² Druhou, pravděpodobněji variantou, podpořenou zahraničními zkušenostmi a doporučeními mezinárodních orgánů,¹²³ by byl převod odpovědnosti za poskytování zdravotnické péče vězněným osobám z ministerstva spravedlnosti na ministerstvo zdravotnictví, tedy náhrada resortního vězeňského zdravotnictví zdravotnictvím všeobecným.¹²⁴

Ministerstvo zdravotnictví se k převodu zodpovědnosti za poskytování zdravotní péče ve věznicích staví negativně. Svůj postoj odůvodňuje tím, že v případě převodu nastanou problémy zásadního rázu, neboť ministerstvo zdravotnictví nemá na základě zákona oprávnění jakémukoliv zdravotnickému zařízení nařídít, aby poskytovalo zdravotní péči osobám umístěným ve věznicích. Současně je podle ministerstva zdravotnictví nutné mít na zřeteli, že základem zdravotní péče ve věznicích je péče praktického lékaře pro dospělé, která je poskytována prakticky výhradně soukromoprávními subjekty, a prognosticky lze podle stávajících zjištění předpokládat problémy s nedostatkem praktických lékařů.

¹¹⁸ vyhláška č. 345/1999 Sb., kterou se vydává řád výkonu trestu odnětí svobody, ve znění pozdějších předpisů

¹¹⁹ 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

¹²⁰ např. Evropský výbor pro zabránění mučení a nelidskému či ponižujícímu zacházení nebo trestání (CPT) – viz jeho zpráva z návštěvy v ČR v roce 2002

¹²¹ Ochranné léčení sexuologické a psychiatrické například nelze absolvovat v žádné věznici se zvýšenou ostrahou.

¹²² Toto řešení preferuje i ministerstvo financí.

¹²³ např. Závěrečná doporučení Výboru OSN proti mučení z května 2004 – viz kapitola I/3.1.1 Zprávy 2004; zpráva Evropského výboru pro zabránění mučení a nelidskému či ponižujícímu zacházení nebo trestání (CPT) z návštěvy v ČR v roce 2002

¹²⁴ viz Koncept rozvoje českého vězeňství do roku 2015, Vězeňská služba ČR 2005, str. 21-22

K řešení transformace vězeňského zdravotnictví by mělo ministerstvo spravedlnosti ve spolupráci s ministerstvem zdravotnictví přistoupit současně s transformací zdravotnictví veřejného, a to tak, aby v jejím průběhu nebyla ohrožena kvalita poskytované zdravotní péče.

3.1.6. Vězeňský informační systém

Zřízení a používání Vězeňského informačního systému by v budoucnu mělo přispět mj. i k částečnému řešení problémů s přemísťováním vězněných osob.¹²⁵ V rámci informačního systému by měl fungovat elektronický registr vězněných osob, který umožní průběžné sledování a vyhodnocování kapacitních možností věznic a efektivní posuzování žádostí o přemístění. V roce 2005 pokračovaly přípravné práce a vývoj programového vybavení, Vězeňský informační systém dosud nebyl spuštěn.

3.1.7. Spolupráce orgánů činných v trestním řízení

Z vyhodnocení dozorové činnosti státních zástupců nad dodržováním právních předpisů při výkonu vazby¹²⁶ vyplynulo, že orgány činné v trestním řízení (zejména soudy) velmi často neplní povinnost vyrozumět bez průtahů příslušnou věznici o změně důvodů vazby obviněného a o rozhodnutí o dalším trvání vazby obviněného, kterou jim ukládá trestní řád.¹²⁷ Tato výrazná nekázeň orgánů činných v trestním řízení komplikuje plnění povinností Vězeňské služby i pověřených státních zástupců vykonávajících dozor ve věznicích a především vede k porušování některých práv obviněných.

odstupem po opakovaných výzvách ze strany pověřených státních zástupců vykonávajících dozor. V mezidobí v důsledku toho věznice neoprávněně zasahují do práv obviněných.

Bylo by žádoucí, aby se ministerstvo spravedlnosti zaměřilo na kontrolu včasného plnění zákonné informační povinnosti orgánů činných v trestním řízení vůči věznicím ve vazebních věcech a přijalo opatření k nápravě situace.

3.2. Nálezy Ústavního soudu týkající se rozhodování o vazbě

3.2.1. Právo být slyšen při rozhodování o ponechání ve vazbě

Přestože se Ústavní soud již v minulosti vyjadřoval k otázce realizace práva obviněného být slyšen v kontradiktorním řízení při rozhodování o stížnosti obviněného proti usnesení státního zástupce o dalším trvání vazby,¹²⁸ byla praxe soudů v tomto směru i v roce 2005 nejednotná. V několika nálezech Ústavní soud v roce 2005 potvrdil tezi o tom, že podle článku 5 odst. 4 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod je slyšení obviněného soudem předtím, než je rozhodnuto o jeho stížnosti proti usnesení státního zástupce o dalším trvání vazby, nezbytné.¹²⁹ V rozporu s tímto ustanovením mezinárodní smlouvy byl stav, kdy

¹²⁵ viz kapitola 4.1.3 Zprávy 2004

¹²⁶ § 4 odst. 1 písm. b) zákona č. 283/1993 Sb., o státním zastupitelství, ve znění pozdějších předpisů

¹²⁷ § 70a odst. 1 písm. b) a c) zákona č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním (trestní řád), ve znění pozdějších předpisů

¹²⁸ např. nález Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 573/02 ze dne 23. března 2004

¹²⁹ např. nález Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 14/05 ze dne 2. června 2005, nález Ústavního soudu sp. zn. IV. ÚS 247/05 ze dne 10. srpna 2005, nález Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 586/04 ze dne 25. srpna 2005, nález Ústavního soudu sp. zn. II. ÚS 405/05 ze dne 5. října 2005, nález Ústavního soudu sp. zn. IV. ÚS 414/05 ze dne

obecné soudy postupovaly podle izolovaného výkladu trestního řádu a rozhodovaly v neveřejném zasedání, při kterém nebyl přítomen ani obviněný ani jeho obhájce.

Kategorický závěr v této otázce učinil Ústavní soud ve svém nálezu ze dne 22. března 2005,¹³⁰ kterým zrušil ustanovení § 242 odst. 2 trestního řádu¹³¹, podle něhož jsou osoby odlišné od členů senátu a zapisovatele vyloučeny z účasti na neveřejném zasedání. Právě toto ustanovení totiž podle názoru Ústavního soudu bránilo tomu, aby obviněný mohl být slyšen před rozhodnutím soudu o stížnosti proti rozhodnutí státního zástupce o ponechání obviněného ve vazbě.

Podle Ústavního soudu¹³² je nutné trvat na požadavku slyšení obviněného jako procesní strany i v případě rozhodování soudu o prodloužení koluzní vazby nad lhůtu 3 měsíců,¹³³ neboť obviněnému je třeba poskytnout stejné záruky jako v případě rozhodnutí o vzetí do vazby.

Poznatky z praxe svědčí o tom, že pod vlivem nálezů Ústavního soudu se praxe obecných soudů postupně sjednocuje a přiklání k závěru, že pokud obviněný na své osobní účasti při jednání v rámci rozhodování o ponechání ve vazbě, popřípadě při rozhodování o opravném prostředku obviněného proti takovému rozhodnutí trvá, je nutné mu toto osobní slyšení umožnit formou jeho účasti při (jinak) neveřejném zasedání. V této části řízení je přitom v zájmu rovnosti stran připuštěna rovněž osobní účast státního zástupce a obhájce obviněného.

3.3. Výkon ochranného léčení ústavního a zabezpečovací detence

Již Zpráva o stavu lidských práv v ČR v roce 2004 popsala předpokládaný vznik nového právního institutu – zabezpečovací detence. Má se jednat o nový typ ochranného opatření, které by měl v budoucnu ukládat soud v trestním řízení podle nového trestního zákoníku.¹³⁴ Zpráva kritizovala skutečnost, že ačkoliv osoby ve výkonu zabezpečovací detence budou zbaveny osobní svobody a podrobeny značnému omezení dalších práv a svobod, návrh trestního zákoníku ani návrh nového trestního řádu nepočítají se zákonnou úpravou podmínek výkonu zabezpečovací detence ani ochranného léčení vykonávaného v ústavní formě. V lednu 2005 rozhodla vláda o zřízení Ústavu pro výkon zabezpečovací detence a uložila ministrovi spravedlnosti, aby ve spolupráci s ministryní zdravotnictví vypracoval a vládě do konce května 2005 předložil návrh zákona o výkonu zabezpečovací detence.¹³⁵ Návrh zákona byl vládě předložen v závěru roku 2005.

Zabezpečovací detence má být ukládána v trestním řízení za podmínek stanovených trestním zákoníkem osobám, které jsou hodnoceny jako vysoce nebezpečné a u kterých nejsou předpoklady pro úspěšný výkon ochranného léčení. Ústavy pro výkon zabezpečovací

11. října 2005, nálezy Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 39/05 ze dne 24. října 2005, nálezy Ústavního soudu sp. zn. III. ÚS 404/05 ze dne 13. prosince 2005

¹³⁰ nálezy Ústavního soudu ze dne 22. března 2005, sp. zn. Pl. ÚS 45/04 (vyhlášen pod č. 239/2005 Sb. dne 17. června 2005)

¹³¹ zákon č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním (trestní řád), ve znění pozdějších předpisů

¹³² nálezy Ústavního soudu sp. zn. IV. ÚS 269/05 ze dne 27. června 2005

¹³³ § 71 odst. 2 zákona č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním (trestní řád), ve znění pozdějších předpisů

¹³⁴ viz sněmovní tisk č. 744 (<http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=4&CT=744&CT1=0>)

¹³⁵ usnesení vlády ČR ze dne 19. ledna 2005 č. 78 k návrhu na zřízení Ústavu pro výkon zabezpečovací detence (<http://racek.vlada.cz/usneseni/>)

detence¹³⁶ mají být zřizovány ministerstvem spravedlnosti a střeženy Vězeňskou službou ČR, aby riziko útěku umístěných osob bylo co nejmenší. Ústavy přitom nemají být zdravotnickými zařízeními, přestože podstatná složka péče poskytované osobám ve výkonu zabezpečovací detence, bude právě zdravotnická.

Navrhovaný zákon upravuje zejména práva a povinnosti osob ve výkonu zabezpečovací detence (chovanců), ředitele a dalších zaměstnanců ústavu. Při přípravě zákona o výkonu zabezpečovací detence vycházelo ministerstvo spravedlnosti z obsahu zákona o výkonu trestu odnětí svobody se zohledněním specifík zabezpečovací detence. Zákon umožní provádění dozoru nad dodržováním právních předpisů při výkonu zabezpečovací detence státním zastupitelstvím stejně, jako je tomu např. ve věznicích. Uvítat lze výsledek připomínkového řízení, na základě kterého ministerstvo zvolilo tu variantu ustanovení zákona, podle které má náklady výkonu zabezpečovací detence hradit stát. Lze totiž předpokládat, že zajištění práce pro chovance bude zřejmě nemožné.

Protože stále neexistuje zákonná úprava podmínek výkonu ochranného léčení vykonávaného v ústavní formě, iniciovala Rada vlády pro lidská práva v červnu 2005 vznik zákona o výkonu ochranného léčení ústavního. Na základě podnětu Rady uložila vláda ministru spravedlnosti, aby ve spolupráci s ministryní zdravotnictví vypracoval a předložil vládě návrh věcného záměru zákona o výkonu ochranného léčení ústavního do 15. prosince 2005.¹³⁷ Návrh vlády zatím předložen nebyl.

Vzhledem k tomu, že v době přípravy návrhů nového trestního zákoníku a souvisejících změn trestního řádu vláda nepředpokládala vznik zákona o výkonu ochranného léčení ústavního ani zákona o výkonu zabezpečovací detence,¹³⁸ obsahuje navrhovaná novela trestního řádu, kterou v současné době projednává Parlament, ustanovení o tom, že *"osoba, na níž se vykonává zabezpečovací detence, má stejné postavení, práva a povinnosti jako osoba, která vykonává ochranné léčení"*.¹³⁹ *Za předpokladu, že nové trestní normy i zákon o výkonu zabezpečovací detence nabudou účinnosti ke stejnému datu, bude nezbytné tuto pasáž trestního řádu nahradit ustanovením o tom, že podmínky výkonu zabezpečovací detence a ochranného léčení ústavního upravují zvláštní právní předpisy.*

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

Úprava práv osob omezených na svobodě orgány policie na právní pomoc od počátku omezení svobody, na vyzkoušení osoby blízké nebo jiné osoby a na ošetření či vyšetření lékařem dle vlastní volby nedoznala v roce 2005 žádných změn. I nadále tak přetrvávají nedostatky popsané již ve Zprávě 2003. Formální zajištění těchto práv je považováno za základní záruku proti špatnému zacházení, jehož hrozba je nejvyšší právě v prvotní fázi omezení osobní svobody.

¹³⁶ Ministerstvo spravedlnosti připravuje zřízení ústavu pro výkon zabezpečovací detence v Brně (v prostorách vězeňské nemocnice) s kapacitou 48 míst a ve Vidnavě (okres Jeseník) s kapacitou přes 300 osob.

¹³⁷ usnesení vlády ze dne 21. září 2005 č. 1215 k podnětu Rady vlády ČR pro lidská práva ve věci zákonné úpravy výkonu ochranného léčení ústavního a zákonné úpravy výkonu zabezpečovací detence (<http://racek.vlada.cz/usneseni/>)

¹³⁸ Legislativní rada vlády se při projednávání návrhu trestního zákoníku a návrhu trestního řádu v roce 2003 neztotožnila s výsledky připomínkového řízení, na základě kterého mělo být vládou uloženo vypracování zákona o výkonu ochranného léčení a zákona o výkonu zabezpečovací detence.

¹³⁹ viz sněmovní tisk č. 746 (http://www.psp.cz/forms/tmp_sqw/0a140067.doc) - navrhované ustanovení § 354 odst. 6

V září 2005 schválila vláda návrh zákona o zdravotní péči, který by měl nahradit zákon o péči o zdraví lidu. Na rozdíl od platného zákona o péči o zdraví lidu, který právo volby lékaře u osob umístěných v policejních celách nevylučuje, návrh zákona o zdravotní péči¹⁴⁰ výslovně stanoví, že osoba umístěná v policejní cele toto právo nemá. Požadavek, aby osoba umístěná v policejní cele měla nad rámec zdravotní péče zajišťované orgány policie právo na vyšetření lékařem podle své volby, byl při přípravě zákona diskutován na základě zásadní připomínky uplatněné zmocněncem vlády pro lidská práva. Podle názoru ministerstva zdravotnictví je takový požadavek proti zájmům pacienta, neboť jestliže se pacient umístěný v policejní cele bude domáhat zdravotní péče v místě vzdáleném od místa zadržení, může se jeho zdravotní stav do doby jejího zajištění zhoršit. Ministerstvo vnitra tento názor podpořilo s tím, že by navíc policii vznikly další finanční výdaje.¹⁴¹

K určitému zlepšení podmínek v policejních celách došlo na základě vydání nového závazného pokynu policejního prezidenta o policejních celách,¹⁴² a to zejména pokud jde o poskytování stravy, vybavení cel a možnosti provedení základní hygieny. Materiálně-technické vybavení cel se liší podle toho, zda jde o celu „krátkodobou“ či celu „vícehodinovou“.¹⁴³ V roce 2005 dále Policejní prezídium vypracovalo formulář s poučením o právech a povinnostech osob umístěných do policejní cely, který podle informací ministerstva vnitra policisté systematicky používají.¹⁴⁴ Závazný pokyn policejního prezidenta o policejních celách však používání formuláře neupravuje. Formulář byl přeložen i do devíti nejfrekventovanějších cizích jazyků.¹⁴⁵ *Základním nedostatkem formuláře je, že obsahuje pouze poučení pro osoby umístěné do policejní cely, nikoliv pro všechny osoby omezené na svobodě, které jsou nuceny setrvávat na policejní služebně, aniž by byly umístěny do policejní cely. Ve formuláři navíc chybí poučení o právu na právní pomoc, právu na vyrozumění osoby blízké nebo jiné osoby i o právu na vyšetření lékařem podle vlastní volby.*

Na základě podnětu Rady vlády pro lidská práva¹⁴⁶ připravují ministerstvo vnitra a Policejní prezídium změnu závazného pokynu policejního prezidenta o policejních celách.¹⁴⁷ Závazný pokyn policejního prezidenta by tak měl v budoucnosti obsahovat explicitní stanovení povinnosti policistů poučit osoby omezené na svobodě o jejich právech a stanovení práva osob umístěných v policejních celách sepsat a odeslat písemné sdělení státnímu orgánu ČR nebo mezinárodní organizaci, která je podle mezinárodní úmluvy, již je ČR vázána, příslušná k projednání podnětů týkajících se ochrany lidských práv. Změna pokynu by se měla týkat i stanovení technického a materiálního vybavení cel. Nově by měla být výslovně upravena možnost přístupu k pitné vodě a režim odebírání osobních věcí osob umístěných do policejních cel.

¹⁴⁰ sněmovní tisk č. 1151 (<http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=4&CT=1151&CT1=0>)

¹⁴¹ Právo na vyšetření či ošetření lékařem podle vlastní volby nevylučuje plnění povinnosti policie zajistit zraněné osobě lékařskou pomoc, ale jde nad její rámec. Toto vyšetření nebo ošetření má mít charakter doplňující, revizní. Připomínka zmocněnce vlády pro lidská práva směřovala k tomu, aby se právní úprava na základě zákona o zdravotní péči oproti současnému stavu neměnila. Vzhledem k tomu, že v této věci nedošlo ani ke změně zákona o policii, není odůvodněn předpoklad, že by se měly jakkoli měnit finanční výdaje.

¹⁴² závazný pokyn policejního prezidenta ze dne 29. prosince 2004 č. 158/2004, o policejních celách

¹⁴³ Do policejní cely „krátkodobé lze umístit osobu na dobu nezbytně nutnou, nejdéle však v celkovém součtu na 6 hodin; viz kapitola II/4.3 Zprávy 2004.

¹⁴⁴ Formuláře jsou policistům přístupné i na policejních intranetových stránkách.

¹⁴⁵ angličtina, francouzština, němčina, italština, polština, vietnamština, ruština, ukrajinština, maďarština

¹⁴⁶ podnět Rady vlády ČR pro lidská práva k úpravě práv osob omezených na svobodě na policejních služebnách a k zajištění důstojnějších podmínek osob umístěných v policejních celách ze dne 20. června 2005

¹⁴⁷ závazný pokyn policejního prezidenta č. 158 ze dne 29. prosince 2004, o policejních celách

Tuto budoucí změnu závazného pokynu policejního prezidenta o policejních celách lze uvítat, nicméně je nutné konstatovat, že práva a povinnosti osob umístěných v policejních celách musí být stanovena obecně závazným právním předpisem - zákonem, nikoliv vnitřním předpisem Policie ČR, který může stanovit pouze práva a povinnosti osob podřízených policejnímu prezidentovi v jejich služebních vztazích. Změny týkající se práv a povinností osob umístěných v policejních celách i dalších osob, které jsou nuceny setrvávat na policejních služebnách, by měly být upraveny zákonem o policii.¹⁴⁸

Na první polovinu roku 2006 naplánovalo ministerstvo vnitra provedení mimořádné tématické kontroly zaměřené na ověření dodržování právních a interních předpisů upravujících používání policejních cel. Výsledky kontroly by měly být předloženy policejnímu prezidentovi do 30. června 2006.

3.5. Zařízení pro zajištění cizinců

V roce 2005 byl novelizován zákon o pobytu cizinců¹⁴⁹ mj. i v části upravující podmínky pobytu v zařízeních pro zajištění cizinců. Nejdůležitější změny, ke kterým došlo na základě této novely, byly popsány již v minulých zprávách.¹⁵⁰ Od počátku roku 2006 provozuje zařízení pro zajištění cizinců namísto Policie ČR Správa uprchlických zařízení ministerstva vnitra. V souvislosti s touto novou kompetencí provedla Správa uprchlických zařízení organizační změny, v jejichž rámci byla některá zařízení pro zajištění cizinců zrušena.

Novela celkově přispěla k podstatnému zlepšení podmínek, přetrvávajícím nedostatkem právní úpravy je však forma rozhodování o zařazení cizince do části zařízení s přísným režimem. Podle původního záměru ministerstva vnitra měl být výrok o umístění do přísného režimu a jeho odůvodnění buď součástí písemného rozhodnutí o zajištění nebo takové odůvodněné rozhodnutí mělo být vydáváno v průběhu pobytu v zařízení a doručováno cizinci s poučením o možnosti jeho přezkoumání soudem. Novelizovaný zákon však stanoví pouze to, že policie sepíše o umístění zajištěného cizince do části s přísným režimem neprodleně záznam, ve kterém uvede podrobnosti o důvodech tohoto umístění.

V praxi bude třeba i nadále ve spolupráci s nevládními organizacemi usilovat o větší informovanost cizinců o jejich právech a možnostech právní pomoci a rozšiřovat nabídku volnočasových aktivit včetně zajištění materiálního dovybavení jednotlivých zařízení.

3.6. Kázeňské trestání vojáků

V souvislosti s profesionalizací ozbrojených sil se změnila jak struktura osob povolávaných k výkonu služby tak i faktický stav kázně. Kázeňské tresty omezující osobní svobodu mohou být uplatňovány pouze vůči vojákům v základní přípravě nebo vojákům povoláním na cvičení v rámci aktivních záloh. V roce 2005 nebyl uložen ani jeden kázeňský trest vězení nebo zákazu vycházek. V současné době existuje jedna věznice pro výkon kázeňského trestu vězení s kapacitou 10 míst ve Vyškově.

¹⁴⁸ zákon č. 283/1991 Sb., o Policii ČR, ve znění pozdějších předpisů

¹⁴⁹ zákon č. 428/2005 Sb., kterým se mění zákon č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území ČR, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony

¹⁵⁰ kapitola 4.3 Zprávy 2003 a kapitola 4.4 Zprávy 2004

3.7. Vnější kontrola detenčních míst

V srpnu 2005 byla schválena novela zákona o veřejném ochránci práv¹⁵¹, která rozšiřuje působnost veřejného ochránce práv o provádění systematických návštěv míst, kde se nacházejí osoby omezené na svobodě na základě rozhodnutí veřejné moci nebo v důsledku faktické situace - závislosti na poskytované péči. Nová působnost ochránce se vztahuje zejména na zařízení, v nichž se vykonává vazba, trest odnětí svobody, ochranná výchova, ústavní výchova nebo ochranné léčení, policejní cely, zařízení pro zajištění cizinců, azylová zařízení, ústavy sociální péče, zdravotnická zařízení včetně psychiatrických léčeben a zařízení sociálně-právní ochrany dětí. Při návštěvách bude ochránce zjišťovat, jak je s těmito osobami zacházeno, bude se snažit zajistit respektování jejich základních práv a posílit jejich ochranu před špatným zacházením.

Systematické návštěvy bude ochránce vykonávat podle určitého systému a předem sestaveného plánu na konkrétní časový úsek. V tomto smyslu půjde též o návštěvy pravidelné, s výrazným preventivním zaměřením. Výběr konkrétních zařízení se bude řídit např. předchozími poznatky z praxe ombudsmana, získanými referencemi od veřejnosti či umístěných osob (pozitivními či negativními) nebo na základě výsledků činnosti resortních kontrolních mechanismů.

Zákon opravňuje ochránce při provádění návštěv vstupovat bez předchozího upozornění do všech prostor zařízení a provádět v nich šetření, nahlížet do spisů, klást otázky jednotlivým zaměstnancům a rozmlouvat bez přítomnosti jiných osob s osobami umístěnými v zařízeních. Po provedení návštěvy vypracuje ombudsman zprávu o svých zjištěních s doporučeními na provedení určitých opatření k nápravě a postupně se bude snažit přimět zařízení k aktivitě vedoucí ke zlepšení stavu. Již tato zpráva o zjištěních může a většinou také bude obsahovat doporučení či návrhy na opatření k nápravě. V případě názorové neshody bude ombudsman o svých zjištěních informovat nadřízený úřad či svoje stanovisko zveřejnit. Výsledkem práce ombudsmana v této agendě by mělo být vytvoření a následné prosazování určitých standardů zacházení s osobami, které by měly jednotlivé typy zařízení dodržovat.

4. Hospodářská a sociální práva

4.1 Pracovně právní vztahy

4.1.1 Zaměstnanost

V září 2005 vláda schválila¹⁵² „Národní Lisabonský program 2005-2008“ (Národní program reforem České republiky). Cílem přijetí tohoto dokumentu je koordinovat kroky vedoucí ke stimulaci hospodářského růstu a zaměstnanosti, při zachování úrovně kvality života občanů a úrovně ochrany životního prostředí. V části Zaměstnanost jsou uvedeny prioritní opatření ke zvýšení zaměstnanosti a snížení nezaměstnanosti, členěné do oblastí -

¹⁵¹ zákon č. 381/2005 Sb., kterým se mění zákon č. 349/1999 Sb., o Veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony

¹⁵² usnesení vlády ze dne 14. září 2005 č.1200 (http://wtd.vlada.cz/vlada/cinnostvlady_usneseni.htm)

Vláda uložila místopředsedovi vlády pro ekonomiku koordinovat plnění úkolů vyplývajících z Programu a předložit do 15. října 2005 Program Evropské komisi. Zpráva o plnění Programu musí být předložena vládě do 30. září 2006.

flexibilita trhu práce, začleňování na trhu práce a vzdělávání.¹⁵³ Dokument upozorňuje, že jedním z klíčových důvodů růstu míry nezaměstnanosti v posledních letech¹⁵⁴ je charakterická výrazná změna požadavků na kvalifikaci, dovednosti a výkon pracovní činnosti zvláště pro nově vznikající pracovní místa. *Dalším důvodem růstu celkové nezaměstnanosti jsou i zvyšující se počty starších uchazečů o zaměstnání.*¹⁵⁵ V programu se také mimo jiné konstatuje, že „pokud Česká republika podmínky pracovního trhu nepřizpůsobí, pak hrozí, že se dostane do dlouhodobých problémů doprovázených nezaměstnaností a vysokými sociálními náklady.“¹⁵⁶ Modernizaci politiky zaměstnanosti označila jako prioritu Evropská komise ve svých specifických doporučeních pro politiku zaměstnanosti ČR v roce 2004. Tato doporučení byla zohledněna v opatřeních Národního akčního plánu zaměstnanosti na léta 2004-2006.¹⁵⁷

4.1.2 Zaměstnávání osob se zdravotním postižením

Pozitivním krokem v oblasti zaměstnávání osob se zdravotním postižením byla v roce 2005 novela zákona o důchodovém pojištění,¹⁵⁸ která zrušila dosavadní právní úpravu souběhu částečného invalidního důchodu s příjmem z výdělečné činnosti. V důsledku toho již nemá výše příjmu z výdělečné činnosti vliv na výši a výplatu částečného invalidního důchodu. Podle dosavadní právní úpravy byl tento důchod při překročení stanovených hranic příjmu krácen nebo byla jeho výplata zastavena.

V březnu vláda schválila¹⁵⁹ Program na podporu obnovy nebo technického zhodnocení hmotného investičního majetku, který slouží k pracovnímu uplatnění osob se zdravotním postižením.¹⁶⁰ Dále úřady práce realizovaly 12 cílených regionálních programů k řešení zaměstnanosti se zaměřením na ohrožené cílové skupiny na trhu práce v daném regionu.¹⁶¹

*Přes výše zmíněná opatření pokračoval i v roce 2005 alarmující růst nezaměstnanosti osob se zdravotním postižením.*¹⁶² *Nezaměstnanost osob se zdravotním postižením vzrostla*

¹⁵³ V oblasti flexibility trhu práce jsou schválena tato opatření: rozšíření smluvní volnosti v pracovních vztazích, snížení zákonných nemzdových nákladů práce, zlepšení stimulačních účinků přímých daní a dávek s cílem omezit nezaměstnanost a zvýšení pracovní motivace nízkopříjmových skupin a zvýšení územní mobility a modernizace politiky zaměstnanosti. V oblasti začleňování na trhu práce jde o tato opatření: snížení nezaměstnanosti mladých do 25 let, prosazování rovných příležitostí žen a mužů na trhu práce, zvýšení participace starších osob na trhu práce, zvýšení profesní mobility a zjednodušení přístupu cizinců na trh práce. (Národní Lisabonský program 2005-2008, str. 30-33).

¹⁵⁴ Míra nezaměstnanosti v ČR činila v roce 2004 podle údajů Eurostatu 8,3 %, zatímco průměr v zemích EU byl 9 %.

¹⁵⁵ „Uchazeči o zaměstnání starší 50 let představují v současnosti více než 22 % všech uchazečů o zaměstnání a tento ukazatel má stoupající tendenci.“ (Národní Lisabonský program 2005-2008, str. 32)

¹⁵⁶ Národní Lisabonský program 2005-2008, str. 27.

¹⁵⁷ Počet nových pracovních míst vytvořených v rámci aktivní politiky zaměstnanosti (APZ) v roce 2005 činil 40 959, což znamenalo pokles proti stejnému období roku 2004 o 21,0 %.

¹⁵⁸ zákon č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění, ve znění pozdějších předpisů

¹⁵⁹ usnesení vlády ze dne 23. března 2005 č. 341 (<http://rcek.vlada.cz/usneseni>)

¹⁶⁰ V roce 2005 bylo podpořeno 62 zaměstnavatelů v celkové výši 84 314 tis. Kč V této souvislosti bylo udrženo 2 142 pracovních míst a vytvořeno 203 nových pracovních míst vhodných pro osoby se zdravotním postižením.

¹⁶¹ Celková výše podpory činila v roce 2005 66 221 tis. Kč. V roce 2005 byly také realizovány programy pro podporu tvorby nových pracovních míst v regionech nejvíce postižených nezaměstnaností s celkovou výší podpory 183 520 tis. Kč.

¹⁶² Podle údajů ministerstva práce a sociálních věcí bylo v roce 2005 74 965 nezaměstnaných osob se zdravotním postižením, což bylo o 2, 4% více než v roce 2004. Celkový počet zaměstnaných osob se zdravotním

*z 20 tisíc v roce 1993 na 74,5 tisíc ke konci roku 2005. Počty volných pracovních míst hlášených na úřady práce vhodných pro osoby se zdravotním postižením stále klesají.*¹⁶³

4.1.3 Návrh nového zákoníku práce

V září 2005 vláda schválila návrh zákoníku práce.¹⁶⁴ Spolu s novým zákonem o nemocenském pojištění, zákonem o úrazovém pojištění zaměstnanců a změnami v oblasti sociálních dávek (viz kapitola II/4.2 Zprávy) přinese největší změnu celého systému od roku 1990.¹⁶⁵ Nová úprava odráží potřeby tržního hospodářství a vytváří podmínky pro omezení zažitého rovnostářství mezi zaměstnanci. Zákaz diskriminace zaměstnanců zůstane zachován. Všichni zaměstnanci budou mít ze zákona právo na tzv. minimální sociální standard (například právo na základní výměru dovolené nebo na odstupné při rozvázání pracovního poměru ze strany zaměstnavatele). Zatímco současná právní úprava je postavena na principu „co není dovoleno, je zakázáno“, hlavním principem nové právní úpravy bude zakotvení nové zásady „co není zakázáno, je dovoleno.“ Tato nová zásada by měla výrazně posílit princip smluvní volnosti mezi účastníky pracovněprávních vztahů a tyto vztahy liberalizovat.

Návrh zákoníku práce zavede nový institut konta pracovní doby a umožní firmám pružně reagovat na měnící se potřebu práce v závislosti na odbytu jejich produkce. Zaměstnavatelé budou moci upravit stanovenou týdenní pracovní dobu svých zaměstnanců a zároveň jim vyplácet stálou mzdu. Firmy budou muset zároveň vést přesnou evidenci na účtu pracovní doby a také na účtu mzdy. Případné mzdové rozdíly, které vzniknou po skončení vyrovnávacího období nebo při skončení pracovního poměru, bude zaměstnavatel povinen vyrovnat.

Nová právní úprava umožní mimo jiné sjednat pro zaměstnance výhodnější úpravu v kolektivní smlouvě, přičemž pracovní smlouvou, nepojmenovanou smlouvou, popřípadě dohodami o pracích konaných mimo pracovní poměr bude možné tuto výhodnost vzhledem k zákonné úpravě a úpravě v kolektivní smlouvě ještě rozšířit. Kolektivní smlouvy budou moci i nadále uzavírat odborové organizace za všechny zaměstnance, tedy i za ty, kteří nejsou jejich členy.

4.2 Sociální zabezpečení

4.2.1 Návrh zákona o pomoci v hmotné nouzi

postižením ve třetím čtvrtletí 2005 činil 89,8 tis., což představovalo pokles proti stejnému období minulého roku o 5,3 %. V průběhu roku 2005 bylo vytvořeno celkem 1 137 chráněných pracovních míst a chráněných pracovních dílen, což bylo o 8,4 % méně než v roce 2004. Významný meziroční pokles zaznamenala i vytvořená místa v rámci veřejně prospěšných prací a chráněných dílen a pracovišť, jejichž počet se meziročně snížil o 11,7 % a 9,2 %.

¹⁶³ viz podrobně Třetí zpráva o plnění Evropské sociální charty za období 1.1.2003-31.12.2004

¹⁶⁴ usnesení vlády ze dne 21. září 2005 č. 1206 (http://wtd.vlada.cz/vlada/cinnost.vlady_usneseni.htm); sněmovní tisk č. 153 (<http://psp.cz>)

¹⁶⁵ Současný zákoník práce, zákon č. 65/1965 Sb., ve znění pozdějších předpisů, patří k nejdéle platným právním předpisům. Byl schválen v roce 1965 a nabyl účinnosti k 1. lednu 1966, tedy před čtyřiceti lety. Tato právní úprava byla zejména v posledních patnácti letech mnohokrát novelizována (48 novelizací). Nová právní norma by měla být účinná od 1. ledna 2007.

V červenci 2005 vláda schválila¹⁶⁶ návrh zákona o pomoci v hmotné nouzi. Podle ministerstva práce a sociálních věcí má nová právní úprava přispět k omezení dlouhodobé závislosti na sociálních dávkách a k vyšší míře sociálního začleňování.¹⁶⁷

V souvislosti s přijetím zákona o pomoci v hmotné nouzi by mělo dojít ke zjednodušení dosavadního systému dávek sociální péče, které stát vyplácí sociálně potřebným občanům. Od 1. ledna 2007 by měly být zavedeny tři nové dávky – příspěvek na živobytí, mimořádná okamžitá pomoc a doplatek na bydlení, které nahradí dávky závisející na sociální potřebnosti, například dávky poskytované podle zákona o sociální potřebnosti, příspěvek na společné stravování, peněžité a věcné dávky občanům, kteří se přechodně ocitli v mimořádně obtížných poměrech. Cílem návrhu není zrušení všech sociálních dávek, ale pouze těch, které stát poskytuje sociálně potřebným a které v průběhu minulých let vznikaly ad hoc za účelem řešení sociálních dopadů jednotlivých specifických událostí. Nově budou řešeny také dávky na bydlení.¹⁶⁸

4.2.2 Návrh zákona o životním a existenčním minimu

Zákon o životním a existenčním minimu projednáváný společně se zákonem o pomoci v hmotné nouzi Parlamentem České republiky¹⁶⁹ podstatně mění podobu současného životního minima. Dosud je životní minimum dvousložkové.¹⁷⁰ Podle nové právní úpravy by mělo být jednosložkové a nemělo by zahrnovat výdaje spojené s bydlením. Částky životního minima potřebné k zajištění výživy a ostatních základních osobních potřeb by měly být nově odstupňovány podle pořadí osob v domácnosti a u nezaopatřených dětí i podle věku. Nově stanovené částky životního minima vycházejí z analýzy životních nákladů občanů a jednotlivých velikostních skupin rodin. Návrh také předpokládá zavedení nové dolní hranice příjmů tzv. existenčního minimum.¹⁷¹

4.2.3 Novela zákona o sociálním zabezpečení

V životě rodin pečujících o osobu se zdravotním postižením se příznivě projevila novela zákona o sociálním zabezpečení,¹⁷² kterou byl s účinností od 1. října 2005 zvýšen příspěvek při péči o blízkou nebo jinou osobu, a to při péči o jednu osobu z původního 1,6násobku částky životního minima na osobní potřeby na 2,25násobek a při péči o dvě nebo více osob z původního 2,75násobku na 3,85násobek. Zároveň byl zvýšen limit příjmu z výdělečné činnosti při pobírání příspěvku z 1,5násobku částky životního minima na osobní potřeby na 2,5násobek. Nyní je také umožněn souběh pobírání příspěvku při péči o blízkou

¹⁶⁶ usnesení vlády ze dne 20. července 2005 č. 930 (<http://racek.vlada.cz/usneseni/>)

¹⁶⁷ Finančně zvýhodňuje ty příjemce dávek, kteří budou při řešení své situace aktivní (například při hledání zaměstnání).

¹⁶⁸ V budoucnu by měl každý občan vynakládat na bydlení maximálně 30 % (v Praze 35 %) svých příjmů, pokud náklady na bydlení nepřesáhnou hranici tzv. normativních nákladů. Po zaplacení nákladů na bydlení by měly každému zbýt prostředky alespoň na živobytí.

¹⁶⁹ sněmovní tisk 1062 (<http://psp.cz>)

¹⁷⁰ Zahrnuje základní náklady na osobní potřeby (výživa, oblečení a ostatní) a nezbytné náklady na domácnost (tedy i na bydlení).

¹⁷¹ Ochranu v oblasti bydlení bude zabezpečovat v rámci systému státní sociální podpory nově konstruovaný příspěvek na bydlení a v rámci systému pomoci v hmotné nouzi nově zavedená dávka, tzv. doplatek na bydlení.

¹⁷² zákon č. 218/2005 Sb., kterým se mění zákon č.100/1988 Sb., o sociálním zabezpečení, ve znění pozdějších předpisů

nebo jinou osobu s vdovským nebo vdoveckým důchodem a rodičovským příspěvkem z důvodu péče o jiné dítě.

Český statistický úřad zorganizoval výběrové šetření Životní podmínky 2005 (SILC).¹⁷³ Cílem tohoto zcela nového šetření je získat údaje o sociálním a ekonomickém postavení českých domácností, o různých typech jejich příjmů, o nákladech na bydlení a životních podmínkách, tedy informace potřebné k hodnocení současné ekonomické situace domácností a jejího vývoje. Výsledky šetření budou sloužit pro mezinárodní porovnání životní úrovně a jako podklad pro tvorbu sociální politiky státu, například v otázkách nezaměstnanosti, daní, poskytování sociálních dávek a pro hodnocení dopadu přijatých opatření vlády na životní úroveň.

4.3 Sociální služby

4.3.1 Návrh zákona o sociálních službách

V srpnu 2005 schválila vláda návrh zákona o sociálních službách.¹⁷⁴ Návrh vychází z principu individuálního přístupu k potenciálnímu uživateli sociální služby.¹⁷⁵ Rozsah a forma pomoci a podpory poskytnuté prostřednictvím sociálních služeb musí zachovávat lidskou důstojnost osob. Pomoc musí vycházet z individuálně určených potřeb osob, musí působit na osoby aktivně, podporovat rozvoj jejich samostatnosti, motivovat je k takovým činnostem, které nevedou k dlouhodobému setrvávání nebo prohlubování nepříznivé sociální situace, a zabraňovat jejich sociálnímu vyloučení.

Návrh zákona upravuje podmínky poskytování pomoci a podpory fyzickým osobám v nepříznivé sociální situaci prostřednictvím sociálních služeb a příspěvku na péči, podmínky pro vydání oprávnění k poskytování sociálních služeb, výkon veřejné správy v oblasti sociálních služeb, inspekci poskytování sociálních služeb a předpoklady pro výkon činnosti v sociálních službách. Zákon by měl zavést příspěvek na péči ve výši 2 000 až 11 000 Kč, jehož příjemcem bude osoba potřebující službu sociální péče. Výše příspěvku bude závislá na stupni závislosti, který se bude zakládat na objektivizovaném zhodnocení míry soběstačnosti a potřeby péče. Příspěvek na péči by měl nahradit dosavadní zvýšení důchodu pro bezmocnost a příspěvek při péči o blízkou nebo jinou osobu, což bude znamenat zjednodušení systému.

Nově budou také upraveny předpoklady pro výkon povolání sociálního pracovníka, pokud vykonává činnost v sociálních službách, nebo podle zvláštních právních předpisů při pomoci v hmotné nouzi, v sociálně-právní ochraně dětí, ve školách a školských zařízeních, ve zdravotnických zařízeních, ve věznicích, v zařízeních pro zajištění cizinců a v azylových zařízeních zřízených podle zákona o azylu.¹⁷⁶

4.3.2 Dostupnost a kvalita sociálních služeb

¹⁷³ podle anglického názvu Statistics on Income and Living Conditions

¹⁷⁴ usnesení vlády ze dne 24. srpna 2005 č. 1052 (http://wtd.vlada.cz/vlada/cinnostvlady_usneseni.htm); sněmovní tisk č. 1102 (<http://psp.cz>). Návrh zákona předpokládá, že zákon nabude účinnosti k 1. lednu 2007.

¹⁷⁵ Podle definice obsažené ve Standardech sociálních služeb vydaných ministerstvem práce a sociálních věcí v roce 2004 je „uživatel osoba, která využívá sociální služby, protože se ocitla v nepříznivé sociální situaci.“

¹⁷⁶ V návaznosti na Koncepti celoživotního vzdělávání sociálních pracovníků schválené vládou usnesením č. 434 ze dne 7. května 2003 (http://wtd.vlada.cz/vlada/cinnostvlady_usneseni.htm) byly Teze legislativního zakotvení výkonu sociální práce a vzdělávání sociálních pracovníků usnesením vlády č. 107 ze dne 26. ledna 2005 zapracovány do návrhu zákona o sociálních službách. http://wtd.vlada.cz/vlada/cinnostvlady_usneseni.htm

Plánování sociálních služeb získává stále širší zájem a jeho praktická realizace se prohlubuje a rozšiřuje. V současné době existuje politická podpora procesů plánování sociálních služeb ve formě usnesení rad nebo zastupitelstev ve všech krajích ČR. V jednotlivých krajích je rozdílný počet obcí, které se plánování sociálních služeb věnují a také jejich postup v plánovacím procesu je rozdílný. Významným nástrojem k povzbuzení aktivit v oblasti plánování sociálních služeb jsou programy podpořené z Evropského strukturálního fondu.¹⁷⁷

Zajištění dostupnosti sociálních služeb je podle návrhu zákona o sociálních službách v kompetenci obcí a krajů, které budou mít podle návrhu zákona povinnost zajišťovat poskytování sociálních služeb osobám nebo skupinám osob na svém území a zajišťovat dostupnost informací o možnostech a způsobech poskytování sociálních služeb na svém území. Povinnost obcí zpracovávat střednědobý plán rozvoje sociálních služeb byla v průběhu projednávání návrhu Senátem změněna na „možnost“ obcí zpracovávat střednědobý plán. Tato změna je vnímána poskytovateli sociálních služeb jako nežádoucí krok zpět, protože příprava plánů bude záležet pouze na rozhodnutí obce.

Návrh zákona by měl přispět ke zvýšení místní, časové i ekonomické dostupnosti sociálních služeb a k vytváření nových forem sociálních služeb, které pomáhají udržet dosavadní způsob života uživatele v domácím prostředí a umožňují zachování většiny sociálních vazeb. Zaveden by měl být nově i systém registrace poskytovatelů sociálních služeb a upravena kontrola sociálních služeb,¹⁷⁸ jejíž nedílnou součástí je kontrola kvality poskytování sociálních služeb s využitím stanovených standardů kvality.¹⁷⁹ Standardy kvality sociálních služeb budou stanoveny prováděcí vyhláškou k zákonu o sociálních službách.

4.3.3 Používání omezovacích prostředků při poskytování sociální péče

Ve snaze předejít používání omezovacích prostředků v zařízeních sociální péče bez zjevné kontroly, a to i v situacích, kdy nedocházelo k ohrožení života či zdraví, navázalo ministerstvo práce a sociálních věcí na vydání metodického opatření k postupu při mimořádném použití síťových lůžek v zařízeních sociálních služeb v roce 2004 a iniciovalo novelu zákona o sociálním zabezpečení,¹⁸⁰ která s účinností od 1. října 2005 stanovila závazná pravidla pro použití opatření omezujících pohyb osob¹⁸¹ při poskytování ústavní sociální péče

¹⁷⁷ Na základě dosavadní odezvy ministerstvo práce a sociálních věcí předpokládá, že například v rámci opatření 3.2 Společného regionálního operačního programu (SROP) dojde k nárůstu počtu obcí a měst, kde bude plánování sociálních služeb probíhat. V rámci celé České republiky je realizován komplexní projekt „Zajištění místní a typové dostupnosti sociálních služeb,“ který ve formě veřejné zakázky v rámci opatření 2.1 Operačního programu rozvoje lidských zdrojů (OP RLZ) vyhlásilo ministerstvo práce a sociálních věcí.

¹⁷⁸ Registraci a inspekci poskytovatelů sociálních služeb mají podle návrhu provádět krajské úřady. Správcem elektronické podoby registru by mělo být ministerstvo práce a sociálních věcí. Dotace ze státního rozpočtu na zajištění poskytování sociálních služeb budou přidělovány pouze poskytovatelům sociálních služeb, kteří budou zapsáni v registru.

¹⁷⁹ Podle definice v návrhu zákona o sociálních službách jsou standardy kvality sociálních služeb „souborem kritérií, jejichž prostřednictvím je definována úroveň kvality poskytování sociálních služeb v oblasti personálního a provozního zabezpečení sociálních služeb a v oblasti vztahů mezi poskytovatelem a osobami.“

¹⁸⁰ zákon č. 218/2005 Sb., kterým se mění zákon č. 100/1988 Sb., o sociálním zabezpečení, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 463/1991 Sb., o životním minimu, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 117/1995 Sb., o státní sociální podpoře, ve znění pozdějších předpisů

¹⁸¹ Za opatření omezující pohyb osob jsou považována všechna opatření (fyzická, mechanická nebo chemická), která zamezí osobě svobodně a bez omezení se pohybovat v rámci zařízení.

a pravidla jejich evidence. Při poskytování ústavní sociální péče nelze podle nové právní úpravy používat opatření omezující pohyb osob, jimž je ústavní sociální péče poskytována, „s výjimkou případů přímého ohrožení jejich zdraví a života nebo zdraví a života jiných osob, a to pouze po dobu nezbytně nutnou.“¹⁸² O použití opatření omezujícího pohyb je povinen ústav sociální péče informovat bez zbytečného odkladu zákonného zástupce osoby, které je ústavní sociální péče poskytována a také zřizovatele zařízení. Ústav sociální péče je nově povinen vést evidenci případů použití opatření omezujících pohyb obsahující obligatorně jméno, příjmení a datum narození osoby, které je ústavní sociální péče poskytována, datum a čas počátku použití omezujícího opatření, důvod použití omezujícího opatření, jméno a příjmení osoby, která omezující opatření použila, informace, zda bylo omezující opatření použito na základě předchozí indikace lékařem, vyjádření lékaře v případech, kdy k použití opatření došlo bez předchozí indikace lékařem, datum a čas ukončení použití opatření. Nevládní organizace poukazují na přetrvávající problém, že uživatelům sociálních služeb současná právní úprava ani úprava v navrhovaném zákonu o sociálních službách nezajišťuje právo na soudní přezkoumání přípustnosti použití omezujících prostředků.

Problematiku používání omezovacích prostředků zvolilo ministerstvo práce a sociálních věcí jako téma roku 2005 pro oblast sociálních služeb. K tomuto tématu organizovalo vzdělávací akce, konference, vydalo metodické příručky a nechalo vyrobit instruktážní videokazetu za účasti lektorů z Velké Británie. Vzdělávání bylo zaměřeno především na prevenci situací vyžadujících zásah, na individualizovanou práci s klientem a způsob šetrného zásahu.¹⁸³ Klecová lůžka byla v uplynulém roce ze zařízení ústavní sociální péče podle stanoviska ministerstva postupně vyřazována, ale přesnými údaji o počtu síťových a klecových lůžek za rok 2005 v zařízeních sociálních služeb ministerstvo nedisponuje. Naposledy byly počty síťových a klecových lůžek ministerstvem zjišťovány v roce 2004, kdy celkový počet síťových a klecových lůžek v zařízeních sociálních služeb činil 694. Další šetření bude ministerstvo práce a sociálních věcí provádět až koncem roku 2006.

Nestátní neziskové organizace považují skutečnost, že jsou i nadále v ústavech sociální péče používána klecová a síťová lůžka a také jejich stále vysoký počet za znepokojující. Upozorňují zároveň na postup některých ústavů, které v rámci procesu „vyřazování“ klecových lůžek tato lůžka pouze zbavují vrchní mříže a poté je již nepovažují za lůžka klecová.

4.4 Bydlení

4.4.1 Bydlení sociálně slabších a znevýhodněných skupin obyvatelstva

Již v roce 2004 vláda schválila¹⁸⁴ Národní akční plán sociálního začleňování na léta 2004-2006. V oblasti bydlení plán stanovuje cíle jako například odstranit ekonomické a

¹⁸² Podle návrhu zákona o sociálních službách bude poskytovatel sociálních služeb povinen poskytovat sociální služby tak, „aby metody poskytování těchto služeb předcházely situacím, ve kterých je nezbytné použít opatření omezující pohyb osob“. V případě použití opatření omezujících pohyb osob bude povinen zvolit vždy nejmírnější opatření. Tzn. nejdříve využít možnosti slovního zklidnění situace a jiných způsobů pro zklidnění situace, například odvrácení pozornosti, rozptýlení, aktivní naslouchání, a až poté zasáhnout například pomocí fyzických úchopů, popřípadě na základě ordinace lékaře použít léky.

¹⁸³ Ministerstvo práce a sociálních věcí na svých internetových stránkách (www.mpsv.cz) zveřejnilo informace k problematice restriktivních opatření v zařízeních sociálních služeb, které zahrnují seznam průvodců dobrou praxí v prevenci a v omezování pohybu uživatele.

¹⁸⁴ usnesení vlády ze dne 21. července 2004 č. 730 (http://wtd.vlada.cz/vlada/cinnostvlady_usneseni.htm)

legislativní překážky bránící vzniku funkčního trhu s byty, motivovat obce k plnému převzetí odpovědnosti za vytváření podmínek pro uspokojování bytových potřeb obyvatel v souladu se zákonem o obcích, pokračovat v poskytování státní podpory na výstavbu bytů plnících sociální funkci.¹⁸⁵ V roce 2006 vznikne první implementační zpráva k Národnímu akčnímu plánu sociálního začleňování na léta 2004-2006.

4.4.2 Osoby bez přístřeší

Bezútešná situace osob bez přístřeší včetně absence zásadního koncepčního řešení problematiky bezdomovectví na niž bylo v minulosti opakovaně bez větší odezvy upozorňováno¹⁸⁶ přetrvávala i v roce 2005. Ucelené statistiky v rámci jednotlivých krajů¹⁸⁷ a na celostátní úrovni o počtech bezdomovců úřady ani zařízeními sociálních služeb vedeny stále nejsou¹⁸⁸ a tak i v roce 2005 byl počet všech těchto osob na území ČR jen odhadován. Neexistují ani ucelené seznamy všech poskytovatelů služeb bezdomovcům, informace o kapacitách a vytíženosti jejich služeb v rámci jednotlivých krajů. Za této situace lze jen velmi obtížně jakékoliv služby (sociální, zdravotní a v oblasti bydlení) pro tuto ohroženou skupinu plánovat, rozvíjet i financovat.¹⁸⁹

Určité zlepšení této situace může přinést projekt Strategie sociální inkluze bezdomovců v ČR¹⁹⁰ zahájený v říjnu loňského roku Sdružením azylových domů v ČR (S.A.D.). Cílem projektu je navrhnout komplexní strategii integrace sociálně vyloučených osob a zmapovat současný stav bezdomovectví a služeb poskytovaných těmto osobám.

V roce 2005 bylo také zaznamenáno několik šokující a hrůzných útoků na bezdomovce. Například podle informací médií v květnu 2005 podpálil útočník spícího bezdomovce kolem šesté hodiny ranní v blízkosti tramvajové zastávky na Barrandově.

S ohledem na očekávaný nárůst počtu osob bez přístřeší v příštích letech¹⁹¹ mimo jiné i v souvislosti s pokračujícím trendem vystěhovávání osob z důvodu neplacení nájemného,¹⁹²

¹⁸⁵ viz kapitola II/5.6.2. Zprávy 2002, viz kapitola II/10.7.1. Zprávy 2000

¹⁸⁶ viz kapitola II/5.5.1. Zprávy 2003

¹⁸⁷ Jednotlivé kraje přesné údaje za rok 2005 nemají, neboť tyto údaje ve statistikách ministerstva práce a sociálních věcí nejsou požadovány. Problém sběru těchto dat spočívá podle stanoviska krajů mimo jiné i v absenci jednotné metodiky. Pouze v hl. m. Praze proběhlo v roce 2004 první sčítání bezdomovců. Bylo zjištěno, že v Praze žije 3 096 osob bez domova. Po přihlédnutí k odchylce se jako konečné číslo uvádí 4 - 4,5 tis. osob. Přibližně 25 % českých bezdomovců jsou invalidní důchodci, 25 % má zkušenost s dětským domovem, 15 % s psychiatrickou léčebnou a 35 % s vězením.

¹⁸⁸ Podle sčítání lidu, domů a bytů v roce 2001 žije v nouzových obydlích v celé ČR 45 tis. lidí. V roce 1990 jich bylo 6 000.

¹⁸⁹ Ačkoliv v roce 2005 bylo vyčleněno 100 mil. Kč na zlepšení situace lidí bez přístřeší ve velkých městech (Praha, Brno, Ostrava, Ústí nad Labem), „Analytická zpráva o současné situaci v problematice bezdomovectví na území HMP v roce 2005“ upozorňuje, že „přes veškerá nouzová opatření nepostačuje celková kapacita dostupných zařízení poptávce. Denně jsou organizace nuceny odmítat 50 až 60 zájemců o přecházení noci“. Zpráva také upozorňuje, že podle údajů dostupných z NNO, je očekáván nárůst počtu osob bez přístřeší v HMP o cca 10% (tj. 400 osob).

¹⁹⁰ <http://www.bezdomovci.cz>

¹⁹¹ Podle údajů nevládních neziskových organizací je očekáván nárůst počtu osob bez přístřeší v hl. městě Praze o cca 10% (tj. 400 osob).

¹⁹² Z údajů poskytnutých jednotlivými kraji vyplývá, že v roce 2005 rostl počet vystěhovaných osob. Ale ani tyto údaje nejsou centrálně shromažďovány.

s nutnou transformací ústavů sociální péče a psychiatrických léčeb,¹⁹³ je nezbytné v nejbližších letech přijmout taková opatření, která budou tento vývoj anticipovat.¹⁹⁴

4.4.3 Program výstavby podporovaných bytů

V průběhu roku 2005 pokračovala realizace programu Podpora výstavby podporovaných bytů¹⁹⁵ ministerstva pro místní rozvoj. V roce 2005 uvolnilo ministerstvo celkem 397 895 000 Kč na výstavbu 577 podporovaných bytů.¹⁹⁶ Z dostupných údajů je zřejmé, že od začátku realizace tohoto programu v roce 2003 převládá výstavba chráněných bytů nad výstavbou bytů na půl cesty a vstupních bytů. V roce 2005 došlo k výraznému poklesu výstavby bytů na půl cesty a vstupních bytů.¹⁹⁷ Ministerstvo pro místní rozvoj nemá možnost ovlivnit rozhodování obcí při výběru dotačních titulů, proto ke zdůraznění významu bytů na půl cesty a vstupních bytů volí alespoň jejich absolutní upřednostnění při hodnocení podaných žádostí.¹⁹⁸ Informace o počtu osob, které v podporovaných bytech skutečně bydlí, tedy například kolik osob se zdravotním postižením bylo v rámci tohoto programu podpořeno, nemá ministerstvo k dispozici, protože vede statistiku pouze podle počtu bytů, na něž byla poskytnuta dotace. Hodnocení jednotlivých akcí ministerstvo provádí především ve smyslu formální kontroly plnění podmínek programu.^{199 200}

4.4.4 Podpora mladých manželů a rodičů v oblasti bydlení

V Programovém prohlášení ze dne 12. května 2005 se vláda zavázala, že „bude i nadále pomáhat mladým manželům a mladým lidem do 36 let, aby pro ně bylo reálné získat první bydlení. Tento cíl podpoří formou adresné podpory při získání vlastního nebo družstevního bytu či podporou rekonstrukce obydlí.“ Realizaci závazku vlády umožňují nařízení vlády z roku 2004²⁰¹ a nařízení vlády z roku 2005.²⁰² Obě nařízení zaměřená na

¹⁹³ Podle údajů ÚZIS bylo v roce 2004 ze sociálních údajů hospitalizováno 184 pacientů. Údaje za rok 2005 nejsou dosud k dispozici. Neoficiální údaje ředitelů psychiatrických léčebn o počtu pacientů hospitalizovaných ze sociálních důvodů jsou ale mnohem vyšší. V psychiatrické léčebně Bohnice potřebuje zajistit bydlení (ústav sociální péče, domov důchodců) asi 420 pacientů z celkového počtu 1500 hospitalizovaných pacientů. Pokud by tito pacienti byli propuštěni bez zajištění bydlení, je velmi pravděpodobné, že skončí jako bezdomovci.

¹⁹⁴ viz kapitola II/ 5.5. Zprávy 2003

¹⁹⁵ V rámci podprogramu Podpora výstavby podporovaných bytů byly v roce 2005 vyhlášeny následující dotační tituly: chráněné byty – pro osoby se zdravotními problémy a osoby pokročilého věku. V bytech musí být zajištěno poskytování služeb sociální péče; byty na půl cesty – pro osoby a domácnosti se sociálními handicap, které žijí konfliktním způsobem života nebo v rizikovém prostředí. V bytech musí být zajištěno poskytování služeb sociální intervence; vstupní byty – pro osoby, které v důsledku nepříznivých životních okolností nemají přístup k bydlení a to ani při využití všech stávajících nástrojů sociální a bytové politiky, přičemž jsou schopny vést samostatný život zejména z hlediska plnění povinností vyplývajících z nájemního vztahu.

¹⁹⁶ V roce 2003 to bylo podle údajů ministerstva pro místní rozvoj celkem 456 podporovaných bytů.

¹⁹⁷ V roce 2003 vzniklo celkem 38 bytů na půl cesty a vstupních bytů, v roce 2005 pouze 8 bytů na půl cesty a 8 vstupních bytů.

¹⁹⁸ viz kapitola II/5.5.2. Zprávy 2003, viz kapitola II/5.6.2. Zprávy 2002

¹⁹⁹ V případě porušení podmínek programu je obec povinna vrátit poskytnutou dotaci. Tato fáze kontroly probíhá prostřednictvím závěrečného vyhodnocení jednotlivých akcí, které musejí podle rozpočtových pravidel obce předložit ministerstvu nejdéle do 6 měsíců od kolaudace stavby.

²⁰⁰ viz také kapitola II/4.4.2. Zprávy

²⁰¹ nařízení vlády č. 616/2004 Sb., o použití prostředků Státního fondu rozvoje bydlení formou úvěru na úhradu částí nákladů spojených s výstavbou nebo pořízením bytu některými osobami mladšími 36 let

cílovou skupinou mladých manželů do 36 let nebo mladých rodičů tvoří vzájemně se doplňující celek právních předpisů podporující v prvním případě výstavbu a pořízení bytu, ve druhém jeho modernizaci. V českém právním řádu dosud neexistoval právní předpis, který by poskytování takto zaměřené podpory umožňoval.

Nedostatkem obou právních úprav je skutečnost, že žádat mohou jen manželské páry či páry, které pečují nejméně o jedno nezletilé dítě. Podmínku nutnou pro čerpání podpory tak nemohou splnit osoby homosexuálně orientované, kterým není podle současné právní úpravy umožněno uzavírat sňatky.

4.4.5 Problematika nájemného

Nájemní sektor byl v roce 2005 stále sociálně nezdůvodněným způsobem rozdělen na dvě části lišící se zejména úrovní nájemného a potýkal se v důsledku dvojích cen nájemného s praktikami černého trhu, které znesnadňovaly přístup k bydlení zejména mladým lidem, kteří vstupují poprvé na trh s byty. Negativní důsledky cenové deformace dopadají i na pronajímatele, kteří jsou nuceni, jak uvedl ve svých nálezech Ústavní soud, hradit ze svého to, co má v zájmu naplnění článku 11 Mezinárodního paktu o hospodářských, kulturních a sociálních právech, zajišťovat stát.²⁰³

V červenci 2005 vláda usnesením schválila²⁰⁴ návrh zákona o nájemném z bytu²⁰⁵ a uložila ministrovi pro místní rozvoj dopracovat návrh zákona o jednostranném zvyšování nájemného z bytu.²⁰⁶ Nový návrh zákona je koncipován tak, aby umožnil během čtyřletého přechodného období²⁰⁷ odstranit existující cenové deformace a vytvořil podmínky pro efektivní využití smluvního přístupu k nájemnému. Míra jednostranného zvyšování nájemného, která bude umožněna během přechodného období, je kompromisem mezi sociální únosností tohoto zvyšování pro nájemce a nutností vytvořit podmínky pro přechod na smluvní systém, kdy bude výše nájemného dána lokální nabídkou a poptávkou po bydlení.

4.5 Péče o rodinu²⁰⁸

V říjnu 2005 schválila vláda Národní koncepci rodinné politiky,²⁰⁹ která vychází z Národní zprávy o rodině.²¹⁰ Cílem zprávy bylo zmapovat současnou situaci života rodin

²⁰² nařízení vlády č. 28/2006 Sb. o použití finančních prostředků Státního fondu rozvoje bydlení formou úvěru ke krytí části nákladů spojených s modernizací bytu některými osobami mladšími 36 let

²⁰³ viz kapitola II/5.5.2. Zprávy 2003

²⁰⁴ usnesení vlády ze dne 13. července 2005 č. 876 (http://wtd.vlada.cz/vlada/cinnostvlady_usneseni.htm)

²⁰⁵ návrh zákona o nájemném z bytu a o změně zákona č. 40/1964 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů

²⁰⁶ sněmovní tisk č. 1059 (<http://psp.cz>). Návrh zákona jednostranném zvyšování nájemného z bytu byl schválen Poslaneckou sněmovnou 14. března 2006.

²⁰⁷ V přechodném období v délce 6 let se předpokládá zavedení regulace ve formě jednostranného zvyšování pro ty případy, kdy nedojde ke smluvní dohodě mezi nájemníkem a pronajímatelem. Na přechodné období bude definována tzv. cílová hodnota nájemného ve výši 5 % ceny bytu. Každoročně bude v kontextu cílové hodnoty nájemného definována míra růstu nájemného, která bude sloužit jako strop pro maximální možné zvýšení nájemného ze strany pronajímatele. Cílem přechodného období je dosáhnout takového sblížení obou dnes uměle oddělených výší nájemného tak, aby bylo možné přistoupit k deregulaci. Průměrný dopad na výši regulovaného nájemného v prvním roce přechodného období je odhadován na 9,3 %.“ (Národní Lisabonský program 2005-2008, str. 29)

²⁰⁸ viz také kapitola II/6 Zprávy

v ČR včetně stavu legislativních a institucionálních nástrojů pro jejich podporu ve veřejné sféře a na základě výsledků zprávy připravit návrh koncepce státní rodinné politiky. Zpráva mimo jiné upozornila na „*nízký nebo žádný důraz věnovaný ve většině centrálních úřadů včetně resortních ministerstev problematice podpory rodiny a na ještě znatelnější deficit na úrovni krajské a místní samosprávy.*“

Účelem Národní koncepce rodinné politiky je vymezit priority, určit principy rodinné politiky ČR a vytvořit komplexní systém opatření státu v oblasti podpory rodiny. Podle předkládací zprávy totiž „*ČR postrádá komplexní systém opatření v oblasti podpory rodiny. Jednotlivá opatření byla dosud realizována v rámci působnosti různých resortů, často bez vzájemné návaznosti a protichůdně. Množství relevantních údajů a dat v oblasti rodinné politiky je omezené nebo zcela chybí.*“ Materiál je členěn na obecnou a speciální část. Obsahem obecné části je zdůvodnění potřeby podporovat rodinu s ohledem na současný stav ve společnosti a stručný popis současné situace české rodiny se zaměřením na nejproblematictější oblasti. Speciální část obsahuje osm kapitol rozdělených vždy do čtyř částí popisujících situaci dnešních rodin, směr řešení nastíněných problémů, témata, na která by se měla rodinná politika věcně zaměřit a konkrétní návrhy k podpoře rodiny včetně již realizovaných opatření. Poslední kapitola obsahuje opatření sloužící k realizaci celé koncepce. Koncepce bude každoročně aktualizována tak, aby reflektovala vývoj v dané oblasti.²¹¹

4.6 Zdravotní péče

4.6.1 Návrh zákona o zdravotní péči²¹²

Návrh zákona o zdravotní péči přeložila vláda sněmovně v září 2005.²¹³ Návrh zákona vychází z potřeb nového systému poskytování zdravotní péče, jeho cílem je dosáhnout úrovně poskytování zdravotní péče s úrovní srovnatelnou v zemích EU a také reaguje na závazky ČR plynoucí z přijetí Úmluvy na ochranu lidských práv a důstojnosti lidské bytosti v souvislosti s aplikací biologie a medicíny.

Návrh zákona vymezuje pojem zdravotní péče, nově definuje rozsah neodkladné péče, definuje akutní ambulantní a lůžkovou péči a primární péči. Jako součást zdravotní péče se též nově vymezují nekonvenční metody medicíny.²¹⁴ Návrh zavádí pojem domácí péče jako formu zvláštní ambulantní péče, a následnou ambulantní péči. Nově je zaváděn pojem následná péče. Cílem těchto změn je vytvoření podmínek k přeměně části akutního lůžkového fondu na pracoviště následné lůžkové zdravotní péče. V návaznosti na požadavky Úmluvy na ochranu lidských práv a důstojnosti lidské bytosti v souvislosti s aplikací biologie a medicíny týkající se zákazu klonování lidských bytostí jsou v návrhu upraveny základní principy

²⁰⁹ usnesení vlády ze dne 12. října 2005 č. 1305 (http://wtd.vlada.cz/vlada/cinnostvlady_usneseni.htm)

²¹⁰ usnesení vlády ze dne 15. září 2004 č. 876 (http://wtd.vlada.cz/vlada/cinnostvlady_usneseni.htm)

²¹¹ První souhrnnou zprávu o plnění koncepce v roce 2005-2006 má dle rozhodnutí vlády předložit místopředseda vlády a ministr práce a sociálních věcí do 31. října 2006 společně s aktualizovanou verzí koncepce. V průběhu roku 2006 by měla být na základě usnesení vlády uspořádána mezinárodní konference zabývající se problematikou rodinné politiky a do 30. června 2006 předložen akční plán vycházející z koncepce.

²¹² Tento oddíl byl zpracován s použitím důvodové zprávy k návrhu zákona.

²¹³ sněmovní tisk č. 1151 (<http://psp.cz>) (Výbor pro sociální politiku a zdravotnictví Poslanecké sněmovny parlamentu ČR návrh zákona o zdravotní péči projednal a vydal 20. ledna 2006 usnesením doručené poslancům jako tisk 1151/1, kterým přerušuje projednávání tohoto návrhu zákona.)

²¹⁴ viz kapitola II/1.6.4. Zprávy

v oblasti genetiky. Návrh zákona by měl také poprvé upravit metody asistované reprodukce²¹⁵ a nově připustit provedení sterilizace²¹⁶ z jiných než zdravotních důvodů. Sterilizaci bude možné provést pouze osobě starší 18 let, a to na základě jejího písemného informovaného souhlasu.²¹⁷

Oproti dosavadní právní úpravě návrh výrazně posiluje práva a povinnosti pacientů. Striktně jsou stanoveny případy, kdy musí být pacient přijat zdravotnickým zařízením do lůžkové péče a je uvedeno, za jakých podmínek je pacient z lůžkové péče propuštěn. V návrhu je i zakotveno právo pacientů na poskytování zdravotní péče na náležité odborné úrovni (de „lege artis“) a možnostmi veřejného zdravotního pojištění, právo na svobodnou volbu zdravotnického zařízení s výjimkami taxativně zákonem vymezenými. Podrobně je v návrhu rozpracována problematika informování a souhlasu pacienta, a to včetně vymezení práv a povinností, práva odmítnout informaci, definice rozsahu i formy poskytování úplné informace. Jsou vymezeny situace, kdy se pacient nemůže vzhledem ke svému zdravotnímu stavu vyjádřit, a komu je možné v takovém případě informace o jeho zdravotním stavu poskytnout. Nahlížení do zdravotnické dokumentace je upraveno i pro případ úmrtí pacienta.²¹⁸ Nově je navržena úprava problematiky souhlasu v případech, kdy v souvislosti s aktuálním stavem pacienta nelze souhlas získat, včetně zohlednění možnosti předem vysloveného souhlasu, a problematika poskytování zdravotní péče osobám nezletilým nebo nezpůsobilým dát souhlas, a to nejenom v případě bezprostředního ohrožení života. Návrh také taxativně vymezuje případy, kdy lze zdravotní péči poskytovat bez souhlasu pacienta.

Nový má být i postup při vyřizování stížností při nespokojenosti pacienta v souvislosti s poskytováním zdravotní péče. Účelem je zajistit jednotný postup při vyřizování stížností a současně posílit postavení pacienta v systému poskytování zdravotní péče a vymezit povinnost zdravotnických zařízení a příslušných správních úřadů zabývat se prokazatelným způsobem stížnostmi podanými pacienty a dalšími osobami. Návrh zákona umožní také sledovat zajištění kvality poskytované zdravotní péče zdravotnickými zařízeními a vytváří transparentní právní rámec pro umožnění sledování a zvyšování kvality a efektivity poskytované zdravotní péče se zabezpečením jednotného metodologického přístupu standardů kvality.

Nevládní organizace zastupující zájmy pacientů zůstávají vůči činnosti ministerstva zdravotnictví kritické. Poukazují na skutečnost, že ministerstvo zdravotnictví dostatečně nezohlednilo jejich připomínky k návrhu zákona o zdravotní péči v oblasti týkající se zejména práv pacientů. V důsledku by tak nový zákon o zdravotní péči mohl práva pacientů

²¹⁵ V České republice je asistovaná reprodukce jako metoda zavedena od roku 1986 a rutinně používána až od roku 1990. Pouze její základní aspekty byly dosud upraveny závazným opatřením č. 18/1982 a Doporučenými standardy postupu při poskytování a vykazování výkonů asistované reprodukce uveřejněnými ve Věstníku ministerstva zdravotnictví částka 1/2002.

²¹⁶ Sterilizací se rozumí zdravotní výkon, který zabraňuje plodnosti bez odstranění nebo poškození pohlavních žláz.

²¹⁷ Před provedením sterilizace ze zdravotních důvodů nebo z jiných než zdravotních důvodů bude lékař povinen podat pacientovi informaci o povaze výkonu, jeho trvalých následcích a možných rizicích. Úkolem lékaře bude posoudit, zda v souvislosti s provedením výkonu není ohroženo zdraví žadatele. Vzhledem k tomu, že jde o závažný zásah ovlivňující nejenom zdravotní stav a mající dopad do budoucího života osoby, které bude sterilizace provedena, musí být informace podána před svědkem, kterým je další lékař. Pacient může požadovat, aby při podání informace byl přítomen další svědek podle jeho výběru. Zvýšená ochrana je návrhem zákona poskytnuta pacientovi zbavenému způsobilosti k právním úkonům a pacientovi s omezenou způsobilostí k právním úkonům, kdy je k provedení sterilizace, stejně jako o kastrace a psychochirurgických výkonů, vedle dalších podmínek nutný i souhlas soudu. (viz také kapitola II/4. 6.5. Zprávy)

²¹⁸ viz kapitola II/1.2.1. Zprávy

v některých směrech zhoršit oproti stávajícímu stavu.²¹⁹ *[Také odložení přijetí nového zákona o zdravotní péči představuje vážný problém, protože platná právní úprava týkající se poskytování zdravotní péče dostatečně nereflektuje závazky plynoucí z Úmluvy na ochranu lidských práv a důstojnosti lidské bytosti v souvislosti s aplikací biologie a medicíny.*

4.6.2 Změny v zákoně o nemocenském pojištění

Přes neustále se zlepšující zdravotní stav obyvatel ČR je pracovní neschopnost stále neodůvodněně vysoká. Cílem změn vládního zákona o nemocenském pojištění²²⁰ je omezit zneužívání dávek a zainteresovat lékaře a zaměstnavatele na snižování pracovní neschopnosti. Nová právní úprava nemocenského pojištění je součástí komplexních změn v oblasti sociální ochrany a trhu práce, jejichž smyslem je především motivace lidí k práci. Návrh zákona předpokládá jednotnost systému pro všechny pojištěnce, zvýšení spravedlnosti tím, že do výše nemocenského se více promítne výše příjmu a účinnější prostředky proti zneužívání systému zavedením vysokých pokut při neplnění povinností.

Nařízením vlády²²¹ byly v roce 2005 pro účely nemocenského pojištění (péče) upraveny částky pro stanovení výpočtových základů. Došlo ke zvýšení tzv. redukční hranice pro výpočet dávek nemocenského pojištění a v důsledku toho dochází od 1. ledna 2006 ke zvýšení dávek zaměstnanců s mírně podprůměrnými, průměrnými a vyššími příjmy.

4.6.3 Zákon o výzkumu na lidských embryonálních kmenových buňkách a souvisejících činnostech²²²

V červenci 2005 vláda schválila²²³ návrh zákona o výzkumu na lidských embryonálních kmenových buňkách²²⁴ a souvisejících činnostech. Návrh zákona si klade za cíl právně ošetřit otázky výzkumu na lidských embryonálních kmenových buňkách. V českém právním systému doposud chyběla přímá legislativní úprava eticky velmi citlivé oblasti, kterou je nesporně výzkum na lidských embryonálních kmenových buňkách.²²⁵ Ošetřit citlivé

²¹⁹ Nový zákon o zdravotní péči odkazuje na poskytování péče lege artis v závislosti na momentálních finančních prostředcích v systému veřejného pojištění, naproti tomu podle platné právní úpravy má pacient právo na kvalitní péči podle současných poznatků vědy, bez závislosti na stavu veřejného zdravotního pojištění.

²²⁰ sněmovní tisk č. 1005 (<http://psp.cz>)

²²¹ nařízení vlády č. 417/2005 Sb., kterým se pro účely nemocenského pojištění (péče) upravují částky pro stanovení výpočtových základů

²²² Tento oddíl byl zpracován s použitím důvodové zprávy k návrhu zákona.

²²³ usnesení vlády ze dne 20. července 2005 č. 938 (http://wtd.vlada.cz/vlada/cinnostvlady_usneseni.htm); Poslanecká sněmovna projednala a schválila návrh v únoru 2006.

²²⁴ Podle definice v návrhu zákona je výzkumem na lidských embryonálních kmenových buňkách „systematická tvůrčí činnost konaná za účelem získání nových znalostí nebo jejich využití prováděná na liniích lidských embryonálních kmenových buněk.“

²²⁵ Současná praxe se řídí Úmluvou o lidských právech a biomedicině a jejím Dodatkovým protokolem o zákazu klonování lidských bytostí. Praxe výzkumníků probíhá, pokud jde o ustanovení čl. 18 Úmluvy o lidských právech a biomedicině, praeter legem. Na oblast výzkumu na lidských embryonálních kmenových buňkách, pocházejících z tzv. nadbytečných embryí, byl až do současnosti aplikován extenzivní výklad § 26 odst. 4 zákona č. 20/1966 Sb., o péči o zdraví lidu, v tom smyslu, že se na zárodečné buňky odebrané v rámci asistované reprodukce a na vytvořená, ale pro účely asistované reprodukce nepoužitá embrya, hledělo jako na části těla odebrané v souvislosti s léčbou neplodnosti. Tento výklad není jednoznačný a rozhodně je pro danou oblast řešením neuspokojivým. Smyslem zákonné úpravy tedy není uvolnit podmínky tohoto již existujícího typu výzkumu, ale naopak vytvořením legislativního rámce zamezit možnému zneužití jeho výsledků.

oblasti výzkumu, mezi které výzkum na lidských embryonálních kmenových buňkách bezpochyby patří, po právní, etické i preventivně-kontrolní stránce požaduje i Národní politika výzkumu a vývoje České republiky na léta 2004-2008.²²⁶

Podle návrhu zákona by mělo být zakázáno vytváření embryí pro výzkumné účely, výzkum na embryích, jakož i výzkum na lidských embryonálních kmenových buňkách, u nichž není jednoznačně prokázáno, že se jedná o embryonální kmenové buňky získané z tzv. nadbytečných embryí. Návrh zákona upravuje podmínky tohoto typu výzkumu, podmínky dovozu již existujících lidských embryonálních kmenových buněk a získávání lidských embryonálních kmenových buněk z tzv. nadbytečných embryí pro výzkumné účely. Návrh stanovuje nejen práva a povinnosti osob, ale i působnost správních orgánů při nakládání s lidskými embryonálními kmenovými buňkami a jejich liniemi (včetně zajištění odborného posouzení žádosti o povolení výzkumu a kontrolní činnosti) tak, aby byla zajištěna odpovídající ochrana embrya a byla zamezena jakákoliv možnost zneužití průběhu a výsledků jeho výzkumu. Návrh obsahuje také úpravu přestupků a správních deliktů a současně předpokládá možnost postihování zakázaného jednání trestním právem.

4.6.4 Používání nekonvenčních medicínských metod

Existence nekonvenční medicíny²²⁷ je realitou, kterou nelze dlouhodobě přehlížet. Poptávka po nekonvenčních postupech je značná a nelze očekávat, že by mohl zájem veřejnosti zmizet, bude-li tato oblast dostatečně dlouho ignorována.²²⁸ Takový vývoj nenastává ani v ostatních členských zemích Rady Evropy a EU.²²⁹ Naopak je zřejmé, že poskytnutí většího prostoru pro informovaný výběr metod, včetně nekonvenčních, je v souladu s obecným evropským trendem k posilování individuálních práv pacienta jako aktivního subjektu, vyjádřeným v Úmluvě o lidských právech a biomedicíně, přestože Úmluva explicitně nehovoří o nekonvenční medicíně či právu na ni. Světová zdravotnická organizace²³⁰ doporučuje vládám členských států, aby vypracovaly koncepci a právní předpisy týkající se nekonvenčních metod a jejich integrace do národního zdravotního systému, a vytvořily regulační mechanismy na kontrolu bezpečnosti a kvality používaných přírodních produktů a nekonvenčních metod.

Současný právní stav v ČR, jenž vychází ze striktního vymezení zdravotní péče jako aplikace konvenční (vědecké, oficiální) medicíny, ponechává provozování nekonvenčních

²²⁶ usnesení vlády ze dne 7. ledna 2004 č. 5 (http://wtd.vlada.cz/vlada/cinnostvlady_usneseni.htm)

²²⁷ Nekonvenční metodou medicíny se rozumí takové metody, k jejichž použití nezískávají zdravotníci pracovníci základní vzdělání při pregraduálním studiu medicíny, neboť nemají v Evropských zemích svoji tradiční základnu. V posledních desetiletích se však i do ČR rozšířily zejména dvě ve světě nejpoužívanější metody – akupunktura a homeopatie.

²²⁸ Podle údajů prodejců přírodní medicíny (WHO, 2005 str. 100) se v roce 1999 prodalo v České republice 6,17 miliónů balení přírodních léků v hodnotě 246, 6 miliónů korun, v roce 2000 6,62 miliónů balení v hodnotě 256,55 a v roce 2001 již celkem 8,14 miliónů balení v hodnotě 315,76 miliónů korun. Tyto údaje dokladují stoupající zájem občanů o přírodní a nekonvenční medicínu a nutnost věnovat této oblasti medicíny náležitou pozornost.

²²⁹ Podle výsledků nejnovější studie „Národní politika k tradiční medicíně a regulaci přírodní medicíny z roku 2005“ (WHO, 2005, str. VI, Executive Summary) celkem 36 z celkových 38 zemí Euroregionu má vypracovanou koncepci k této oblasti, 35 zemí má právní úpravu, národní program, národní úřad a expertní komisi.

²³⁰ WHO traditional medicine strategy, 2002-2005. Geneva, World Health Organisation, 2002.

metod mimo zákonnou úpravu.²³¹ Tím však tyto metody nepřestávají existovat, ale praktikují se ve zcela deregulovaném prostředí. Tato úplná deregulace však není výhodná ani z perspektivy zastánců těchto metod, kteří mají zájem na jejich rozvoji a společenské prestiži, ani z perspektivy jejich odpůrců, kteří mají zájem na jejich účinné kontrole. Především však není taková úplná deregulace v zájmu široké veřejnosti, a to jak z hlediska přístupu občanů k těmto metodám, tak z hlediska jejich ochrany.

Vzhledem k tomu, že problematice používání a regulace nekonvenčních medicínských metod bylo dosud věnováno v ČR jen velmi málo pozornosti a vzhledem k výše uvedeným doporučením schválila Rada vlády pro lidská práva podnět, ve kterém navrhla, aby ministerstvo zdravotnictví předložilo vládě do 31. května 2006 odborný podkladový materiál a stanovisko k možnosti implementace poskytování nekonvenčních medicínských metod do českého právního řádu, včetně vymezení této oblasti, gesce jednotlivých resortů a návrhu dalšího postupu ve věci.

4.6.5 Neoprávněné provádění sterilizací žen²³²

Veřejný ochránce práv v průběhu roku 2005 obdržel více než 80 stížností na neoprávněné provedení sterilizace. Vzhledem k tomu, že veřejný ochránce práv není příslušný k řešení stížností fyzických osob na zdravotnická zařízení, postoupil stížnosti ministerstvu zdravotnictví. Ministerstvo k prošetření případů ustanovilo poradní sbor, jehož úkolem bylo prošetřit nejen to, zda byly zákroky provedeny podle pravidel lékařské vědy, tj. lege artis, ale měl se zabývat i tím, zda byly splněny právní podmínky pro jejich provedení. Poradní sbor vydal k prvním deseti případům stanovisko jednak obecné a jednak ke každému případu zvlášť. Součástí stanoviska byla i doporučení ministryni podporovat všechny formy plánovaného rodičovství, vypracovat jednotný informovaný souhlas k provedení sterilizace včetně pohovoru s psychologem, přehodnotit stávající indikace k provedení sterilizace, aktualizovat směrnici pro provádění sterilizací, zejména v souvislosti s prováděním císařských řezů.

Z důvodu časové náročnosti šetření poradního sboru se veřejný ochránce práv rozhodl uzavřít své šetření podle zákona o veřejném ochránci práv již po uzavření 50 případů. Koncipoval proto k těmto případům zprávu²³³ v níž ministerstvu, resp. poradnímu sboru, jehož výsledky ministerstvo vůči ochránci aprobovalo, vytkl nedostatečnost v šetření, nesprávnost či dokonce neexistenci jakýchkoliv závěrů ze skutkových zjištění.

Na tuto zprávu ministryně zdravotnictví reagovala tím, že na listopad 2005 svolala další jednání poradního sboru k novému souboru stížností, který měl navrhnout nápravná opatření v případech, v nichž bylo shledáno pochybení, a to v rozsahu, který umožňuje zákon o péči o zdraví lidu.²³⁴ Poradní sbor měl také projednat návrh znění informovaného souhlasu pro pacienty před sterilizací a současně návrh novelizace právních předpisů pro provádění sterilizace. Ministryně zdravotnictví poukázala rovněž na připravovaný zákon o zdravotní

²³¹ Návrh zákona o zdravotní péči v § 2 písm. j) stanoví, že „druhem zdravotní péče jsou metody nekonvenční medicíny poskytované k tomu způsobilými zdravotnickými pracovníky; metodami nekonvenční medicíny jsou například homeopatie nebo akupunktura.“

²³² Tento oddíl byl zpracován s použitím materiálu „Závěrečné stanovisko veřejného ochránce práv ve věci sterilizací prováděných v rozporu s právem a návrhy opatření k nápravě“ ze dne 23. prosince 2005. (<http://www.ochrance.cz/>).

²³³ § 18 odst. 1 zákona č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů

²³⁴ zákon č. 20/1966 Sb., o péči o zdraví lidu, ve znění pozdějších předpisů

péči, který má zcela nově upravit postup při provádění sterilizací. Po obdržení tohoto stanoviska ministryně přistoupil veřejný ochránce práv²³⁵ k formulování zprávy s navržením opatření k nápravě.

Zpráva²³⁶ veřejného ochránce práv byla oficiálně zveřejněna v lednu 2006. Ze zprávy vyplynulo, že „veřejný ochránce práv je přesvědčen, že v České republice problém sexuálních sterilizací prováděných buď s nepřijatelnou motivací anebo protiprávně existuje a česká společnost stojí před úkolem vyrovnat se s touto skutečností. Veřejný ochránce práv je přesvědčen, že jedině akceptování tohoto nepříjemného poznání může přinést katarzi v podobě přijetí takových opatření, která praxi, na niž tato zpráva upozorňuje, znemožní. Přijetí navrhovaných opatření bez vnitřního poznání, že se děje něco nepřijatelného, na co je třeba přijímanými opatřeními reagovat, by nesplnilo základní úkol, který si veřejný ochránce práv vytkl. A tím je vytvořit prostor pro reflexi a případnou změnu vnitřních postojů těch, kteří se domnívají, že v oblasti popisovaného jednání bylo a je všechno v pořádku.“

V hodnotící části zprávy veřejný ochránce práv konstatuje, že „v podstatě ve všech případech, které veřejný ochránce práv posuzoval, nelze říci, že ženy souhlasily se sterilizací, popřípadě, že byly informovány o podstatě a dosazích výkonu tak, aby jejich souhlas mohl být chápán jako právně relevantní. V žádném ze zmíněných případů nebyl mezi hospitalizací a zákrokem objektivně dostatečný prostor pro řádné informování pacientky a pro její zralé rozhodnutí na základě podaných informací. Pokud v případech posuzovaných veřejným ochráncem práv vůbec k nějakému informování došlo, šlo právě o informace velmi neúplné a zavádějící.“^{237 238}

„Základním úkolem poradního sboru ministryně zdravotnictví, resp. ministerstva zdravotnictví jako takového, bylo zkoumat vedle toho, zda byly sterilizace provedeny lege artis, tedy podle pravidel lékařské vědy, právní přípustnost prošetřovaných sterilizací. Sbor se měl vyrovnat především právě s materiálním obsahem úkonů, o nichž byl ve zdravotnické dokumentaci záznam. Tomuto požadavku však ministerstvo plně nedostálo – jako zásadní vadu postupu ministerstva zdravotnictví je třeba jmenovat důraz a spoléhání na formální stránku, který nedokázal postihnout širší kontext případů, který má důsledky pro právní hodnocení kvality právních úkonů sterilizovaných osob. Podobným základním nedostatkem trpěly ostatně i předchozí pokusy státních orgánů věc vyšetřit.“

V závěru zpráva veřejného ochránce práv obsahuje návrh legislativních, metodických a reparačních opatření, která by měla být přijata.²³⁹

V závěrečném usnesení z 25. ledna 2006 poradní sbor ministra konstatoval, že „k pochybení při provádění sterilizací docházelo, ale nejednalo se o celostátní jev, nýbrž

²³⁵ § 19 zákona č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů

²³⁶ Oficiální název materiálu je „Závěrečné stanovisko veřejného ochránce práv ve věci sterilizací prováděných v rozporu s právem a návrhy opatření k nápravě.“

²³⁷ „Pokud zákrok nepodstoupíte, při příštím porodu zemřete“ apod.

²³⁸ „Tyto postupy ukazují na to, že mezi lékaři patrně není dostatečně rozšířeno povědomí, že subjektivní přesvědčení lékaře o prospěšnosti sterilizace ještě provedení zákroku nelegitimizuje, že indikace ve smyslu sterilizační směrnice neznamená, že je sterilizaci nutné provést, nýbrž že je ji možné provést. Tyto případy svědčí o tom, že mezi lékaři a sterilizovanými ženami neproběhl proces, kdy lékař ve vší úplnosti ženě zprostředkuje se všemi pro a proti svůj názor a poslední rozhodnutí nechá na ní.“

²³⁹ Zprávou veřejného ochránce práv včetně doporučení, které obsahuje, se bude podrobně zabývat v první polovině roku 2006 Výbor pro lidská práva a biomedicínu, kterému to uložila Rada vlády pro lidská práva.

pouze šlo o pochybení jednotlivých zdravotnických zařízení. V některých případech nebyly dodrženy všechny podmínky stanovené ve směrnici, v některých případech byla shledána pochybení administrativní a v některých případech se našla pochybení i ve smyslu medicínské indikace.“²⁴⁰

Poradní sbor navrhl poradě vedení ministerstva zdravotnictví přijmout následující opatření k nápravě: navrhnout znění informovaného souhlasu pro výkon sterilizace a uveřejnit jej ve Věstníku ministerstva zdravotnictví; vydat metodický výklad ministerstva zdravotnictví, který bude uveřejněn ve Věstníku jako závěr z výsledků šetření poradního sboru; zajistit informování laické veřejnosti prostřednictvím webových stránek ministerstva, letáků a brožur o podmínkách výkonu sterilizace, včetně rizik a důsledků tohoto úkonu a o právech pacientů obecně; v rámci postgraduálního vzdělávání zajistit vzdělávání lékařů o právech pacientů a o informovaném souhlasu pacienta k poskytnutí zdravotní péče; v případech nesprávného postupu a příčinnou souvislostí, tedy kde došlo k závažnému pochybení, ustavit ústřední znaleckou komisi a podle výsledku rozhodnout o dalším postupu, resp. podat podnět orgánům činným v trestním řízení; informovat příslušná zdravotnická zařízení o důsledném dodržování platné právní úpravy k provedení sterilizace.

4.7 Práva osob s duševní poruchou

4.7.1 Deklarace o duševním zdraví

Na nedůstojné podmínky léčby, nedostatek kvalifikovaného odborného personálu v českých psychiatrických léčebnách, na nedostatečný rozvoj komunitních služeb a na další níže uvedené problémy týkající se práv osob s duševním onemocněním opakovaně v minulosti upozorňovaly nestátní neziskové organizace i Zpráva.²⁴¹ K otázkám duševního zdraví se konala v lednu 2005 v Helsinkách konference ministrů zdravotnictví, pořádaná Světovou zdravotnickou organizací.

Z této konference vzešly dva zásadní dokumenty,²⁴² ke kterým se přihlásila i ČR. Členské státy WHO se jejich prostřednictvím mimo jiné zavázaly, že v období let 2005-2010 připraví strategii a aktivity namířené proti stigmatu a diskriminaci duševně nemocných, podrobně prozkoumají dopad veřejných politik na duševní zdraví, zahrnou opatření týkající se prevence psychických problémů a sebevražd do národních strategií nebo akčních plánů, zajistí spravedlivé a přiměřené financování oblasti péče o duševní zdraví, skončují s nehumánním a ponižujícím zacházením a péčí o duševně nemocné, přijmou legislativu týkající se duševního zdraví, zvýší míru sociální integrace jedinců s psychickými problémy a zajistí zastoupení

²⁴⁰ „Operační zákroky byly provedeny mezi léty 1961 až 2004. V 9 případech se nepodařilo zdravotnickou dokumentaci zajistit pro její odplavení povodní (2 nemocnice na severní Moravě). Ve 3 případech byla zdravotnická dokumentace skartována (Ostrava Fifejdy). V 1 případě nebyla zdravotnická dokumentace dodána a dohledána. Z celkem 76 hodnocených případů sterilizace nebyla provedena ve 12 případech, podmínky Směrnice ministerstva zdravotnictví z roku 1971 byly splněny ve 14 případech a nebyly splněny ve 41 případech, pochybnosti o pravosti podpisů (tři křížky apod.) byly zjištěny v 8 případech. Od doby platnosti Úmluvy o lidských právech a biomedicíně, bylo prověřováno 5 případů. Ve třech případech byly podmínky Směrnice splněny, ve 2 případech podmínky splněny nebyly. Poradní sbor doporučil panu ministrovi ustavit k pěti případům ústřední znaleckou komisi, a to z důvodu posouzení, zda byl proveden zákrok podle doporučených postupů či nikoliv.“

²⁴¹ viz kapitola II/ 4.7.3. Zprávy 2002

²⁴² Deklarace o duševním zdraví pro Evropu a Akční plán duševního zdraví pro Evropu.

uživatelů a rodinných příslušníků v orgánech odpovědných za plánování, poskytování, kontrolu a inspekci aktivit souvisejících s duševním zdravím.

V ČR chybí speciální zákon o psychiatrické péči, který by upravit práva osob s duševním onemocněním a také vytvořil legislativní rámec pro reformu péče o duševně nemocné.

4.7.2 Používání omezovacích prostředků při poskytování zdravotní péče

Otázce regulace a monitorování používání omezovacích prostředků při poskytování zdravotní péče se podrobně věnovala již Zpráva 2004.²⁴³ Podle informace ministerstva zdravotnictví nebyla v roce 2005 ve zdravotnických zařízeních v ČR používána klecová lůžka. Počty síťových lůžek se každoročně snižují.²⁴⁴ Zvyšování počtu speciálně vybavených místností pro neklidné pacienty je zatím minimální. Ministerstvo zdravotnictví dává přednost posílení personálních kapacit a medikaci.²⁴⁵

Podle nestátních neziskových organizací dochází přes výše uvedené změny i nadále k nadužívání a ke zneužívání omezovacích prostředků, zejména síťových lůžek a izolačních místností. Neřešeným problémem zůstává i užívání medikace jako omezovacího prostředku.

4.7.3 Změny v řízení o způsobilosti k právním úkonům a v řízení o vyslovení přípustnosti převzetí nebo držení v ústavu zdravotnické péče

V květnu 2005 byl na návrh skupiny poslanců schválen zákon, kterým se mění některá ustanovení občanského soudního řádu týkající se řízení o způsobilosti k právním úkonům a řízení o vyslovení přípustnosti převzetí nebo držení osoby v ústavu zdravotnické péče.²⁴⁶ *Zákon posílil ochranu práv dotčených osob v obou druzích řízení zejména tak, že osoby, o kterých se řízení vede, mohou průběh řízení aktivně ovlivňovat, a to buď svou vlastní aktivitou nebo prostřednictvím svého zástupce pro řízení.*²⁴⁷

V řízení o způsobilosti k právním úkonům byly provedeny tyto hlavní změny: Maximální délka doby, kterou může soud určit jako dobu, po kterou osoba zbavená způsobilosti k právním úkonům nemůže podat opakovaný návrh na vrácení způsobilosti k právním úkonům, jestliže soud její předchozí návrh zamítl a konstatoval, že nelze očekávat zlepšení jejího stavu, byla zkrácena ze tří let na jeden rok. Podle dříve platné právní úpravy musela být osoba, o jejíž způsobilost k právním úkonům se jedná, v řízení zastoupena opatrovníkem, kterého ustanovil soud. Nyní má dotčená osoba právo zvolit si vlastního

²⁴³ viz kapitola II/4.8. Zprávy 2004

²⁴⁴ Z údajů ministerstva zdravotnictví vyplývá, že v roce 2005 bylo v léčebnách používáno celkem 69 lůžek.

²⁴⁵ Ministerstvo zdravotnictví ve spolupráci s Psychiatrickou společností ČLS JEP vypracovalo metodický pokyn „Používání omezovacích prostředků u pacientů v psychiatrických zařízeních České republiky“, který byl uveřejněn ve Věstníku ministerstva zdravotnictví č. 1/2005. V souladu s tímto metodickým pokynem je použití omezujících prostředků odůvodnitelné pouze tehdy, kdy jsou vyčerpány veškeré možnosti a kdy nelze nalézt odstranitelnou příčinu chování pacienta. Metodický pokyn také doporučil jednotlivým psychiatrickým zařízením vypracovat vlastní vnitřní předpisy pro použití omezovacích prostředků. (viz kapitola II/4.8. Zprávy 2004)

²⁴⁶ zákon č. 205/2005 Sb., kterým se mění zákon č. 99/1963., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 85/1996 Sb., o advokacii, ve znění pozdějších předpisů; Zákon nabyl účinnosti k 1. srpnu 2005.

²⁴⁷ viz kapitola II/4.7.2. Zprávy 2002

zástupce pro řízení a teprve v případě, že si svého zástupce nezvolí, ustanoví mu soud opatrovníka pro řízení. Opatrovník pro řízení ustanovený soudem musí být podle nového zákona vždy advokátem. *Dosavadní zastupování opatrovníky pro řízení totiž bývalo v některých případech jen formální a neplnilo svůj účel.* Nově byla stanovena výslovná povinnost soudu poučit osobu, o jejíž způsobilost k právním úkonům se jedná, o jejím právu zvolit si zástupce pro řízení i o dalších procesních právech a povinnostech. Nový zákon stanovil soudu povinnost vyslechnout osobu, o jejíž způsobilost k právním úkonům se jedná, vždy, pokud o to sama požádá. Maximální doba, po kterou může být dotčená osoba na základě rozhodnutí soudu umístěna ve zdravotnickém zařízení za účelem vyšetřování, byla zkrácena ze tří měsíců na šest týdnů. Zrušena byla možnost soudu nenařídít při řízení ústní jednání. Podle dříve platné právní úpravy mohl soud rozhodnout, že dotčené osobě nebude doručeno rozhodnutí o zbavení způsobilosti k právním úkonům, jestliže doručení by na adresáta mohlo pro jeho duševní poruchu působit nepříznivě nebo jestliže adresát není schopen význam rozhodnutí pochopit. Nový zákon možnost nedoručit rozhodnutí jednak váže výslovně na závěry znaleckého posudku, jednak omezuje jen na případy, kdy adresát není schopen rozhodnutí pochopit.

V řízení o vyslovení přípustnosti převzetí nebo držení osoby v ústavu zdravotnické péče byly provedeny tyto hlavní změny: Opatrovník pro řízení ustanovený soudem v případě, že osoba, o níž se řízení vede, si nezvolí vlastního zástupce, musí být podle nového zákona vždy advokátem. Byla stanovena výslovná povinnost soudu poučit osobu, o níž se řízení vede, o jejím právu zvolit si zástupce pro řízení i o dalších procesních právech a povinnostech. Nový zákon rozšiřuje procení práva dotčené osoby tak, že stanoví, že soud musí v řízení vyslechnout kromě osoby, o níž se řízení vede, a jejího ošetřujícího lékaře i další osoby, o jejichž vyslechnutí osoba, o níž se řízení vede, požádá. Toto právo osoby umístěné v ústavu umožňuje, aby soud vyslechnul i jiného odborníka, nezávislého na ošetřujícím lékaři. Soud může odmítnout provedení výsledku těchto osob, není-li zřejmé, co může být výsledkem zjištěno. Zrušeno bylo také ustanovení o tom, že osoba umístěná nedobrovolně v ústavu zdravotnické péče by mohla být nejen omezena ve styku s vnějším světem, ale přímo vyloučena z tohoto styku. O nové vyšetření a rozhodnutí o propuštění z ústavu mohou podle nového zákona žádat osoby umístěné v ústavu i v případě, že byly zbaveny způsobilosti k právním úkonům. Zákon dále posílil dohled nad průběhem obou řízení tím, že založil soudu povinnost informovat státní zastupitelství o zahájených řízeních o způsobilosti k právním úkonům i o vyslovení přípustnosti převzetí nebo držení v ústavu zdravotnické péče.

Zbavení nebo omezení způsobilosti k právním úkonům je závažným zásahem do života i základních lidských práv každého člověka. Kolik občanů ČR je v současnosti omezeno či zbaveno způsobilosti k právním úkonům, zda dochází k nárůstu počtu zahájených řízení, zda je tendence způsobilost k právním úkonům navracet či naopak odebírat není známo, neboť ministerstvo spravedlnosti tyto údaje nesleduje. Statisticky není sledován ministerstvem spravedlnosti ani počet osob, které jsou každoročně umístěny bez svého souhlasu do ústavu zdravotnické péče a které jsou de facto i de jure zbaveny osobní svobody.²⁴⁸ *Vzhledem k specifičnosti obou těchto řízení a jejich důsledků pro osoby s duševním onemocněním²⁴⁹ je více než žádoucí, aby byla tato řízení nejen statisticky sledována, ale aby byl také monitorován jejich průběh zejména ve vztahu k zajištění práva*

²⁴⁸ Z údajů ministerstva zdravotnictví, které jsou úplné pouze za rok 2005, vyplývá, že v roce 2005 bylo v léčebnách nedobrovolně hospitalizováno celkem 4 929 pacientů.

²⁴⁹ Jak bylo již upozorněno ve Zprávě 2002 v kapitolách II/4.7.2. a 4.7.3., přetrvává i nadále důsledek praxe v minulosti, kdy byli klienti před umístěním do ústavu sociální péče zbaveni způsobilosti k právním úkonům a jako opatrovník jim byl soudem určen ředitel zařízení, kam byli umístěni.

těchto osob na spravedlivý soudní proces a dalších práv vyplývajících z Evropské úmluvy o lidských právech. V neposlední řadě bude nutné rozšířit vzdělávání soudců a advokátů o právech osob s duševní poruchou obecně a specificky v těchto řízeních a vhodným způsobem také zajistit informovanost pacientů psychiatrických léčen a dalších zařízení, kam jsou tyto osoby umisťovány.^{250 251}

4.8 Postavení a práva seniorů

Stárnutí populace je nejcharakterističtější rysem demografického vývoje ČR a dalších zemí Evropy. Je nezbytné, aby i starší občané žili ve společnosti, která je vstřícná k jejich potřebám a preferencím a aby měli pestrou nabídku příležitostí pro aktivní a hodnotný život.

V listopadu 2005 vzala vláda na vědomí²⁵² první Informaci o plnění Národního programu přípravy na stárnutí na období let 2003-2007.²⁵³ Zpráva o jeho plnění obsahovala informace o aktivitách příslušných ministerstev a také osmi krajů realizovaných k plnění programu v období od května roku 2002. V předkládací zprávě k této Informaci se mimo jiné konstatuje, že „navzdory řadě aktivit ministerstev i krajů přetrvává neuspokojivý stav v několika důležitých oblastech. Jedná se například o postavení starších lidí na trhu práce a nabídku příležitostí pro tzv. aktivní stárnutí a ekonomickou aktivitu těchto osob, rozvoj a dostupnost diferencované geriatrické péče, zavádění moderních gerontologických principů do oblasti služeb pro seniory (zejména zdravotněsociálních), ochranu starších lidí proti všem formám zneužívání a násilí, přístup a vstřícnost veřejných i soukromých služeb a zboží k potřebám a preferencím a funkčnímu zdravotnímu stavu občanů v seniorském věku, a o příležitosti pro jejich sociální začlenění.“

V reakci na tuto zprávu vláda uložila místopředsedovi vlády a ministru práce a sociálních věcí, aby zpracoval a do 28. února 2006 vládě předložil návrh na ustavení nového iniciativního a poradního orgánu vlády - Rady vlády pro seniory a stárnutí populace. Tento orgán by měl významně přispět ke spolupráci resortů, sociálních partnerů a dalších zainteresovaných stran v této oblasti, navrhopvat opatření k řešení výše uvedených problémů, sledovat a vyhodnocovat dokumenty EU a dalších mezinárodních organizací významných z hlediska starších občanů a stárnutí populace a předkládat vládě návrhy na jejich uplatnění v dílčích politikách.²⁵⁴ Rada by se měla také systematicky zabývat problematikou lidských práv seniorů a navrhopvat vládě opatření směřující k jejich ochraně.

²⁵⁰ viz kapitola II/4.7.1. Zprávy

²⁵¹ Podle doporučení Rady Evropy by se měl provádět sběr statistických a ostatních relevantních informací a zajišťovat jejich zpřístupňování za účelem monitorování, identifikace správné praxe a provádění mezinárodních srovnání. Takové informace by měly zahrnovat počty nedobrovolně hospitalizovaných a léčených jedinců, zařízení, kde jsou umístěni, a rovněž délku nedobrovolné hospitalizace. Obzvláště je vítána účast organizací sdružujících uživatele psychiatrické péče, bývalé uživatele služeb a jejich rodinné příslušníky.

²⁵² usnesení vlády ze dne 16. listopadu 2005 č. 1482 (http://wtd.vlada.cz/vlada/cinnostvlady_usneseni.htm)

²⁵³ Cílem programu je podporovat aktivní stárnutí. Národní program přípravy na stárnutí reaguje i na rostoucí nezaměstnanost osob starších 50 let. (viz kapitola II/4.1.1. Zprávy) Jedním z navržených kroků je příprava „Programu pro stárnoucí zaměstnance“, který zahrne legislativní změny a propagační kampaň s cílem ovlivnit veřejnost a zaměstnavatele pro zachování zaměstnanosti starších občanů a zdůraznění kladů jejich zaměstnávání.

²⁵⁴ Opatřením na podporu rodiny s nesoběstačným členem - seniorem a rodinám seniorů se věnuje také Národní koncepce rodinné politiky, která klade také důraz na podporu mezigenerační solidarity a rodinné soudržnosti obecně. (viz také kapitola II/4.5. Zprávy)

*Zástupci nestátních neziskových organizací poukazují v souvislosti s ochranou práv seniorů na skutečnost, že život seniorů je v řadě zařízení rezidenčního typu z důvodů nedostatečného materiálního vybavení a nevhodného režimu nedůstojný až nelidský. V některých zařízeních rezidenčního typu jsou senioři také nuceni platit takzvané sponzorské dary zařízení, ve kterém pobývají. Neplacení těchto darů je vystavuje riziku, že poskytované služby nebudou zařízením nadále poskytovány. Tyto praktiky v některých případech seniory nejen stresují, ale i existenčně ohrožují. Bude proto nutné v příštích letech začít tato zařízení monitorovat a navrhnout opatření, která zvýší ochranu práv seniorů zejména v rezidenčních zařízeních.*²⁵⁵

5. Diskriminace

5.1 Antidiskriminační zákon

V lednu 2005 předložila vláda Poslanecké sněmovně návrh antidiskriminačního zákona.²⁵⁶ Tento návrh schválila Poslanecká sněmovna v prosinci 2005. Senát návrh zákona zamítl, proto jej bude Poslanecká sněmovna projednávat znovu v roce 2006. Přijetí právní úpravy, která definuje, co je chápáno pod pojmem diskriminace, jakými právními prostředky se lze diskriminaci bránit a v jakých oblastech je tato ochrana poskytována, je klíčovým krokem, který je v oblasti lidských práv třeba učinit. Návrh zákona určuje instituci, která by se měla ochranou před diskriminací systematicky zabývat. Veřejný ochránce práv by měl kromě poskytování právní pomoci v individuálních věcech provádět také nezávislý výzkum a vydávat doporučení a stanoviska.

Návrh antidiskriminačního zákona jednotnou formou implementuje tzv. antidiskriminační směrnice ES.²⁵⁷ V souvislosti s dosud nedokončenou implementací těchto směrnic do právního řádu ČR²⁵⁸ vydala Evropská komise v červenci 2005 tzv. odůvodněné stanovisko,²⁵⁹ ve kterém ČR mimo jiné vyzvala, aby přijala právní předpisy nezbytné k dosažení plného souladu s tzv. rasovou směrnicí.²⁶⁰ *Pokud bude nadále pokračovat stav, kdy není zakotvena právní úprava ochrany před diskriminací, vystavuje se ČR hroící žalobě Evropské komise pro neplnění závazků plynoucích z členství v Evropské unii. Soudní řízení před Evropským soudním dvorem může skončit uložením pokuty v nemalé výši.*

5.2 Nový školský zákon

²⁵⁵ viz také kapitoly II/3.7. a II/4.3.3. Zprávy

²⁵⁶ návrh zákona o rovném zacházení a o právních prostředcích ochrany před diskriminací (sněmovní tisk č. 866 - viz <http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=4&CT=866&CT1=0>) a návrh zákona, kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím antidiskriminačního zákona (sněmovní tisk 867 - viz <http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=4&CT=867&CT1=0>)

²⁵⁷ směrnice č. 2000/43/ES, kterou se zavádí zásada rovného zacházení s osobami bez ohledu na jejich rasu a etnický původ, směrnice č. 2000/78/ES, kterou se stanoví obecný rámec rovného zacházení v zaměstnání a povolání

²⁵⁸ Povinnost uvést svůj právní řád do souladu s tzv. antidiskriminačními směrnicemi měla ČR již ke dni vstupu do Evropské unie (tj. 1. května 2004).

²⁵⁹ Odůvodněné stanovisko bylo vydáno na základě článku 226 Smlouvy o založení ES. Evropská komise v tomto stanovisku konstatuje, že ČR nepřijala opatření nezbytná k dosažení souladu s touto směrnicí a stanoví lhůtu ke splnění této povinnosti.

²⁶⁰ Směrnice č. 2000/43/ES, kterou se zavádí zásada rovného zacházení s osobami bez ohledu na jejich rasu a etnický původ. Tato směrnice stanoví členským státům EU povinnost určit nebo ustavit orgán, který bude příslušný k poskytování ochrany před diskriminací.

Nový školský zákon,²⁶¹ který byl přijat v roce 2004, nabyl účinnosti dnem 1. ledna 2005. V úvodních obecných ustanoveních je deklarován princip rovného přístupu každého českého státního občana ke vzdělávání bez jakékoli diskriminace z důvodu rasy, barvy pleti, pohlaví, jazyka, víry a náboženství, národnosti, etnického nebo sociálního původu, majetku, rodu a zdravotního stavu nebo jiného postavení českého státního občana a zásada zohledňování vzdělávacích potřeb jednotlivce. Tento rovný přístup, jak plyne z definice, je tedy podmíněn českým státním občanstvím jednotlivce. Osoby, které nejsou státními občany ČR, mají přístup ke vzdělání za stejných podmínek jako občané ČR v případě, že jsou buď občany jiného členského státu EU, nebo prokážou oprávněnost svého pobytu v ČR. Školský zákon obsahuje dále speciální ustanovení o vzdělávání příslušníků národnostních menšin, vyučování náboženství, vzdělávání žáků se speciálními vzdělávacími potřebami a mimořádně nadaných žáků. Nový školský zákon již neodděluje základní a zvláštní školy (původní zvláštní školy byly přejmenovány na základní školy),²⁶² vytváří však v rámci základního vzdělávání podmínky pro to, aby všem žákům bylo poskytováno vzdělání a podpora odpovídající jejich specifickým vzdělávacím potřebám.²⁶³

5.3 Zákaz diskriminace v pracovně právních vztazích a oblasti zaměstnanosti

5.3.1 Kontrola dodržování pracovněprávních předpisů

Podstatnou změnou v oblasti ochrany před diskriminací ve věcech zaměstnaneckých vztahů přinesl nový zákon o inspekci práce,²⁶⁴ účinný od 1. července 2005. Před přijetím tohoto zákona působily jako kontrolní orgány na úseku dodržování pracovněprávních předpisů úřady práce. V jejich působnosti bylo sledování porušování zákazu diskriminace stanoveného jak zákoníkem práce,²⁶⁵ tak zákonem o zaměstnanosti.²⁶⁶ Nově vzniklé inspektoráty práce převzaly kontrolu nad dodržováním zákazu diskriminace vyplývajícího z pracovně právních vztahů včetně odměňování a náhrad mzdy a platu, oblast zaměstnanosti zůstala v působnosti úřadů práce.

Zákon o inspekci práce přinesl také dílčí změnu v právní úpravě přestupků a správních deliktů v oblasti rovného zacházení. Tyto přestupky jsou nyní definovány ve dvou právních předpisech, a to ve zmíněném zákoně o inspekci práce a v zákoně o zaměstnanosti. Podle zákona o zaměstnanosti se až do konce června 2005 posuzovalo porušení zákazu diskriminace stanoveného jak v tomto zákoně, tak v dalších pracovněprávních předpisech. Od přijetí zákona o inspekci práce jsou podle zákona o zaměstnanosti stíhány pouze přestupky a správní delikty na poli zaměstnanosti, kterých se může dopustit fyzická nebo právnická osoba tím, že poruší zákaz diskriminace nebo nezajistí rovné zacházení. Zákon o inspekci práce vymezuje přestupky fyzických osob a správní delikty právnických osob na úseku rovného zacházení

²⁶¹ zákon č. 561/2004 Sb., o předškolním, základním, středním, vyšším odborném a jiném vzdělávání (školský zákon)

²⁶² Přechodná ustanovení v § 185 odst. 3 uvádějí mj. že "zvláštní škola podle dosavadních právních předpisů je základní školou podle tohoto zákona."

²⁶³ Podrobnější informace o zavádění nového školského zákona do praxe v souvislosti s romskými žáky uveďte Zpráva o stavu romských komunit v roce 2005.

²⁶⁴ zákon č. 251/2005 Sb., o inspekci práce

²⁶⁵ zákon č. 65/1965 Sb., zákoník práce, ve znění pozdějších předpisů

²⁶⁶ zákon č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, ve znění pozdějších předpisů

šířeji.²⁶⁷ Pokuty ukládané inspektoráty práce za porušení zásady rovného zacházení jsou však řádově nižší než pokuty ukládané úřady práce za obdobná provinění.

5.4 Zjišťování diskriminačního jednání

5.4.1 Porušení pracovněprávních předpisů v oblasti diskriminace a nerespektování zásady rovného zacházení zjištěná úřady práce a inspektoráty práce

Níže uvedené tabulky obsahují informace o zjištěných případech porušení pracovněprávních předpisů v oblasti diskriminace za rok 2005. Porušení zákazu diskriminace je odlišeno od porušení zásady rovného zacházení. Údaje byly získány od ministerstva práce a sociálních věcí.

Případy nerespektování zásady rovného zacházení zjištěné úřady práce

oblast	aspekt	počet případů celkem	z toho			
			přímá	nepřímá	muži	ženy
pracovněprávní vztahy (§ 1 odst. 3 zák. č. 65/1965 Sb.)	odměňování za práci a jiná peněžitá plnění	192	131	61	6	6
	odborná příprava	0	0	0	0	0
	pracovní postup	1	0	1	0	1
obtěžování (sexuální obtěžování) v pracovněprávních vztazích (§ 1 odst. 8 a 9 zák. č. 65/1965 Sb.)	0	0	0	0	0	0
uplatňování práva na zaměstnání (§ 4 odst. 1 zákona č. 435/2004 Sb.)	0	18	12	6	1	0
obtěžování (sexuální obtěžování) při uplatňování práva na zaměstnání (§ 4 odst. 7 a 8 zák. č. 435/2004 Sb.)	0	1	1	0	0	0

Zdroj: ministerstvo práce a sociálních věcí

Případy porušení zákazu diskriminace zjištěné úřady práce

oblast	diskriminační důvod	počet případů celkem	z toho			
			přímá	nepřímá	muži	ženy
pracovněprávní vztahy (§ 1 odst. 4 zák. č. 65/1965 Sb.)	pohlaví	10	0	10	0	10
	sexuální orientace	0	0	0	0	0
	rasový nebo etnický původ	0	0	0	0	0

²⁶⁷ Kromě porušení obecného zákazu diskriminace stanoveném v zákoníku práce sem řadí také nerovné zacházení se zaměstnanci z hlediska odměňování za práci a poskytování jiných peněžitých plnění a plnění peněžité hodnoty, odbornou přípravu, možnost funkčního postupu, pronásledování zaměstnanců, kteří se zákonným způsobem domáhají svých práv a skutečnost, že se zaměstnancem není projednána jeho stížnost týkající se práv a povinností plynoucích z pracovněprávního vztahu.

	národnost	0	0	0	0	0
	státní občanství	0	0	0	0	0
	sociální původ, rod	0	0	0	0	0
	jazyk	0	0	0	0	0
	zdravotní stav	12	0	12	0	12
	věk	3	0	3	0	3
	náboženství	0	0	0	0	0
	víra	0	0	0	0	0
	majetek	0	0	0	0	0
	manželský a rodinný stav	1	1	0	0	1
	politické nebo jiné smýšlení	0	0	0	0	0
	členství a činnost v politických stranách a politických hnutích, v odborových organizacích nebo organizacích zaměstnavatelů	0	0	0	0	0
Uplatňování práva na zaměstnání (§ 4 odst. 2 zákona č. 435/2004 Sb.) ²⁶⁸	pohlaví	22	8	4	0	3
	sexuální orientace	0	0	0	0	0
	rasový nebo etnický původ	0	0	0	0	0
	národnost	0	0	0	0	0
	státní občanství	0	0	0	0	0
	sociální původ, rod	0	0	0	0	0
	jazyk	0	0	0	0	0
	zdravotní stav	0	0	0	0	0
	věk	8	8	0	5	3
	náboženství	0	0	0	0	0
	víra	0	0	0	0	0
	majetek	0	0	0	0	0
	manželský a rodinný stav	3	3	0	1	2
	politické nebo jiné smýšlení	0	0	0	0	0
	členství a činnost v politických stranách a politických hnutích, v odborových organizacích nebo organizacích zaměstnavatelů	0	0	0	0	0

Zdroj: ministerstvo práce a sociálních věcí

Případy nerespektování zásady rovného zacházení zjištěné inspektoráty práce

oblast	aspekt	počet případů celkem	z toho			
			přímá	nepřímá	muži	ženy
pracovníprávní (§1 odst. 3 zákona č. 65/1965 Sb.)	pracovní podmínky	7	1	6	6	1
	odměňování za práci	26	21	5	14	12
	odborná příprava	3	1	2	1	2
	pracovní postup	1	0	1	1	0
obtěžování (sexuální obtěžování) v pracovníprávních vztazích (§ 1 odst. 8 a 9 zák. č. 65/1965 Sb.)		4	1	3	1	3

Zdroj: ministerstvo práce a sociálních věcí

²⁶⁸ Údaje týkající se zákona o zaměstnanosti jsou za 1. - 3. čtvrtletí roku 2005. Souhrnné údaje za rok 2005 nebyly v době zpracování zprávy k dispozici.

Od svého vzniku (červenec 2005) do konce roku 2005 nezjistily inspektoráty práce dle statistiky ministerstva práce a sociálních věcí žádná porušení zákazu diskriminace v pracovněprávních vztazích.²⁶⁹

5.5 Rasová diskriminace

5.5.1 Trestná činnost motivovaná rasovou nesnášenlivostí

Následující tabulky obsahují údaje o počtu osob, které byly stíhány, obžalovány či odsouzeny pro trestné činy s rasovým podtextem v roce 2005.

Údaje o počtu stíhaných, obžalovaných a odsouzených osob pro trestné činy s rasovým podtextem v roce 2005

trestný čin	počet stíhaných osob	z toho ženy	počet obžalovaných osob	z toho ženy	počet odsouzených osob	z toho ženy
podpora a propagace hnutí směřujících k potlačení práv a svobod člověka ²⁷⁰	23	0	18	0	21	1
veřejné projevování sympatií k hnutí směřujícího k potlačení práv a svobod člověka ²⁷¹	72	0	65	0	79	2
popírání zločinů nacistů nebo komunistů ²⁷²	1	0	1	0	0	0
hanobení národa, etnické skupiny, rasy a přesvědčení ²⁷³	85	7	78	6	45	3
podněcování k nenávisti vůči skupině osob nebo k omezování jejich práv a svobod ²⁷⁴	3	0	2	0	3	0
násilí proti skupině obyvatelů a proti jednotlivci ²⁷⁵	119	2	106	1	47	2

Zdroj: ministerstvo spravedlnosti

5.5.2. Trestné činy s rasovým podtextem v návrhu nového trestního zákoníku

V listopadu 2005 schválila Poslanecká sněmovna nový trestní zákoník.²⁷⁶ Ten by měl v budoucnu zavést dílčí změny z hlediska potírání rasové diskriminace do trestního práva. Skutkové podstaty některých trestných činů byly obohaceny o novou okolnost podmiňující použití zvýšené trestní sazby.²⁷⁷ Tato tzv. kvalifikovaná skutková podstata nastane, jestliže

²⁶⁹ § 1 odst. 4 zákona č. 65/1965 Sb., zákoník práce, ve znění pozdějších předpisů

²⁷⁰ § 260 trestního zákona

²⁷¹ § 261 trestního zákona

²⁷² § 261a trestního zákona

²⁷³ § 198 trestního zákona

²⁷⁴ § 198a trestního zákona

²⁷⁵ § 196 trestního zákona

²⁷⁶ sněmovní tisk č. 744 (<http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=4&CT=744&CT1=0>)

²⁷⁷ Jedná se o tyto trestné činy: mučení a jiné nelidské a kruté zacházení, zbavení osobní svobody, omezování osobní svobody, zavlčení, vydírání, porušení tajemství listin a jiných dokumentů uchovávaných v soukromí, porušení důvěrnosti ústního projevu a jiného projevu osobní povahy, zneužívání pravomoci úřední osoby, urážka mezi vojáky, urážka mezi vojáky násilím nebo pohrůzkou násilí, urážka vojáka stejné hodnosti

někdo spáchá trestný čin pro skutečnou nebo domnělou rasu, příslušnost k etnické skupině, národnost, politické přesvědčení, vyznání nebo proto, že je někdo skutečně nebo domněle bez vyznání. U trestných činů vraždy, těžkého ublížení na zdraví, úmyslného ublížení na zdraví, vydírání a poškozování cizí věci je v navržené úpravě, stejně jako v platném znění trestního zákoníku, obsažena okolnost podmiňující použití vyšší trestní sazby, která postihuje rasově motivovaný útok.

Návrh trestního zákoníku obsahuje nové skutkové podstaty rasistických trestných činů. Nová skutková podstata trestného činu *Potlačování práv z důvodu rasové, etnické nebo jiné příslušnosti*²⁷⁸ má postihovat odmítnutí prodeje výrobku nebo poskytnutí služby z důvodu příslušnosti k rase či etnické skupině (dále také z důvodu sexuální orientace, politického přesvědčení, vyznání nebo proto, že někdo je skutečně nebo domněle bez vyznání). Tato novelizace reaguje na případy, známé z praxe nevládních organizací,²⁷⁹ kdy k diskriminaci při poskytování služeb či prodeji výrobků skutečně docházelo. Nová skutková podstata trestného činu *Útoku proti lidskosti*²⁸⁰ by měla postihovat persekuci skupiny obyvatelstva na politickém, rasovém, národnostním, etnickém, kulturním nebo náboženském základě nebo z jiného podobného důvodu. Další novou navrženou skutkovou podstatou je *Apartheid a diskriminace skupiny lidí*.²⁸¹ Dle této skutkové podstaty by mělo být trestné uplatňování apartheidu nebo rasové, etnické, národnostní, náboženské nebo třídní segregace nebo jiné podobné diskriminace skupiny lidí.

Na základě navrhovaného trestního zákoníku by dále měly být zvýšeny trestní sazby u rasově motivovaných trestných činů jako *Genocidium*²⁸² (u trestného činu *Popírání, zpochybňování, schvalování a ospravedlňování genocidia* by se měl rozšířit postih i na jiné genocidium než nacistické nebo komunistické) a *Podpora a propagace hnutí směřujícího k potlačení práv a svobod člověka*.²⁸³ Trestné činy *Násilí proti skupině obyvatelů a proti jednotlivci*²⁸⁴ a *Hanobení národa, rasy, etnické nebo jiné skupiny lidí*²⁸⁵ budou po schválení trestního zákona postihovány, ať již budou spáchány pro skutečnou, nebo domnělou rasu.

5.5.3 Případy rasové diskriminace šetřené Českou obchodní inspekcí

Česká obchodní inspekce vykonává dozor nad dodržováním zákazu diskriminace v oblasti prodeje výrobků a zboží a poskytování služeb.²⁸⁶ Při této činnosti využívá oznámení a podněty od jednotlivců, v roce 2005 přijala sedm podání na rasovou diskriminaci. Na základě těchto oznámení provádí kontrolu příslušných podniků, pokud zjistí při kontrole nedostatky, je oprávněna uložit pokutu. Ze sedmi podání šetřených v roce 2005 bylo jako

násilím nebo pohrůzkou násilí, porušování práv a chráněných zájmů vojáků stejné hodnosti, porušování práv a chráněných zájmů vojáků podřízených nebo nižších.

²⁷⁸ § 333 návrhu

²⁷⁹ Např. Poradna pro občanství, občanská a lidská práva. Případy odmítnutí vstupu do zábavních podniků a restaurací popisuje Šestá a sedmá periodická zpráva o plnění závazků plynoucích z Mezinárodní úmluvy o odstranění všech forem rasové diskriminace (článek 5, písm. F/) - viz www.vlada.cz.

²⁸⁰ § 378 návrhu

²⁸¹ § 379 návrhu

²⁸² § 377 návrhu

²⁸³ § 380 návrhu

²⁸⁴ § 329 návrhu

²⁸⁵ § 331 návrhu

²⁸⁶ Působnost České obchodní inspekce je upravena zákonem č. 64/1986 Sb., o České obchodní inspekci. Jedná se o orgán státní správy podřízený ministerstvu průmyslu a obchodu.

oprávněně potvrzeno jedno z nich. Jednalo se o případ nevpuštění Romů do restaurace. V rámci správního řízení uložila Česká obchodní inspekce pokutu ve výši 10 000 Kč.

5.5.4 Neonacistické koncerty

Stoupenci ultrapravicové ideologie pokračovali i v roce 2005 v pořádání koncertů skinheadských hudebních skupin, které mají ovšem přísně soukromý charakter. Jedná se vždy o uzavřenou skupinu, maximálně 250 - 300 osob, která si pronajme sál za účelem například oslavy narozenin, případně svatby. Na tyto akce není možno volně přijít, vesměs se jedná o osobní pozvánky. Koncerty také nejsou až na výjimky nijak oznamovány, a to ani prostřednictvím internetu. Jinak se jedná o osobní pozvánku prostřednictvím telefonického rozhovoru či zasláním konkrétní textové zprávy. Vzhledem k tomu, že se jedná o akce soukromé, které nemají charakter shromáždění, může policie zasáhnout jen tehdy, jestliže existuje podezření ze spáchání trestného činu. V ostatních případech se přítomnosti policie omezuje na tzv. monitoring celé akce.

Privítat lze aktivitu ministerstva vnitra, které v červenci 2005 uspořádalo kulatý stůl k problematice neonacistických koncertů a následně zřídilo pracovní skupinu, která se těmito koncerty zabývá s cílem připravit návrh konkrétních kroků policie při postihování organizace a účasti na pravicově extremistických hudebních produkcích jako projev podpory a propagace hnutí směřujících k potlačení práv a svobod člověka.

Lze konstatovat, že koncerty neonacistických hudebních skupin jsou jevem, o kterém existuje povědomí široké veřejnosti. Postihování projevů rasismu, ke kterým při těchto akcích dochází, se však jeví jako nedostatečné. Vypracování konkrétního systému postihování neonacistických hudebních produkcí a účasti na nich je pozitivním krokem, jehož realizace v blízké budoucnosti je žádoucí.

5.6 Registrované partnerství

V roce 2005 schválila Poslanecká sněmovna poslanecký návrh zákona o registrovaném partnerství.²⁸⁷ Návrhy zákonů upravujících soužití osob stejného pohlaví projednávala Poslanecká sněmovna v různých verzích již od roku 1997. Návrh zákona uděluje osobám stejného pohlaví, které vstoupí do registrovaného partnerství, práva a povinnosti, jako je statut osob blízkých,²⁸⁸ dědění v 1. dědické skupině,²⁸⁹ zastupování v běžných záležitostech a vzájemnou vyživovací povinnost,²⁹⁰ v trestním řízení právo odepření výpovědi,²⁹¹ možnost zvolit partnerovi obhájce.²⁹² Neumožňuje vznik společného jmění partnerů, používání společného příjmení, automatický vznik společného nájmu bytu při uzavření nájemní smlouvy k bytu jedním z partnerů,²⁹³ či osvojování dětí partnery.

²⁸⁷ Sněmovní tisk č. 969 (návrh zákona o registrovaném partnerství a o změně některých zákonů - viz <http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=4&CT=969&CT1=0>) byl Poslaneckou sněmovnou Parlamentu ČR schválen ve třetím čtení dne 16. prosince 2005.

²⁸⁸ § 116 zákona č. 40/1964 Sb., občanský zákoník

²⁸⁹ § 473 zákona č. 40/1964 Sb., občanský zákoník

²⁹⁰ § 9 a 10 návrhu

²⁹¹ § 100 zákona č. 41/1961 Sb., trestní řád

²⁹² § 37 zákona č. 41/1961 Sb., trestní řád

²⁹³ analogicky viz § 703 občanské zákoník

Podaný výčet práv a povinností plynoucích z návrhu zákona o registrovaném partnerství není úplný, přesto je z něj patrné, že tento zákon, pakliže řádně projde celým legislativním procesem, bude tzv. zákonem minimalistickým. Jeho význam tkví především v tom, že by měl sloužit jako symbol tolerance většinové společnosti vůči gay a lesbické minoritě a jako jeden z prvních kroků na cestě k rovnoprávnosti.

6. Rovné příležitosti žen a mužů²⁹⁴

6.1 Rodičovská dovolená a rodičovský příspěvek

Jisté zlepšení pro rodiče pečující o děti ve věku od tří do čtyř let přinesla novela zákona o státní sociální podpoře,²⁹⁵ která od 1. ledna 2006 umožňuje poskytování rodičovského příspěvku také rodičům, jejichž děti, které dovršily věk 3 let, navštěvují pravidelně mateřskou školu nebo jiné obdobné zařízení po dobu nejvýše 4 hodiny denně.

Před přijetím této novely umožňoval zákon o státní sociální podpoře rodičům umísťovat děti do mateřské školy na pět dnů v kalendářním měsíci bez ztráty nároku na rodičovský příspěvek. Tato právní úprava se ukázala jako nepříliš efektivní, a to ze dvou důvodů. Prvním z nich byla nízká efektivita tohoto druhu docházky pro dítě, které si muselo neustále zvykat na své vrstevníky i pedagogy. Dalším důvodem u rodičů výdělečně činných byla potřeba zajistit péči o dítě jinou zletilou osobou po dobu vykonávání této činnosti, takto jim nárok na rodičovský příspěvek zůstal zachován. Umožnění čtyřhodinové docházky dítěte do mateřské školy se současným poskytováním rodičovského příspěvku je přínosem pro rodiče, kteří jsou zaměstnáni např. na poloviční úvazek, nebo vykonávají jinou výdělečnou činnost a současně pečují o dítě. Novela se nedotkla dětí do 3 let, u těchto dětí stát preferuje výchovu v rodinném prostředí.

Poskytnutí rodičovské dovolené při svěření dítěte do výchovy bylo až do konce dubna 2005 omezeno na děti do věku 3 let. Novela zákoníku práce²⁹⁶ zvýšila věk dítěte, do kterého lze poskytovat rodičovskou dovolenou, na 7 let. Zaměstnanci/zaměstnankyni zároveň vzniká nárok na pobírání peněžité pomoci v mateřství.²⁹⁷

6.2 Peněžité pomoci v mateřství

Okruh subjektů, které mají nárok na pobírání peněžité pomoci v mateřství, se rozšířil novelou zákona o prodloužení mateřské dovolené, o dávkách v mateřství a o přídavcích na děti z nemocenského pojištění²⁹⁸ tak, že bylo umožněno pobírání peněžité pomoci v mateřství

²⁹⁴ Kapitoly II/6.1., II/6.2., II/6.3., II/6.4.1., II/6.4.2., II/6.4.3. a II/6.5. je třeba vnímat také v kontextu kapitoly II/4.5., která obecně pojednává o péči o rodinu.

²⁹⁵ zákon č. 204/2005 Sb., kterým se mění zákon č. 117/1995 Sb., o státní sociální podpoře, ve znění pozdějších předpisů

²⁹⁶ zákon č. 169/2005 Sb., kterým se mění zákon č. 65/1965 Sb., zákoník práce, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 88/1968 Sb., o prodloužení mateřské dovolené, o dávkách v mateřství a o přídavcích na děti z nemocenského pojištění, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů, ve znění pozdějších předpisů.

²⁹⁷ viz též kapitola II/6.2.

²⁹⁸ zákon č. 169/2005 Sb., kterým se mění zákon č. 65/1965 Sb., zákoník práce, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 88/1968 Sb., o prodloužení mateřské dovolené, o dávkách v mateřství a o přídavcích na děti

zaměstnankyni nebo zaměstnanci, kteří převzali do své trvalé péče dítě na základě rozhodnutí příslušného orgánu, nebo dítě, jehož matka zemřela. Nárok na tuto pomoc vznikne pouze v případě, že k převzetí dítěte došlo do 7 let jeho věku, pomoc se poskytuje po dobu 22 týdnů ode dne převzetí dítěte.

Předchozí zpráva o stavu lidských práv kritizovala skutečnost, že peněžitá pomoc v mateřství je dávkou, která je určena především ženám. Muži, kteří se rozhodnou pečovat o dítě ode dne jeho narození a nastoupí tedy rodičovskou dovolenou, mohou ve většině případů pobírat pouze rodičovský příspěvek, jehož výše je řádově nižší než peněžitá pomoc v mateřství.²⁹⁹ Uvedenou diskriminaci mužů částečně řeší vládní návrh zákona o nemocenském pojištění a návrh zákona, kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o nemocenském pojištění.³⁰⁰ Dle tohoto návrhu má být peněžitá pomoc v mateřství uplatňována shodně pro muže a pro ženy. Manžel matky dítěte nebo otec dítěte (nikoliv však již druh či družka matky dítěte) bude mít možnost s matkou uzavřít písemnou dohodu o tom, že bude pečovat o dítě (a tedy pobírat peněžitou pomoc v mateřství). Návrh nezohledňuje rodiny "faktické", které se často liší od rodin biologických a navíc často existují bez uzavření manželského svazku. Pozitivním posunem u návrhu zákona o nemocenském pojištění je skutečnost, že u mužů, kteří pečují o dítě, jehož matka zemřela nebo o dítě, které jim bylo svěřeno na základě rozhodnutí příslušného orgánu, se již nemá zkoumat podmínka, zda žijí s družkou či nikoliv.

Návrh nového zákona o nemocenském pojištění dále předpokládá zrušení poskytování peněžitě pomoci v mateřství uchazečkám o zaměstnání. Přijetím zákona tak oproti předchozímu právnímu stavu dojde ke zhoršení situace uchazeček o zaměstnání, které budou mít nyní nárok pouze na rodičovský příspěvek. Výše peněžitě pomoci v mateřství uchazečů/uchazeček o zaměstnání sice dle platné právní úpravy³⁰¹ rodičovskému příspěvku odpovídá,³⁰² nárok na peněžitou pomoc v mateřství však vzniká již osmým týdnem před očekávaným dnem porodu, zatímco nárok na rodičovský příspěvek až od narození dítěte.³⁰³

6.3 Podpora při ošetřování člena rodiny

Ošetřování nemocného člena rodiny je důležitou osobní překážkou v práci, při jejímž vzniku je zaměstnavatel povinen uvolnit zaměstnance z práce.³⁰⁴ Po dobu ošetřování člena rodiny náleží zaměstnanci či zaměstnankyni dávka nemocenského pojištění - podpora při ošetřování člena rodiny.³⁰⁵ Ačkoliv dávku může čerpat jak žena, tak muž, v ČR je tato dávka tradičně čerpána ženami pečujícími o nemocné děti. Z tohoto důvodu je oslabována jejich

z nemocenského pojištění, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů, ve znění pozdějších předpisů

²⁹⁹ viz kapitola II/6.2.7.2 Zprávy o stavu lidských práv v České republice v roce 2004, str. 51.

³⁰⁰ sněmovní tisky č. 1005 (<http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=4&CT=1005&CT1=0>) a 1006 (<http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=4&CT=1006&CT1=0>)

³⁰¹ § 45 vyhlášky Ústřední rady odborů č. 143/1965 Sb., o poskytování peněžních dávek v nemocenském pojištění

³⁰² Výše peněžitě pomoci v mateřství uchazeček/uchazečů o zaměstnání činí za jeden kalendářní den jednu třicetinu částky rodičovského příspěvku, která náleží za kalendářní měsíc.

³⁰³ viz § 7 odst. 1 zákona č. 88/1968 Sb., o prodloužení mateřské dovolené, o dávkách v mateřství a o přídavcích na děti a § 30 zákona č. 117/1995 Sb., o státní sociální podpoře

³⁰⁴ § 127 zákona č. 65/1965 Sb., zákoník práce, ve znění pozdějších předpisů

³⁰⁵ § 25 zákona o nemocenském pojištění zaměstnanců (č. 54/1956 Sb.)

pozice na trhu práce, dochází k jejich častým absencím v zaměstnání a zaměstnavatel s touto eventualitou také počítá a může ženu oproti muži znevýhodňovat.

Nedostatkem, který by měl částečně odstranit navrhovaný zákon o nemocenském pojištění,³⁰⁶ je skutečnost, že zaměstnanec, který čerpání podpory při ošetřování člena rodiny započal, jej musel také dokončit. Projednávaný zákon o nemocenském pojištění zaměstnanců zavádí možnost jednoho vystřídání osob oprávněných k pobírání dávky. V praxi to znamená, že při onemocnění dítěte se u jeho ošetřování budou moci účastnit jak matka, tak otec dítěte, podpora při ošetřování člena rodiny jim zůstane zachována. Návrh zákona o nemocenském pojištění také nově zavádí nárok na ošetřovné pro zaměstnance (otce), který nemůže vykonávat práci z důvodu péče o členku domácnosti v době po porodu, jestliže to její stav bezprostředně po porodu bude vyžadovat.

Navrhovaná právní úprava je krokem správným směrem, jako další krok by mělo následovat například umožnění libovolného počtu střídání v rámci doby vymezené pro ošetřování, s tím, že pokud by v některé dny bylo zajištěno ošetřování třetí osobou, která nemá nárok na dávky, běh podpůrní doby by se na předem vymezenou dobu (řádově dny) přerušil.

6.4 Postavení rodičů pečujících o děti na trhu práce

6.4.1 Čerpání dovolené mezi mateřskou a rodičovskou dovolenou

Zaměstnavatel má podle platné právní úpravy povinnost umožnit zaměstnanci nebo zaměstnankyni na jeho nebo její žádost čerpání dovolené tak, aby navazovala na mateřskou dovolenou.³⁰⁷ V době čerpání mateřské a rodičovské dovolené se na zaměstnance vztahuje zákaz výpovědi. Po skončení mateřské dovolené a před nástupem na rodičovskou dovolenou má zaměstnanec/zaměstnankyně možnost požádat zaměstnavatele o řádnou dovolenou, v době jejího čerpání se na tyto zaměstnance zákaz výpovědi nevztahuje.

*Dovolená mezi mateřskou a rodičovskou dovolenou je obdobím, ve kterém nejsou zaměstnanci žádným způsobem chráněni proti případné výpovědi ze strany zaměstnavatele a tudíž je jejich postavení na trhu práce nejisté. Tento nedostatek neřeší ani návrh nového zákoníku práce.*³⁰⁸

6.4.2 Návrat do práce po skončení rodičovské dovolené

Podle stávající právní úpravy má zaměstnavatel povinnost zařadit zaměstnankyni po návratu z mateřské dovolené nebo zaměstnance po návratu z rodičovské dovolené do doby, po kterou je žena oprávněna čerpat mateřskou dovolenou na původní práci a pracoviště.³⁰⁹ Zaměstnanci a zaměstnankyně, kteří se vrací do práce po rodičovské dovolené, již této ochrany nepožívají, zaměstnavatel má pouze povinnost přidělovat jim práci podle pracovní smlouvy. Jestliže zaměstnavatel nemůže přidělovat práci odpovídající pracovní smlouvě, jedná se o překážku na straně zaměstnavatele, za kterou zaměstnanci náleží náhrada mzdy.

³⁰⁶ sněmovní tisk č. 1005 (<http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=4&CT=1005&CT1=0>)

³⁰⁷ § 108 odst. 4 zákona č. 65/1965 Sb., zákoník práce, ve znění pozdějších předpisů

³⁰⁸ sněmovní tisk 1153, (<http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=4&CT=1153&CT1=0>)

³⁰⁹ § 147 zákona č. 65/1965 Sb., zákoník práce, ve znění pozdějších předpisů

Nabízí se úvaha, zda by nebylo vhodné upravit podmínky návratu zaměstnance/zaměstnankyně do práce po skončení rodičovské dovolené, s tím, že standard ochrany by byl nižší než při návratu po mateřské dovolené.

6.4.3 Sladování rodinného a profesního života³¹⁰

Problémem rodičů pečujících o děti je poměrně málo časté využívání takových pracovních režimů, které umožňuje sladění profesního a rodinného života. Zákoník práce zná tzv. flexibilní pracovní dobu, práci doma či zkrácený pracovní úvazek. V praxi se však využívají málo. V rámci zpracování této zprávy byla oslovena všechna ministerstva a hejtmani všech krajů ČR za účelem zjištění četnosti využívání tzv. atypických pracovních režimů (pružná pracovní doba, kratší pracovní doba). Kratší pracovní doba³¹¹ je většinou vnímána jako skutečně výjimečný institut, který je se zaměstnancem/zaměstnankyní sjednáván jen v případech, kdy to zaměstnavateli ukládá zákoník práce, typicky u žen pečujících o dítě mladší 15 let a u těhotných žen.³¹² Výskyt práce z domu³¹³ zjištěn nebyl.

K tomu, aby zaměstnavatelé více využívali kratší pracovní dobu, by je stát měl motivovat pomocí nástrojů jak legislativních, tak nelegislativních. Právě zaměstnanci, kteří pečují o závislé osoby (nejčastěji o děti), by uvítali možnost vykonávat práci ze svého domova. Tento druh pracovního režimu, který je v platném zákoníku práce upraven velmi nedostatečně,³¹⁴ je ideálním řešením pro matky či otce pečující o malé děti (zejména děti do tří let). Zaměstnankyně nebo zaměstnanec tak má možnost zůstat v kontaktu se svojí profesí a jeho zařazení do "klasického" pracovního poměru (na plný úvazek) je plynulé a bez problémů, které vznikají (až několikaletým) pobytem doma.

Stát by měl dále motivovat zaměstnavatele k tomu, aby na svých pracovištích vytvářeli "prostředí přátelské rodině". Jedná se především o zřízení "dětských koutků" přímo na pracovišti, kde by byla přítomna pečovatelka či chůva. Zaměstnancům by tak odpadla starost s umístěním dítěte do zařízení předškolní péče, s jeho vyzvedáváním apod., mohli by více času trávit na pracovišti, v některých případech by mohla odpadnout i nutnost sjednání kratší pracovní doby.

³¹⁰ S využitím "Návrhů opatření a změn politiky zaměstnanosti ve vztahu k rovnosti příležitostí, které přispějí ke zlepšení situace žen v rodině a zaměstnání", které byly vypracovány Českým svazem žen v rámci projektu Podmínky pro sladování profesního a rodinného života - partnerství v rodině (E/01//1/043) iniciativy Společenství EQUAL.

³¹¹ § 86 zákona č. 65/1965 Sb., zákoník práce, ve znění pozdějších předpisů

³¹² § 156 zákona č. 65/1965 Sb., zákoník práce, ve znění pozdějších předpisů

³¹³ tzv. domácí zaměstnanci - § 267 zákoníku práce (č. 65/1965 Sb.)

³¹⁴ § 267 odst. 2 a 3 zákona č. 65/1965 Sb., zákoník práce, ve znění pozdějších předpisů :

"Pracovní poměry zaměstnanců, kteří nepracují na pracovištích zaměstnavatele, ale podle podmínek dohodnutých v pracovní smlouvě pro něj vykonávají sjednané práce doma v pracovní době, kterou si sami rozvrhují (dále jen "domácí zaměstnanci"), se řídí ustanoveními tohoto zákoníku s těmito odchylkami:

*a) na tyto zaměstnance se nevztahují ustanovení o rozvržení stanovené týdenní pracovní doby a o prostojech,
b) při důležitých osobních překážkách v práci jim nenáleží od zaměstnavatele náhrada mzdy,
c) nenáleží jim příplatek za práci přesčas ani příplatek za práci ve svátek, popřípadě ani další složky mzdy stanovené mzdovým předpisem.*

(3) Vláda může stanovit nařízením další odchylky pro domácí zaměstnance, pokud to budou vyžadovat jejich odlišné pracovní podmínky, popřípadě stanovit, že při některých důležitých osobních překážkách v práci jim náleží od zaměstnavatele náhrada mzdy."

6.4.4 Stanovení důchodového věku

Již minulá zpráva³¹⁵ poukazovala na fakt, že 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. Důchodový věk by se měl postupně vyrovnávat a v roce 2012 měl být stanoven shodně pro muže a ženy, které nevychovaly žádné dítě, na 63 let.³¹⁶ Účinná právní úprava však umožňuje, aby se i po roce 2012 důchodový věk mužů a žen lišil, neboť i poté se bude důchodový věk žen snižovat v návaznosti na počtu vychovaných dětí. *Stávající právní úpravu by bylo vhodné změnit tak, aby podmínky pro odchod do důchodu byly shodné pro ženy i muže.*

6.5 Připravovaná změna právní úpravy v oblasti ochrany proti domácímu násilí

Od konce roku 2004 projednávala Poslanecká sněmovna Parlamentu ČR poslanecký návrh zákona, kterým se mění některé zákony v oblasti ochrany před domácím násilím.³¹⁷ Návrh reaguje na některé přetrvávající problémy v oblasti domácího násilí, které nevyřešilo ani zavedení trestního postihu pachatelů domácího násilí v roce 2004.³¹⁸ Mezi zmíněné problémy patří zejména to, že ze společného obydlí je nucena odejít osoba ohrožená násilím, nikoliv osoba, která násilí páchá. Oběť (ve většině případů žena) je nucena často společně s dítětem vyhledat nouzové ubytování, ve společném obydlí s osobou násilnou se nezdržuje, nicméně je povinna hradit poplatky plynoucí z jeho provozu. Vzhledem k nutnosti hradit náklady soudního řízení, právního zastoupení atd. se oběť ocitá v tíživé finanční situaci. Ačkoliv oběťmi domácího násilí jsou ve většině případů ženy, je třeba podotknout, že různým formám domácího násilí mohou být vystaveny i další skupiny osob, například senioři.³¹⁹

Některé z popsaných problémů řeší shora uvedený návrh zákona, který byl v prosinci 2005 schválen Poslaneckou sněmovnou. Návrh zákona by měl zavést tři základní změny. První z nich je tzv. institut vykázání. Druhou změnu představuje kontrola dodržování povinností uložených násilné osobě při vykázání a následná péče o ohroženou osobu ze strany intervenčního centra spočívající v pomoci psychologické, sociální i právní. Třetí změna zahrnuje zejména možnost ohrožené osoby obrátit se na soud především se žádostí o vydání předběžného opatření, na jehož základě by ten, kdo ohrožuje tuto osobu svým násilným chováním, byl nucen opustit byt nebo dům a jeho bezprostřední okolí a ve stanovené době se do takto opuštěného místa nevracet.

Institut vykázání jako opatření přijímané policejním orgánem na místě samém je konstruován jako preventivní reakce na nebezpečné chování násilné osoby z hlediska rizika hrozby budoucích útoků. Dobu trvání vykázání uloženého policejním orgánem navržená

³¹⁵ viz kapitola II/6.1.4.3 Zprávy 2004

³¹⁶ Zákon o důchodovém pojištění, který nabyt účinnost 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 z důvodu postupného sjednocování důchodového věku mužů a žen. Podle současně právní úpravy má zvyšování důchodového věku probíhat až do r. 2012, 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 .

³¹⁷ Sněmovní tisk č. 828

³¹⁸ skutková podstata § 215a trestního zákoníku - týrání osoby žijící ve společně obývaném bytě nebo domě, viz kapitola II/6.2.10. Zprávy o stavu lidských práv v ČR v roce 2004, str. 53

³¹⁹ viz kapitola 4.8

úprava konstruuje v délce deseti dnů, což by měl být dostatečný časový prostor poskytnutý ohrožené osobě k tomu, aby si na základě pomoci poskytnuté intervenčním centrem ujasnila další možné postupy v dané věci. Rozhodnutí o vykázání je rozhodnutím ve správním řízení a jako takové je přezkoumatelné cestou řádných a mimořádných opravných prostředků.³²⁰

Jedním ze základních předpokladů efektivního fungování nové koncepce bude vytvoření intervenčních center,³²¹ která by kromě poskytování fundované pomoci sociální, psychologické a právní měla plnit i úkoly koordinační a informační mezi spolupracujícími orgány veřejné správy, zejména orgány sociálně právní ochrany dětí, zdravotnickými zařízeními, policií a soudy. Intervenční centra budou podle návrhu zákona pověřena monitorováním případů domácího násilí a zpracováním metodických pokynů pro spolupráci mezi jednotlivými spolupracujícími institucemi.

K poslaneckému návrhu zákona zaujaly ministerstvo práce a sociálních věcí, ministerstvo spravedlnosti, ministerstvo vnitra kladné stanovisko. Vláda se však ve svém stanovisku vyjádřila negativně ve věci navrhované změny trestního řádu, kdy by některé trestné činy byly vyjmuty z ustanovení § 163 trestního řádu podmiňující stíhání některých trestných činů souhlasem poškozené osoby. *Navrhovaná změna trestního řádu již v návrhu nefiguruje, což lze označit za jeho nedostatek. Případné přijetí právní úpravy proti domácímu násilí, i když půjde o tzv. minimální standard, je však třeba přivítat.*

6.6 Obchod s lidmi

Program podpory a ochrany obětí obchodování s lidmi v ČR (dále jen "program") pokračoval i v roce 2005. V rámci programu byla v roce 2005 při ministerstvu vnitra vytvořena pracovní skupina pro koordinaci podpory a ochrany obětí obchodování s lidmi. Systém fungování tohoto programu je popsán v Metodickém návodu 1. náměstka ministra vnitra ze dne 2. srpna 2005. Tento návod řeší pobytové i další aspekty spojené s postavením obětí i svědka v trestním řízení. Program je založen na spolupráci ministerstva vnitra s neziskovými organizacemi, které se zabývají pomocí obchodovaným osobám.

Při provádění tohoto programu bylo ze strany neziskových organizací identifikováno několik problematických bodů, se kterými se při své činnosti setkávají. Jedním z nich je například to, že začlenění osob do programu se uskutečňuje na základě doporučení policie. V některých případech tak není rozhodujícím faktorem ochota osoby spolupracovat či jednoznačná identifikace osoby jako oběti obchodování s lidmi, ale hodnota informací, které může tato osoba poskytnout pro účely vyšetřování trestných činů. Pozitivním přínosem programu je možnost legalizovat pobyt obchodovaných osob na území ČR. Osoby začleněné do programu, které projeví ochotu spolupracovat s orgány činnými v trestním řízení tak mohou získat vízum za účelem strpění, na základě kterého mají také možnost vstoupit na trh práce.

Předchozí zpráva³²² informovala o zavedení nové skutkové podstaty trestného činu *Obchodování s lidmi*³²³ do trestního zákona v roce 2004. Tato důležitá legislativní změna přinesla zároveň některé potíže s aplikací v praxi. Skutková podstata trestného činu

³²⁰ Řádným opravným prostředkem je odvolání, které však nemá odkladný účinek.

³²¹ změnou zákona o působnosti orgánů České republiky v sociálním zabezpečení (č. 114/1988 Sb.)

³²² kapitola II/6.2.9. Zprávy 2004

³²³ § 232a zákona č. 140/1961 Sb., trestní zákon, ve znění pozdějších předpisů

obchodování s lidmi rozlišuje několik účelů, za kterými je možno s lidmi obchodovat. Jsou jimi různé formy sexuálního vykořisťování, otroctví nebo nevolnictví a nucené práce nebo jiné formy vykořisťování. Orgány v trestním řízení mají však tendenci interpretovat tuto skutkovou podstatu většinou pouze ve smyslu obchodování s lidmi za účelem sexuálního obtěžování a zneužívání. Interpretace ostatních forem obchodování s lidmi není jednoznačná a představuje problémový aspekt v trestním stíhání.

7. Práva dětí

7.1 Sociálně-právní ochrana dětí

Zprávy o stavu lidských práv opakovaně kritizují jednak nepříznivou situaci ve výkonu sociálně-právní ochrany dětí a jednak nadužívání systému ústavní výchovy. Výkon sociálně-právní ochrany dětí dlouhodobě trpí nedostatkem finančních prostředků a sociálních pracovníků/pracovníků. Následně je pak nedostatečná samotná práce s rodinou dítěte, a to zejména terénní sociální práce. Ta vzhledem k omezeným kapacitám sociálních pracovníků často přestává okamžikem nařízení ústavní výchovy dítěte bez dalšího úsilí o sanaci rodiny, jež je nezbytným předpokladem úspěšného návratu dítěte domů.

Jedním z nejproblematictějších a nejdiskutovanějších důvodů odebrání dětí z rodiny je nedostatečné materiální zajištění rodiny a tím i nezletilého dítěte. V praxi dochází k případům, kdy je ústavní výchova nařizována z důvodu bytové nebo hmotné nouze rodiny, což však samo o sobě výchovu nezletilých dětí neohrožuje ani nenarušuje. Důvody bytové či hmotné nouze, pokud by měly být jediným důvodem nařízení ústavní výchovy, neobstojí ani ve světle judikatury Evropského soudu pro lidská práva. Nařizování ústavní výchovy z důvodů pouze nedostatečného materiálního zabezpečení nezletilých dětí nesplňuje podmínku nezbytnosti v demokratické společnosti, neboť nejsou splněna kritéria proporcionality, a porušuje tak právo rodičů i dětí na respektování rodinného života³²⁴. Situaci velmi komplikuje skutečnost, že v současnosti neexistuje sociální bydlení pro chudé rodiny, a ani se až na výjimky³²⁵ nerealizuje sociální práce pomáhající rodinám předcházet dluhům na nájemném. Zadlužení rodiny pak nezřídka končí jejím vystěhováním a nařízením ústavní výchovy dětí.

7.2 Problematika předběžných opatření.

Specifický je problém užívání institutu předběžných opatření o odebrání nezletilého z jeho výchovného prostředí. V případě, že je soudu navrženo předběžné opatření, soud musí rozhodnout v zákonem stanovené lhůtě do 24 hodin. Avšak v případech, kdy se zjistí, že vážné ohrožení zakládající důvod pro odebrání nezletilého z rodinného prostředí zde nebylo nebo již pominulo, nezřídka trvá zrušení takového opatření pro absenci lhůt pro vyřízení návrhu na jeho zrušení mnohem déle. Z praxe jsou známy případy, kdy bylo předběžné opatření zrušeno více než po roce od doby, kdy byl podán návrh na jeho zrušení. Přitom opatření předběžné povahy, u něhož navíc nejsou příliš vysoké nároky na prokázání důvodnosti návrhu, nemá sloužit k dlouhodobé úpravě poměrů. Pokud k tomu však dochází, je taková skutečnost zvláště nežádoucí právě v případě předběžných opatření o odebrání

³²⁴ čl. 8 Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod

³²⁵ V některých obcích je realizován program terénní sociální práce v sociálně vyloučených romských komunitách, který ovšem není součástí sociálně-právní ochrany dětí. Dále existuje sociální služba „sociálně aktivizační služby pro rodiny s dětmi.“

nezletilého z jeho výchovného prostředí, a to právě pro závažnou a silnou intenzitu zásahu do rodinných vztahů.

7.3 Násilí na dětech

V případech násilí páchaného na dětech stále přetrvává trend využívání represivních opatření a podceňování významu prevence. I zde se negativně projevuje výše zmíněný nedostatečný počet sociálních pracovníků/pracovniců, kteří nemají kapacity pro výkon preventivní činnosti. Specializovaný pracovník na problematiku týrání a zneužívání dětí často vykonává tuto specializaci kumulovaně, v rámci další agendy sociálně-právní ochrany dětí. Stát tak na násilí vůči dítěti nezřídka reaguje jeho umístěním do ústavního zařízení, a to i v případě, kdy vztah jednoho z rodičů k dítěti je dobrý. Neexistuje dostatečný počet azylových domů, kam by se rodič s dítětem mohl uchýlit, je-li nucen opustit domov sdílený společně s násilníkem. Dosud nedošlo k legislativnímu zavedení institutu tzv. omezujícího příkazu využívaného v některých západoevropských zemích, kterým by mohlo být osobě dopouštějící se domácího násilí příkázáno společně obývaný byt či obydli opustit a zakázáno oběť po určitou dobu kontaktovat, či se k ní přiblížit. Stále také nedošlo k výslovnému legislativnímu zákazu tělesných trestů používaných rodiči a dalšími osobami, v jejichž péči se dítě nachází. Řada rodičů fyzické tresty jako výchovný prostředek stále používá.³²⁶

7.4 Komerční sexuální zneužívání dětí

Ministertvo vnitra přidělilo v rámci plnění úkolů vyplývajících z Národního akčního plánu boje proti komerčnímu sexuálnímu zneužívání dětí finanční prostředky na budování výslechových místností pro traumatizované oběti na policejních služebnách.³²⁷

7.5 Novela zákona o výkonu ústavní a ochranné výchovy

V roce 2005 byla přijata rozsáhlejší novela zákona o výkonu ústavní výchovy nebo ochranné výchovy ve školských zařízeních,³²⁸ jejímž hlavním cílem bylo zřetelnější oddělení režimu výkonu ústavní a ochranné výchovy a jasnější vymezení rozdílu mezi ústavní výchovou a ochrannou výchovou. Dosud nebyl tento rozdíl příliš viditelný. V praxi navíc bývá postup soudů při rozhodování o ukládání ochranné výchovy nebo nařizování ústavní výchovy nejednotný. Soudy často nařizují ústavní výchovu i několikanásobným mladistvým pachatelům trestných činů namísto uložení výchovy ochranné jakožto trestněprávního opatření, které by bylo v takových případech vhodnější.

Ačkoliv novela zpřísnila režim výkonu ochranné výchovy, výkon ochranné a ústavní výchovy důsledně neoddělila. Děti s nařízenou ústavní výchovou a uloženou ochrannou

³²⁶ Podle výzkumu, který v roce 2005 provedla 3. lékařská fakulta Univerzity Karlovy mezi dětmi ze čtvrtých tříd základních škol, zažilo či zažívá některou z forem tělesného trestu 86 % českých dětí, přičemž každé čtvrté dítě je podle tohoto výzkumu bito pravidelně páskem, řemenem či vařečkou, což odborníci označují za týrání.

³²⁷ Finanční prostředky byly pro tyto účely přiděleny těmto útvarům: Policie ČR - Správa hl.m. Prahy, Okresní ředitelství Policie ČR v Berouně a Policie ČR – správa Severomoravského kraje v Ostravě.

³²⁸ zákon č. 383/2005 Sb., kterým se mění zákon č. 109/2002 Sb., o výkonu ústavní výchovy nebo ochranné výchovy ve školských zařízeních a o preventivně výchovné péči ve školských zařízeních, ve znění pozdějších předpisů

výchovou je tak i nadále možné umisťovat do stejných zařízení - dětských domovů se školou. Zákon ponechává na vůli zřizovatele, zda zřídí oddělená zařízení nebo ne. Novela zákona tak může v praxi vést k tomu, že zprísňený režim ochranné výchovy dopadne i na děti s nařízenou ústavní výchovou umístěné do stejných zařízení jako děti s uloženou ochrannou výchovou.

Novela zákona zpřísňuje režim ochranné výchovy tak, že děti s uloženou ochrannou výchovou nemají právo na vycházky a návštěvy jiných osob než osob odpovědných za výchovu, osob blízkých a orgánu sociálně-právní ochrany dětí. Návštěvy a vycházky budou nově u dětí s uloženou ochranou výchovou považovány za opatření ve výchově, tedy budou moci být povoleny za odměnu za podmínek stanovených zákonem.

Novela zakotvuje novou pravomoc ředitelů vybraných školských zařízení nařídít vyšetření dítěte, zda není pod vlivem omamných a návykových látek a současně ukládá povinnost zdravotnickým zařízením vyhovět žádosti ředitele o vyšetření dítěte a poskytnout zdravotní péči nutnou k detoxikaci.

Novela odstranila stav, kdy byly ve školských zařízeních bez jakéhokoli zákonného podkladu za účelem zajištění bezpečnosti personálu a dětí zde umístěných používány audiovizuální systémy. Novela tak nově umožňuje v zařízeních, kam se umisťují děti s uloženou ochrannou výchovou, používat audiovizuální systémy pro kontrolu mimo jiné okolí budovy, chodeb a oddělené místnosti a dále také instalovat stavebně technické prostředky k zabránění útěku (např. mříže, ploty). O umístění audiovizuální techniky na konkrétním místě rozhoduje na žádost zařízení ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy. Takové rozhodnutí orgánu veřejné moci s sebou nese riziko nesprávného rozhodnutí, které může spočívat v zásahu do práva na soukromí. Lze také pochybovat, zda je používání audiovizuálního systému z hlediska zajištění bezpečnosti efektivním nástrojem, neboť pouze přesune místo páčání násilí do prostor nesledovaných kamerou.³²⁹

Novela zvýšila maximální počet dětí ve výchovné skupině v diagnostických ústavech z 6 na 8 a dále v těchto ústavech umožnila zřizování více výchovných skupin pro účely dlouhodobé péče. Diagnostické ústavy, tak jak fungují v praxi a jak je jejich účel definován v příslušném zákoně, však nejsou pro dlouhodobou péči určeny a nejsou pro ni vhodné, neboť je zde neustálá fluktuace různých problémových dětí.

Novela zavedla pro pracovníky zařízení povinnost podrobit se jednou za 7 let psychologickému vyšetření za účelem vypracování psychologického posudku psychické způsobilosti. Ani v současné době však není stanovena povinnost těchto pracovníků dále se vzdělávat, není zajištěn systém odborných a psychologických výcviků zaměřených na práci s problémovou mládeží, na zvládání stresu a syndromu vyhoření.

Novela zakotvila právo pověřeného státního zástupce hovořit s dětmi bez přítomnosti jiných osob a byla doplněna možnost státních zástupců žádat od zaměstnanců či jiných osob podílejících se na péči o děti potřebná vysvětlení ve věcech vyplývajících ze zjištění, k nimž jsou státní zástupci kompetentní a vydávat příkazy k přijetí opatření vedoucích k odstranění stavu odporujícího právním předpisům. Tím došlo k výraznému posílení dozorových kompetencí státního zastupitelství. Novela také nově zařadila některá rozhodnutí ředitele do režimu správního řádu a umožnila tak podat proti nim odvolání. *Nicméně do budoucna by*

³²⁹ viz podnět Rady vlády pro lidská práva ve věci používání kamer a odposlechů ve školských zařízeních pro výkon ústavní nebo ochranné výchovy; usnesení vlády ze dne 24. listopadu 2004 č. 1164 (<http://racek.vlada.cz/usneseni/>); kapitola 4.7 Zprávy 2004

bylo žádoucí, aby se správní řád vztahoval na širší okruh rozhodnutí ředitele, např. o zákazu nebo přerušení návštěvy osob odpovědných za výchovu, schvalování opatření ve výchově nebo umístění dítěte do oddělené místnosti. Rozhodnutí zasahující do zásadních práv dětí a osob odpovědných za výchovu by měla být přezkoumatelná.

Novela prodloužila transformační období, během kterého měly být ústavy přestavěny na zařízení rodinného typu s malým počtem dětí ve výchovné skupině o další 2 roky. Řada zařízení požadavky zákona na počet dětí ve výchovných skupinách dosud nesplňuje a má udělenou od ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy výjimku. Výchova v mnoha zařízeních ústavní péče tak zůstává nadále převážně kolektivní.

Nová vyhláška ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy upravuje poskytování pomoci nezletilému klientovi, jehož vývoj je ohrožen nebo narušen sociálně patologickými jevy.³³⁰ Vyhláška klade důraz na poradenskou činnost zaměřenou na řešení problémů vzniklých v důsledku poruch chování klienta a nežádoucích vlivů, odbornou činnost zaměřenou na podporu při začleňování klienta do společnosti a intenzivní výchovnou a terapeutickou péči v lůžkových odděleních těchto středisek. Při systematickém působení na dítě je základem spolupráce s rodinou, a proto, kde je to možné, mělo by se pracovat s dítětem především ambulantní či celodenní formou, lůžkový pobyt je nejdéle osmítýdenní.

Od roku 2005 funguje v Boleticích zatím jediné zařízení pro děti do 15 let s extrémními poruchami chování. Oddělení má kapacitu 12 dětí a je využíváno především pro děti, které není možné pro opakované útoky, agresivní chování, psychické či psychiatrické poruchy umístit do běžných typů školských zařízení. Výchovně-vzdělávací činnost zde probíhá na základě individuálního plánu rozvoje osobnosti stanoveného příslušným diagnostickým ústavem ve spolupráci s psychology, psychiatry a speciálními pedagogy.

7.6 Trestněprávní ochrana dětí včetně jejich sexuální integrity

Ochrana dětí včetně jejich sexuální integrity je v právu nepřímě vyjádřena zvláštní skutkovou podstatou celé řady trestných činů tím, že pokud je obětí osoba mladší 18 resp. 15 let, je tento trestný čin považován za nebezpečnější, a proto i přísněji trestán, obvykle vyšším trestem odnětí svobody. Za dítě má být přitom podle Úmluvy o právech dítěte³³¹ obecně považována každá osoba mladší 18 let.

Trestní zákon dále rozlišuje, zda jde o dítě mladší 18, nebo 15 let s tím, že trestné činy, jejichž obětí je dítě mladší 15 let, trestá přísněji. Toto rozlišování dítěte obětí mladšího 15 let a ve věku 15 – 18 let je shodné s věkovými hranicemi pro omezenou trestní odpovědnost dětí ve věku 15 – 18 let, jejímž smyslem není primárně ochrana dítěte jako obětí, ale jako pachatele trestného činu. Pro tuto shodu věkových hranic proto dochází v praxi mnohdy k opomíjení jejich smyslu.

³³⁰ vyhláška č. 458/2005 Sb., kterou se upravují podrobnosti o organizaci výchovně vzdělávací péče ve střediscích výchovné péče

³³¹ čl. 1 Úmluvy o právech dítěte publikované ve Sbírce zákonů pod č. 104/1991 Sb.

Návrh nového trestního zákona obsahoval co do ochrany dětí včetně jejich sexuální integrity shodnou právní úpravu³³² jako současný trestní zákon³³³, avšak v průběhu legislativního procesu v Poslanecké sněmovně Parlamentu ČR došlo nejen ke snížení věkové hranice částečné trestní odpovědnosti dětí z 15 let na 14 let jako mladistvých pachatelů trestných činů, ale i ke shodnému snížení věkové hranice trestní ochrany dětí jako obětí celé řady trestných činů včetně trestných činů sexuální povahy.

Bude proto vhodné posilovat povědomí o nezbytnosti rozlišení chápání dítěte jako pachatele a jako oběti v trestním právu a o nezbytnosti zvyšování ochrany dětí i ve věkové skupině mezi 15. až 18. rokem. Řešením se jeví přibližování věkové hranice ochrany dítěte k věkové hranici formální zletilosti.

7.7 Institucionální zajištění implementace Úmluvy o právech dítěte

Výbor OSN pro práva dítěte ve svých Závěrečných doporučeních z roku 2003 doporučil České republice vytvoření nebo stanovení jednoho orgánu vybaveného dostatečnými pravomocemi a prostředky, který by plnil roli koordinátora při implementaci Úmluvy OSN o právech dítěte (dále jen Úmluva).³³⁴ Na základě usnesení vlády³³⁵ tak byla vypracována Analýza současného stavu institucionálního zajištění implementace Úmluvy o právech dítěte (dále jen „Analýza“). Analýza shledala zcela neuspokojivé zajištění koordinace politik, pokud jde o práva dítěte a rodiny, a to zejména v případě ohrožených dětí, kdy rodina selhává a dítě vyžaduje aktivní pomoc státu. Řešení těchto problémů (např. sociálně-právní ochrana dítěte, různé formy náhradní péče) patří do kompetence hned několika resortů, a to práce a sociálních věcí, školství, mládeže a tělovýchovy a zdravotnictví. Z Analýzy vyplynul závěr pověřit koordinací politik v oblasti práva dítěte a rodiny, a to zejména v případě ohrožených dětí, ministerstvo práce a sociálních věcí a zakotvit přechod některých pravomocí na něj.

Analýzu vláda schválila³³⁶ s tím, že nedojde ke změně kompetencí u zařízení pro výkon ústavní a ochranné výchovy. Uvedeným usnesením bylo ministerstvu práce a sociálních věcí uloženo koordinovat vnitrostátní agendu týkající se implementace Úmluvy. Od 1. srpna 2005 byla na odbor rodinné politiky tohoto ministerstva přijata nová pracovnice, která má na starosti rozpracování úkolů z Úmluvy a založení a koordinaci pracovních skupin k jednotlivým tématům.

Pro nesouhlas ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy a následně i ministerstva zdravotnictví tak nebyl vládou schválen přesun kompetencí v oblasti výkonu ústavní a ochranné výchovy na ministerstvo práce a sociálních věcí. Ten by však v praxi mohl umožnit systémovější změny a tím i reformu v nejproblematictější oblasti, tj. v péči o ohrožené děti. *Do budoucna proto bude nutné změnit kompetenční zákon tak, aby veškerá činnost týkající se*

³³² viz sněmovní tisk 744/0 § 25 (http://www.psp.cz/forms/tmp_sqw/3e50003c.doc) a pozměňovací návrhy k němu, sněmovní tisk č. 744/3, pozměňovací návrh poslance Radima Chytky označený jako K1 (str.29) (<http://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=4&T=744>)

³³³ zákon č. 140/1961 Sb., trestní zákon, ve znění pozdějších předpisů

³³⁴ viz závěry Výboru OSN pro práva dítěte při projednávání I. a II. periodické zprávy o dodržování Úmluvy o právech dítěte v ČR z roku 1997 (CRC/C/15/Add.81) a 2003 (CRC/C/15/Add.201).

³³⁵ usnesení vlády ze dne 10. září 2003 č. 898 k závěrečným doporučením Výboru pro práva dítěte - kontrolního orgánu Úmluvy o právech dítěte (<http://racek.vlada.cz/usneseni/>)

³³⁶ usnesení vlády ze dne 4. května 2005 č. 530 o Analýze současného stavu institucionálního zajištění implementace Úmluvy o právech dítěte (<http://racek.vlada.cz/usneseni/>)

koordinace ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy v oblasti práv dětí byla převedena na ministerstvo práce a sociálních věcí.

8. Cizinci

8.1 Základní trendy roku 2005³³⁷

Stav lidských práv cizinců žijících v ČR zůstal v roce 2005 bez podstatných změn, a to jak v případě cizinců – občanů EU, jejichž právní postavení se výrazně zlepšilo vstupem České republiky do Evropské unie, tak i v případě občanů třetích zemí. Pokud jde o pobytová práva občanů třetích zemí, která jsou pro tyto cizince klíčová, hledá ČR rovnováhu mezi snahou přiznat cizincům určitá práva a jistoty a ponecháním si zásadního práva rozhodovat o pobytu cizinců v souladu se svými zájmy. Vyvážit oba tyto principy je obtížné, přičemž jejich střet jde příliš často k tíži cizinců.

Na jedné straně již česká společnost stále více uznává potřebu kvalifikovaných cizinců v hospodářském životě a hledají se aktivně nástroje, které umožní státu efektivně řídit migraci. Na druhé straně stále znesnadňují cizincům příchod či pobyt v ČR takové jevy, jako jsou v některých ohledech zbytečně přísné a nepřehledné zákony či málo transparentní práce zastupitelských úřadů ČR, které rozhodují o krátkodobých vízech mimo působnost správního řádu.

Při hledání zlepšení se příliš spoléhá na změny legislativy, která se často mění i k lepšímu.³³⁸ Někdy ale zákony předstihují praxi a dokonce i stav diskuse. Cizinecká legislativa je tak nepřehledná a komplikovaná, že někdy i odborníci přehlédnou, že určité kýžené legislativní zlepšení už bylo mezitím do zákona zapracováno. Zlepšení zákonů se do praxe úřadů promítá velmi obtížně.

8.2 Směřování EU v roce 2005

V oblasti legální migrace nebyly v průběhu roku 2005 přijaty žádné zásadní akty EU, s výjimkou ukončení jednání o právním postavení výzkumných pracovníků ze třetích zemí vydáním *Směrnice Rady 2005/71/ES o zvláštním postupu pro přijímání státních příslušníků třetích zemí pro účely vědeckého výzkumu*.³³⁹ Dále se v roce 2005 připravoval finanční program *Solidarita a řízení migračních toků (2007-2013)*, jehož součástí je i vytvoření *Evropského fondu pro integraci občanů třetích zemí*.

Mezi významná opatření směřující k boji s nelegální migrací patří zejména *Návrh směrnice Evropského parlamentu a Rady o minimálních standardech a postupech členských států v případě návratu nelegálně pobývajících příslušníků třetích zemí* a dále *Návrh*

³³⁷ Podrobné informace o vývoji migrace obsahují každoroční zprávy o situaci v oblasti migrace na území ČR, které zpracovává ministerstvo vnitra.

³³⁸ Např. změna hlavy XII. zákona o pobytu cizinců. Podstatných zlepšení by bylo ovšem někdy možno dosáhnout i v rámci předchozí právní úpravy.

³³⁹ Posláním směrnice je stanovení podmínek pro přijímání výzkumných pracovníků ze třetích zemí (mimo EU) do členských států EU na dobu delší než tři měsíce na základě dohody o hostování uzavřené s výzkumnými institucemi.

rozhodnutí na vytvoření Evropského návratového fondu, který je rovněž součástí vytvoření již zmíněného rámcového finančního programu (viz výše).³⁴⁰

8.3 Legislativní změny v ČR v roce 2005

V návaznosti na vývoj v EU ministerstvo vnitra zpracovalo několik novel cizineckého zákona. Nejvýznamnější legislativní změnou byla koncem roku 2005 novela zákona o pobytu cizinců (zákon č. 428/2005 Sb.), která pokračovala v trendu pozvolného zlepšování postavení dlouhodobě pobývajících cizinců a ve zpříšňování vstupu migrantů nových. Novela zejména korektním způsobem implementovala *Směrnici Rady 2003/86/ES o právu na sloučení rodin*, vložila do zákona některé podněty vyplývající z *Akčního plánu boje s nelegální migrací*, rozšířila okruh osob, které smějí na území ČR pobývat bez víza i na držitele dlouhodobých a trvalých pobytů v jiných státech EU (ti mohou pobývat na území ČR bez víza po dobu pěti dnů), prodloužila maximální doby platnosti povolení k dlouhodobému pobytu v některých případech z jednoho na dva roky, šířeji vymezila důvody pro udělování strpění a uložila ubytovatelům, aby cizincům poskytovali bydlení přiměřené hygienické kvality. Velmi správná je rovněž nová úprava zadržování v tzv. detenčních zařízeních pro vyhošťované cizince, omezení doby, po kterou mohou být takto internováni mladiství cizinci a zejména pak převedení správy těchto zařízení ze správy policie pod Správu uprchlických zařízení MV.³⁴¹

V předchozích letech byla často kritizována skutečnost, že cizinecká policie ani při udělování správního vyhoštění ani při jeho samotném výkonu v případech, kdy došlo k zajištění cizince, nezkoumala, zda vyhošťovanému cizinci nehrozí jednání popsané v § 179 odst. 1 zákona č. 326/1999 Sb. Lze uvítat, že novela stanovila zkoumání existence překážek vyhoštění jako povinnou součást každého individuálního řízení o správním vyhoštění a rozhodnutí.³⁴²

V roce 2005 došlo ale ke zpřesnění institutu pozvání do ČR dle § 180 cizineckého zákona. Nově může policie požadovat od zvoucí osoby, aby prokázala vlastnění finančních prostředků ve výši nejen vysokých prostředků k pobytu, nýbrž i ve výši normovaných nákladů na ubytování cizince, ceny letenky pro cizince a pokud pozvaný nemá uzavřeno cestovní zdravotní pojištění a ani zvoucí osoba se nezavázala, že uzavře cestovní zdravotní pojištění ve prospěch pozvaného cizince, také částku 30 000 EUR.³⁴³ K tomuto je nutno poznamenat, že

³⁴⁰ Cílem je sjednocení postupu členských států EU v případě vyhoštění cizinců ze třetích zemí, zavedení transparentních společných pravidel, užití donucovacích prostředků, dočasného zajištění a zákazu vstupu s plným respektováním lidských práv dotčených osob. ČR hodnotí návrh jako nevyvážený, který nepřispěje ke sjednocení praxe členských států, ale ve svém důsledku povede k prodloužení procesu vyhoštění.

³⁴¹ viz také Zpráva 2004, a část II/8.1

³⁴² Na základě judikatury Městského soudu v Praze byla otázka vykonatelnosti rozhodnutí o správním vyhoštění v řízení zkoumána již před uvedenou novelou, posouzení této otázky ale nebylo součástí výrokové části rozhodnutí. Problematickou ale v tomto směru však i nadále zůstává praxe vylučování odkladného účinku odvolání proti rozhodnutí cizinecké policie o správním vyhoštění, která nutí cizince v době stanovené k vycestování opustit území ČR, přestože podání žaloby k soudu má ze zákona odkladný účinek na vykonatelnost rozhodnutí. (V praxi je ale podle sdělení ministerstva vnitra odkladný účinek odvolání vylučován téměř výlučně v případě cizinců zdržujících se na území neoprávněně.) Pokud dojde k tomu, že je vyhošťovanému cizinci dle § 179, písm. c) zákona o pobytu cizinců odepráno právo na soudní přezkum takového rozhodnutí a současně je rozhodnuto o vyloučení odkladného účinku odvolání, nelze takový postup podle názoru UNHCR považovat za dostatečnou ochranu před možným *refoulement*.

³⁴³ Uvedená částka 30 000 EUR odpovídá rozhodnutí Rady ES 2004/17/ES a navazujícím požadavkům EU.

v praxi nejsou skutečně vzniklé náklady na vycestování a na zdravotní péči cizinců vymáhány po zvoucích osobách. I když zpřesnění podmínek odpovídá požadavku na jasnost a srozumitelnost zákona a na místě je i ohled na snížení rizika zneužívání institutu pozvání, je faktem, že pozvání jednoho dospělého cizince na měsíc si může dovolit jen ten, kdo je schopen předložit doklad o tom, že disponuje částkou 60 000 až 70 000 Kč (bez zdravotního pojištění); pozvat celou rodinu by vyžadovalo násobky této částky. Na praktické vyhodnocení praxe v tomto bodě je ještě zřejmě příliš brzy. Stejně tak jako na vyhodnocení praktických dopadů zavedení striktní povinnosti nově příchozích cizinců předložit zdravotní pojištění již před vyznačením víza do pasu.

Otázkami spojenými s institutem pozvání se zabýval rovněž veřejný ochránce práv, neboť zvoucí osoba musela kvůli nevhodné formální podobě příslušných úředních tiskopisů v některých případech prokazovat neúměrně vysoké částky určené k prokázání zajištění nákladů na pobyt pozvaného cizince na území ČR (tiskopisy neumožňovaly uvést, na kolik dnů je cizinec do ČR pozván, ale pouze přibližný časový interval jeho pobytu); dané tiskopisy byly navíc jen v českém jazyce. O ověření pozvání bylo také možné žádat jen na cizinecké policii v okrese trvalého bydliště zvoucí osoby. V důsledku iniciativy ochránce však došlo k pozitivnímu posunu v tom ohledu, že byly vypracovány preciznější tiskopisy s možností specifikovat počet dnů pobytu cizince na území ČR, byly připraveny tři jazykové mutace tiskopisů a občan ČR již může žádost o ověření pozvání podat i mimo místo svého trvalého bydliště.

Změnou, jež má směřovat k posílení bezpečnosti státu a jeho dalších zájmů, ale svou povahou je pro dotčené cizince značně omezující, je nové uzákonění možnosti, aby cizinci směli podávat žádosti o víza jen „na zastupitelském úřadu ve státě, jehož je cizinec občanem, popřípadě jenž vydal cestovní doklad, jehož je cizinec držitelem, nebo ve státě, ve kterém má cizinec povolen trvalý či dlouhodobý pobyt“ (§ 52 odst. 1 písm. c) cizineckého zákona). Ještě více problematická je pak skutečnost, že ministerstvo zahraničních věcí nezveřejní seznam států, od jejichž občanů je toto vyžadováno. Snižuje se tím dále už tak velmi nízká právní jistota, předvídatelnost a transparence řízení na zastupitelských úřadech.

Počátkem roku 2006 se v Poslanecké sněmovně Parlamentu ČR nachází další novela cizineckého zákona.³⁴⁴ Jejím cílem je zejména zohlednit další nově přijaté předpisy ES.³⁴⁵ Návrh přináší důležité změny – např. umožňuje cizincům ze třetích zemí výrazně rychlejší získání trvalého pobytu. Občanům EU a jejich rodinným příslušníkům jsou vydávány nové druhy dokladů k přechodnému a trvalému pobytu na území. Zavádí se též povinnost k žádosti předložit doklad o zajištěném ubytování (viz také níže). Nově se upravuje povolování trvalých pobytů občanů EU a jejich rodinných příslušníků na území - trvalý pobyt se standardně povolí po pěti letech nepřetržitého pobytu na území – možné výjimky jsou v zákoně vymezeny (tyto vytvářejí větší možnosti získat tento druh pobytu oproti cizincům z tzv. třetích zemí). Občané EU budou moci na území ČR i nadále pobývat neomezeně dlouhou dobu, aniž by museli požádat policii o vydání příslušného dokladu. Pokud budou chtít na území pobývat po dobu

³⁴⁴ sněmovní tisk 1107

³⁴⁵ Jsou to zejména: *Směrnice Rady 2003/109/ES ze dne 25. listopadu 2003 o právním postavení příslušníků třetích zemí, kteří jsou dlouhodobě pobývajícími rezidenty*, *Směrnice Rady 2004/38/ES ze dne 29. dubna 2004 o právu občanů Unie a jejich rodinných příslušníků svobodně se pohybovat a pobývat na území členských států*, *Směrnice Rady 2004/81/ES ze dne 29. dubna 2004 týkající se vydávání povolení k pobytu občanům třetích zemí, kteří se stali oběťmi obchodování s lidmi nebo kteří se stali objekty převaděčství a spolupracují s příslušnými orgány*, *Směrnice Rady 2004/114/ES ze dne 13. prosince 2004 o podmínkách přijímání státních příslušníků třetích zemí za účelem studia, výměnných pobytů žáků, neplacené odborné přípravy nebo dobrovolné služby*.

delší než tři měsíce, bude i nadále ponecháno na jejich vůli, zda požádají o vydání příslušného dokladu, kterým mu bude potvrzen jejich přechodný pobyt na území. Zjednodušuje se možnost získání víza k pobytu nad 90 dnů za účelem podnikání podle živnostenského zákona.

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

Systémové nedostatky zdravotního pojištění cizinců ze třetích zemí, o nichž informuje Zpráva o stavu lidských práv v roce 2004, stále přetrvávají.³⁴⁶ Nejvíce alarmující jsou situace v případě narození dítěte dlouhodobě pobývajícím cizincům na území ČR, které pojišťovny komerčně nepojistí. Pro dotčené cizince tak bývá často velmi obtížné, ne-li přímo nemožné, zvládnout svou sociální situaci po narození dítěte, jsou-li nuceni sami hradit náklady na zdravotní péči dítěte. Mediálně známou ilustrací této neudržitelné situace se stal případ novorozence chlapce Do z Varnsdorfu na Děčínsku, jenž se narodil v létě 2005 předčasně a vyžadoval okamžitou péči.³⁴⁷ Přestože jeho rodiče, Vietnamci žijící dlouhodobě v ČR, byli pojištěni, chlapce odmítly pojišťovny komerčně pojistit (ze svého hlediska zcela logicky). Rodiče dlužili mostecké nemocnici za péči 780 000 Kč. Nadace *Naše dítě* vyhlásila na chlapce sbírku.³⁴⁸

Podle informace ministerstva zdravotnictví se problém zdravotního pojištění cizinců v současné době řeší – tyto děti by mohly být přímými účastníky veřejného zdravotního pojištění po dobu svého pobytu v ČR. Problém by měl být vyřešen v roce 2006.

8.5 Přístup cizinců ke vzdělání

Začátkem roku 2005 vstoupil v účinnost nový školský zákon (č. 561/2004 Sb.), který, přes klady v jiných oblastech, přinesl do právního postavení cizinců ve vzdělávání spíše komplikace. § 20 zákona zaručuje cizincům pouze přístup „k základnímu, střednímu a vyššímu odbornému vzdělávání za stejných podmínek jako státní občané České republiky, včetně vzdělávání při výkonu ústavní výchovy a ochranné výchovy“, což platí i pro cizince s trvalým pobytem. Pouze občané EU jsou postaveni naroveň občanům ČR ve všech oblastech vzdělávání a ve všech školských službách.

Cizinci ze třetích zemí, i ti s trvalým pobytem, proto musí platit vyšší úplatu (plné neinvestiční náklady) za základní umělecké vzdělávání, za jazykové, zájmové a další vzdělávání (např. školní družiny) a za předškolní vzdělávání (jen občané ČR mají nárok na bezplatný poslední rok mateřské školy) a za školské služby (např. poradenská, ubytovací a stravovací zařízení). Postavení cizinců ze třetích zemí s trvalým pobytem se tak oproti předchozí právní úpravě dosti zhoršilo, a to navzdory obecné tendenci stavět cizince s trvalým pobytem naroveň občanům ČR ve všech záležitostech, pokud není jasně odůvodněn opak,

³⁴⁶ Zpráva 2004, II.8.4. Na zdravotní pojištění cizinců z jiných členských států EU se vztahují předpisy EU z oblasti sociálního zabezpečení. Občané jiných členských zemí EU jsou buď bezprostředně účastní v českém systému veřejného zdravotního pojištění (osoby v ČR zaměstnané a jejich rodinní příslušníci nebo ti, kdo deklarují a doloží v ČR bydliště) nebo sem přijíždějí z Evropským průkazem zdravotního pojištění a jsou po jeho předložení ve zdravotnických zařízeních v ČR ošetřeni. Zdravotnické zařízení vyúčtuje péči zástupné zdravotní pojišťovně, které je posléze péče o cizí pojištěnce proplacena prostřednictvím Centra mezinárodních úhrad.

³⁴⁷ O situaci několikrát informovala Televize NOVA.

³⁴⁸ <http://www.nasedite.cz/webmagazine/home.asp?idk=175>

přičemž pouhá finanční náročnost v ČR za takový důvod považována v poslední době nebyla.³⁴⁹

Dalším problémem je restriktivní vymezení dokonce i povinné školní docházky. § 36 odst. 2 stanoví: „Povinná školní docházka se vztahuje na státní občany České republiky, dále na občany jiného členského státu Evropské unie a jejich rodinné příslušníky, kteří na území České republiky pobývají na základě zvláštního pobytového povolení a dále na jiné cizince, kteří mají na území ČR trvalý pobyt nebo přechodný pobyt na dlouhodobá víza a azylanty a účastníky řízení o udělení azylu.“ Ustanovení nezahrnuje děti-cizince, které v ČR pobývají bez povolení, tedy ani občany EU, u nichž se povolení k pobytu již nevyžaduje.³⁵⁰ Stát zde tedy rezignuje na to, aby uložil povinnost navštěvovat školu všem obyvatelům, kteří se na jeho území zdržují.³⁵¹

Vzhledem k tomu, že uložení povinnosti ke školní docházce je prostředkem k účinné realizaci práva dítěte na vzdělání, je nutné změnit zákon tak, aby povinná školní docházka byla uložena všem dětem, které se v ČR zdržují po určitou dobu, např. po dobu delší než tři měsíce, a to bez ohledu na jejich právní postavení (zejména nehlášení občané EU, ale též jiní nelegálně pobývající cizinci, viz níže).

8.6 Přístup cizinců ze třetích zemí k zaměstnání a výdělečné činnosti

Až v průběhu roku 2005 se naplno projevíly důsledky nového zákona o zaměstnanosti.³⁵² Zákon přinesl určité zpřesnění právní úpravy zaměstnávání cizinců a zlepšení postavení např. žadatelů o azyl po prvním roce pobytu a cizinců s vízem za účelem strpění. § 89 tohoto zákona sledoval správný cíl - nepřipouštět obcházení zaměstnaneckých předpisů tím, že pro právnické osoby pracují cizinci, kteří jsou vedeni jako statutární zástupci a jako členové těchto obchodních subjektů, což umožňovalo obejít úřad práce, snazší získání povolení k pobytu, nižší daně a odvody a vynětí ze zákonných ustanovení na ochranu zaměstnanců. V praxi se ovšem naráželo na to, že není jasné, jestli povinnost obstarat si povolení k zaměstnání implikuje i povinnost být následně skutečně zaměstnán v zaměstnaneckém poměru, zda lze také u prací v menších firmách uplatňovat zásadu přednosti občanů ČR/EU/EHP a Švýcarska na tato pracovní místa, kdo všechno má kontrolovat, zda statutární zástupce či společník nevykonává běžnou činnost (zda i cizinecká policie atd.), za jakým účelem mají tito cizinci žádat o povolení k pobytu (zda za účelem zaměstnání nebo za účelem účasti v právnické osobě) aj.

K nenápadnému, ovšem přesto někdy citelnému zhoršení postavení cizinců (a to včetně osoby s trvalým pobytem a občanů EU) došlo zavedením nových formulářů pro zápis do obchodního rejstříku (§ 32 obchodního zákoníku). Pro zápisy statutárních zástupců

³⁴⁹ Řešení přinese z větší části novela zákona o pobytu cizinců a dalších předpisů projednávaná v Poslanecké sněmovně jako sněmovní tisk 1107 (část šestá, čl. IX.), která postaví naroveň občanům EU cizince ze třetích zemí s přiznaným postavením dlouhodobě pobývajících rezidentů – ES, tedy cizince po pěti letech pobytu v České republice. I tak by bylo vhodné nahradit obecně ve školském zákoně kritérium státního občanství kritériem trvalého pobytu.

³⁵⁰ Po novele cizineckého zákona (sněmovní tisk 1107) se bude občanům EU již vydávat pouze potvrzení o přechodném pobytu, ovšem i bez povolení bude občan EU na území ČR pobývat legálně. Tuto změnu je nutno promítnout i do § 36 školského zákona.

³⁵¹ Kromě toho si lze představit, že někteří cizinci z EU by se takto mohli i záměrně snažit vyhnout školní docházce, což by šlo zcela legálně.

³⁵² zákon č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti

obchodních subjektů do obchodního rejstříku musí nyní každý cizinec předložit i doklad o bezúhonnosti od státu, jehož státní občanství má, bez ohledu na to, že v tomto státě třeba fyzicky nikdy nebyl. Dříve se bezúhonnost prokazovala jen na policii při vyřizování pobytového oprávnění a na živnostenském úřadě. I zde by bylo dobré nahradit opět kritérium státního občanství kritériem trvalého pobytu. Na druhou stranu odpadla výše uvedenou novelou povinnost cizince prokazovat před rejstříkovým soudem oprávněnost svého pobytu. Předchozí úprava se ovšem zdá účelnější a pro cizince jednodušší.

8.7 Situace na úřadovnách cizinecké policie, poskytování informací

V minulosti byla opakovaně předmětem kritiky mnoha institucí (mimo jiné i veřejného ochránce práv a zmocněnce vlády pro lidská práva) obecně nízká úroveň jednání na úřadovnách cizinecké policie. Bylo konstatováno, že se jedná o zakořeněný systémový problém, na jehož odstranění je nutno pracovat. Za dlouhodobě nejhorší byla považována situace na úřadovně cizinecké policie v Praze v Olšanské ulici, což dokazují některé zprávy z médií, jakož i šetření zahájené v březnu 2005 veřejným ochráncem práv s cílem zlepšit dosavadní praxi, a to nejen na této služebně, ale i v rámci cizinecké policie jako celku. V roce 2005 nastalo určité zlepšení na úřadovně v Olšanské ulici po přemístění části agendy týkající se občanů jiných zemí EU na jiné pracoviště. Další podmínky pro zlepšení práce přinese očekávané přemístění oddělení oblastního ředitelství SCPPP Praha do nových prostor v Praze 3. Zlepšil se o něco i přístup k informacím – základní informace týkající se legislativy jsou přístupny na webových stránkách a cizincům by měla od 1. června 2006 sloužit i telefonní informační linka (dovolat se na ni je ale v praxi obtížné).

Zajímavé poznatky o situaci v Brně a v Praze přinesl projekt Ligy lidských práv „Uplatňování cizinecké legislativy v praxi“. Projekt spojil právní analýzu a sociologický výzkum s cílem poznat interakci cizinců s pracovníky cizinecké policie a se třetími stranami.³⁵³ Byl zaměřen na oblast informovanosti, zprostředkovatelských služeb a korupce. Výzkum potvrdil, že cizinci vnímají administrativu a nedostatečnou informovanost jako zásadní problém. Na dotaz, „Co Vás během Vašeho pobytu nejvíce trápí?“ uvedlo až 42% respondentů administrativu, 38% odloučení od svých blízkých a 23% to, jak získat informace. Cizinci jsou ale s prací cizinecké policie převážně spokojeni - 60 % dotazovaných vyjádřilo s výsledkem svých dosavadních návštěv na cizinecké policii mírnou spokojenost, kolem 40% vyjádřilo s výsledkem návštěv mírnou nebo silnou nespokojenost. Při kontaktu (či pro zajištění služeb souvisejících s kontaktem) s cizineckou policií využívají cizinci často zprostředkovatelských subjektů (komerčních agentur, neziskových organizací, advokátů) či svých známých. Největším zdrojem informací jsou jednoznačně známí - respondenti se v posledním roce nejčastěji obrátili na známého krajana (55%) a známého Čecha (43%); komerční agentury využilo cca 11% cizinců, neziskové organizace 3% cizinců. Z hlediska celoživotní zkušenosti ale využilo služeb komerční agentury až 40% cizinců, zatímco využití služeb neziskových organizací se pohybuje kolem 8%. Čeština se ukazuje jako dílčí problém, větší překážkou je úřední jazyk zákonů. Odpověď na existenci korupce je těžko zjištělná, cizinci uváděli, že mají málo zkušenosti s korupcí, přímé zkušenosti téměř vůbec.

Výzkum potvrdil potřebu komplexních opatření - zjednodušení zákonů, zjednodušení komunikace, zefektivnění služeb a průhlednosti systému. Podle výzkumu je problémem

³⁵³ Šetření v rámci projektu se uskutečnilo v únoru až červnu 2005. Základní informace o projektu lze nalézt na webových stránkách Ligy lidských práv <http://www.llp.cz>. Zde by měl být do budoucna zveřejněn i celý výzkum.

dostupnost informací obsažených v neveřejných interních předpisech. Příčinou potíží jsou i časté rozsáhlé změny zákonů a kvalita poskytovaných informací. Nevýhodná pozice cizince je umocněna vyloučením některých částí správního řádu v určitých řízeních a částečným vyloučením soudního přezkumu. Nedostatkem se ukázala také nejasná politika státu ve vztahu k cizincům.

Jak ukázal i citovaný výzkum, určitá netransparentnost práce cizinecké policie (přinejmenším z pohledu cizince) je umocňována tím, že interní předpisy nejsou zveřejňovány. Tento postup je odůvodňován tím, že interní předpisy obsahují i informace, jejichž zveřejnění by ohrozilo efektivitu postupu útvarů služby cizinecké policie. O obsahu některých interních předpisů jsou pak cizinci informováni často až ústně při výzvách k doplnění svých podání. (Soudní přezkum práce cizinecké policie je sice možný, ovšem vzhledem ke zdlouhavosti soudního řízení nemůže být v praxi efektivně využíván.) I když uvedený argument přijmeme, zůstává skutečností, že cizincům nejsou často v dostatečném rozsahu a formě dostupné ani ty informace plynoucí z interních předpisů, které jsou pro ně bezprostředně relevantní.

Lze shrnout, že zlepšení situace na úřadovnách a zajištění rychlejšího a efektivnějšího informování cizinců, je stále aktuálním úkolem. Předpokladem zlepšení situace v terénu je ale také zprehlednění zákonů.

8.8 Některé další problémové jevy

I v roce 2005 přetrvávalo zaměstnávání severokorejských dělnic v několika českých textilních a obuvních továrnách. Obvinění z „otrocké práce“ a omezování osobní svobody, které se objevilo v domácích i zahraničních médiích,³⁵⁴ vyšetřovala policie i příslušné úřady práce. Při šetření ale nebylo prokázáno porušení zákona. ministerstvo práce a sociálních věcí k případu také uvedlo, že řešení bez spolupráce korejských dělnic není možné. Za daných okolností je ale spolupráce málo pravděpodobná. Legalita pobytu a pracovního povolení severokorejských šiček a „dobrovolnost“ odevzdávání části svého platu severokorejskému velvyslanectví, a možná i objektivně lepší životní podmínky ve srovnání s životem v KLDR, však nemohou zbavit české úřady odpovědnosti, že nepřímou umožňují kontrolu KLDR nad svými občany na území ČR. Na tomto konkrétním případě se ukazuje i několik obecnějších problémů, kterým není stále věnována dostatečná pozornost. Jsou jimi pracovní podmínky cizinců (i Čechů) v určitých sektorech ekonomiky, jako je právě textilní průmysl. Dalším problémem je podezření ze snadného vykořisťování cizinců neznalých prostředí a jazyka, kteří jsou tak značně závislí na zaměstnavateli anebo zprostředkovateli.

8.9 Integrace přistěhovalců do české společnosti

V materiálu schváleném usnesením vlády ze dne 5. ledna 2005 byl naznačen nový směr rozvoje koncepce integrace cizinců. V průběhu roku 2005 pak ministerstvo práce a sociálních věcí ve spolupráci s ostatními dotčenými resorty zformulovalo návrh aktualizované Koncepce integrace cizinců (schválena usnesením vlády č. 126 ze dne 8. února 2006), která oproti dosavadnímu pojetí, založenému pouze na tzv. „mainstreamingu“, vytyčuje prioritní

³⁵⁴ Např. článek Barbary Demick v *Los Angeles Times* z 27. prosince 2005 a v *San Francisco Chronicle* z 1. ledna 2006, Respekt 12. prosince 2005.

oblasti a klíčové předpoklady integrace cizinců.³⁵⁵ V kontextu přípravy nové integrační strategie byla započata diskuse o povinném jazykovém vzdělávání cizinců, respektive o připravovaném zavedení zkoušek z českého jazyka pro získání trvalého pobytu. Tato debata opět zvýraznila skutečnost, že stát se dosud o kurzy češtiny pro cizince nestará. Výjimkou jsou pouze děti-cizinci-občané EU, pro které byly ve školském zákoně uzákoněny jazykové přípravy češtiny.

I v roce 2005 podporovala příslušná ministerstva integraci cizinců prostřednictvím zapojení nestátního neziskového sektoru do těchto aktivit.³⁵⁶

8.10 Státní občanství, soudní přezkum rozhodnutí o neudělení státního občanství ČR

V roce 2005 bylo uděleno státní občanství ČR 1 177 osobám (bez slovenských státních občanů). Nejčastěji bylo české občanství uděleno dosavadním státním občanům Ukrajiny, Polska, Rumunska a Ruské federace. K nejvyššímu nárůstu udělení státního občanství ČR došlo u azylantů (oproti roku 2004 zvýšení o 39 osob). Samostatnou skupinu tvoří slovenští státní občané. V roce 2005 bylo uděleno státní občanství ČR 246 slovenským občanům. Současně nabylo zjednodušeným způsobem – prohlášením státní občanství ČR 1 013 slovenských občanů.

Ministerstvo vnitra zpracovalo v roce 2005 *Analýzu právní úpravy nabývání a pozbývání státního občanství*, která byla dne 13. července 2005 projednána vládou ČR a ministři vnitra bylo uloženo vypracovat a vládě předložit do 30. září 2006 věcný záměr zákona o nabývání a pozbývání státního občanství ČR. Novým trendem v nabývání občanství ČR bude rozšíření možnosti dvojího státního občanství. To se promítne i v oblasti udělení státního občanství ČR, kdy nebude vyžadován doklad o pozbytí dosavadního občanství.

Zatímco ale *Analýza* odpovídá na nové potřeby, přehlíží staré problémy – přetrvávající potřebu zachovat přiměřené řešení pro osoby, na jejichž státoobčanskou situaci měl vliv rozpad ČSFR. Přetrvávající potřebu dokládá skutečnost, že nabytí občanství ČR tímto způsobem představuje téměř polovinu všech případů nabytí státního občanství ČR. Podle sdělení ministerstva vnitra bude proto při přípravě a projednávání věcného záměru zákona o nabývání a pozbývání státního občanství tato otázka dále diskutována.

V roce 2005 pokračovalo legislativní projednávání senátního návrhu zákona – novely, kterou se mění zákon č. 193/1999 Sb., o státním občanství některých bývalých československých státních občanů, ve znění pozdějších předpisů. Návrh, jenž se týká postavení některých krajanů, ruší časově omezenou možnost podat prohlášení o českém státním občanství, která se má stát trvalou.³⁵⁷

³⁵⁵ Za jeden z klíčových prvků dosavadní integrační strategie je považována podpora projektů. Ministerstva vyhláší každoročně dotační řízení na podporu integrace cizinců, v roce 2005 tak bylo podpořeno několik desítek projektů. Projekty jsou tematicky zaměřovány např. na zvýšení informovanosti cizinců a občanů, sociální a právní poradenství pro cizince, jazykovou vybavenost a další kvalifikaci cizinců, prevenci intolerance, rasismu a diskriminace cizinců. Obdobně v roce 2005 podpořily celou řadu projektů zaměřených na integraci cizinců také kraje a obce.

³⁵⁶ Například na ministerstvu kultury bylo v roce 2005 předloženo 33 projektů, které byly vyhodnoceny grantovou komisí ministerstva kultury pro integraci cizinců. Dotace byla udělena 16 projektům v celkové výši 800 000 Kč.

³⁵⁷ Zákon č. 46/2006 Sb., kterým se mění zákon č. 193/1999 Sb., o státním občanství některých bývalých československých občanů.

Stále zůstává nevyjasněna otázka rozsahu soudního přezkumu v případě rozhodnutí ministerstva vnitra, kterým se nevyhovuje žádosti o udělení státního občanství ČR, což s sebou v praxi nese značnou právní nejistotu dotčených cizinců a současně také nejednotné soudní rozhodování, a to dokonce v rámci jednoho soudu, který je k rozhodování předmětných věcí příslušný.³⁵⁸ V současné době se otázkou rozsahu soudního přezkumu rozhodnutí o neudělení státního občanství zabývá Nejvyšší správní soud, jehož rozhodnutí by mělo přispět k vyřešení nastalé situace.³⁵⁹

Pracovníci nestátních neziskových organizací poukazují i na další praktický problém - azylantů často poté, co je jim uděleno české státní občanství, musejí na místně příslušné matrice odevzdat veškeré doklady - průkaz povolení k pobytu azylanta i tzv. *travel document*, aniž by až do vystavení nových dokladů měli v rukou jakýkoliv doklad o oprávnění k pobytu (a cestování). Tento stav se např. u některých klientů Centra pro integraci cizinců protáhl dokonce na jeden, dva i tři měsíce.³⁶⁰

8.11 Nelegální migrace a její lidskoprávní aspekty

V roce 2005 se zvýšilo povědomí o nelegální migraci jak ve sféře akademického výzkumu, tak především i ve státní správě a mezi neziskovými organizacemi (např. projekt „Mezinárodní migrace a nelegální pracovní aktivity migrantů v Česku v širším evropském kontextu“ zadáný ministerstvem práce a sociálních věcí nebo projekty nestátních neziskových organizací týkající se nelegální migrace – viz dále).

Lidskoprávní roviny se nelegální migrace nejjasněji dotkla v oblasti školní docházky dětí migrantů bez náležitého pobytového statusu, která byla novým školským zákonem do značné míry zproblematizována (viz také výše). § 20 odst. 2 zákona pojednává o cizincích ve znění: „Osoby uvedené v odstavci 1 se stávají žáky a studenty příslušné školy za podmínek stanovených tímto zákonem, pokud řediteli školy prokáží nejpozději při zahájení vzdělávání oprávněnost svého pobytu na území České republiky“, lze vyložit buď v tom smyslu, že nelegální migranti by neměli být do škol přijímáni vůbec, nebo se s poukazem na ústavní právo na vzdělání míní, že ředitel školy je povinen dítě ve škole ponechat (a současně má informovat cizineckou policii, případně jiné orgány). I druhý přístup by v praxi znemožňoval realizaci práva na vzdělání těchto dětí a situace je každopádně zhoršením stavu oproti dřívějšímu, kdy nelegální cizinci do škol přijímáni byli.

³⁵⁸ Na jedné straně totiž Městský soud v Praze ve svých usneseních, vedených pod č. j.: 8 Ca 222/2003-23, 7 Ca 256/2003-25 a další, odmítl podané žaloby pro nepřipustnost a na druhé straně ve svém rozsudku, vedeném pod sp. zn.: 5 Ca 10/2004-24, dospěl k závěru, že: „není na místě podanou žalobu odmítnout a tím žalobkyni odepřít soudní ochranu.“

³⁵⁹ V zamyšlení nad ústavností současného systému udělování státního občanství se touto otázkou zabývají Pavel Molek a Vojtěch Šimíček. Autoři soudí, že z pohledu současné lidskoprávní reality je tradiční, tj. záporná odpověď na otázku práva na poskytnutí státního občanství, chybná. Mj. uvádějí, že s ustavením Nejvyššího správního soudu v roce 2003 je možné registrovat opatrný posun v judikatuře. „Patrná je především snaha Nejvyššího správního soudu vytvořit určitý tlak na ministerstvo, aby v zamítavých rozhodnutích o neudělení státního občanství rozhodnutí alespoň náležitě odůvodnilo.“ (P. Molek & V. Šimíček, Udělování státního občanství – na cestě od milosti státu k soudně přezkoumatelnému správnímu uvážení, *Právník* 2/2005, s. 137-156., cit. s. 144, 145.) Jiný názor vyslovil Vladimír Mikule. (V. Mikule, Ještě k udělování státního občanství a ke správnímu uvážení, *Bulletin advokacie* 10/2005, s. 46-48.)

³⁶⁰ Centrum pro integraci cizinců uvádí, že jeho pracovníci se v roce 2005 s tímto problémem setkali u deseti klientů.

V roce 2005 byli nezletilí cizinci bez doprovodu ve věkové kategorii 15 - 18 let (kteří byli zajištěni při neoprávněném vstupu nebo pobytu na území ČR) i nadále umísťováni do zařízení pro zajištění cizinců za účelem správního vyhoštění. Poslední novela zákona o pobytu cizinců – viz výše – přinesla změny k lepšímu, pokud se jedná o nezletilé bez doprovodu. Tato novela upravuje nové zvláštní podmínky, mj. snížení maximální doby zajištění nezletilých cizinců ze 180 na 90 dnů. I přes pozitivní legislativní změny z roku 2005, které byly zavedeny v souvislosti s nezletilými bez doprovodu, je např. UNHCR znepokojeno skutečností, že české úřady nadále cizince ve věku od 15 do 18 let bez doprovodu zajišťují a umísťují do zařízení, a to mj. s ohledem na článek 37 písm. a) a b) Úmluvy OSN o právech dítěte. UNHCR je toho názoru, že „děti, které žádají o azyl, by neměly být zajišťovány v zařízeních pro zajištění za žádných okolností“, a tím spíše, jedná-li se o „děti bez doprovodu“ (odst. 7.6. Směrnice politiky a postupů UNHCR při jednání s dětmi bez doprovodu žádajícími o azyl, ze dne 1. února 1997).

Větší mediální pozornost byla nelegální migraci věnována rovněž s úvahami o možnostech použití institutu tzv. „regularizace“ („legalizace“ či „amnestie“) pobytu nelegálních migrantů. Nejprve se tak dělo v reakci na provedení rozsáhlé regularizace nelegálních migrantů ve Španělsku na jaře roku 2005³⁶¹ a koncem roku také z podnětu projektu pěti nevládních organizací zabývajících se migrací, které představily regularizační opatření v širší evropské souvislosti a nastínily podrobněji některé regularizační možnosti, o nichž by mohla ČR uvažovat (legalizace pracovní migrace, legalizace z humanitárních důvodů, usnadnění promíjení správních vyhoštění, beztrestný výjezd pro cizince dobrovolně se přihlásivší a jiné).³⁶² Diskusi vyvolal i § 314 návrhu nového trestního zákona, který velmi paušálním způsobem kriminalizuje jakoukoli pomoc nelegálním migrantům.³⁶³

Mnohé z problémů, o nichž se diskutuje v kontextu regularizace, by ale mohlo být řešeno do budoucna snadnějším přístupem k zaměstnání cizinců v ČR a zejména opatřeními, která budou prevencí závislosti zahraničních pracujících na tzv. klientském systému. Dílčím prvkem je usnadnění přístupu k informacím o legálním způsobu zaměstnání v ČR již ve zdrojových zemích. Bylo by rovněž žádoucí poskytnout určitou ochrannou lhůtu cizincům při ztrátě zaměstnání, tak, jako to je v současnosti řešeno v projektu ministerstva práce a sociálních věcí *Pilotní výběr kvalifikovaných zahraničních pracovníků*.³⁶⁴

*Je nepochybné, že i Česká republika se v budoucnu bude muset více věnovat problematice nelegální migrace a lidských práv jednotlivých cizinců, kteří na území ČR nepobývají v souladu s předpisy.*³⁶⁵

9. Uprchlíci a jiné osoby, které vyžadují mezinárodní ochranu

9.1 Celková situace v oblasti azylu v roce 2005

³⁶¹ Ve Španělsku došlo v roce 2005 k legalizaci pobytu 700 000 nelegálních přistěhovalců.

³⁶² Poznatky z projektu jsou shrnuty na CD ROM „ČR a nelegální migrace“.

³⁶³ Sněmovní tisk 774/0. Poslanecká sněmovna návrh schválila 30. listopadu 2005. Ve Francii vedla obdobná diskuse k upřesnění podmínek, kdy lze i nelegálním migrantům pomáhat. To se týká např. situací ohrožení života, zdraví apod.

³⁶⁴ Viz <http://imigrace.mpsv.cz/>

³⁶⁵ Například pracovníci kanceláře Komisaře Rady Evropy pro lidská práva při své návštěvě v ČR v lednu 2005 dali v rozhovoru se zmocněncem pro lidská práva najevo, že právě oblast celkového přístupu českých orgánů k nelegálním migrantům vnímají v rámci „cizinecké agendy“ jako nejproblematictější. Uspokojení vyjádřili naopak ve vztahu ke změnám v režimu a výkonu zajištění nelegálních migrantů.

V roce 2005 pokračoval pokles počtu žádostí o azyl, na němž se podílí především dva faktory. V první řadě je pokles důsledkem vstupem ČR do EU a uplatňování dublinského systému. Druhým faktorem je celoevropský trend, kdy do zemí EU míří nižší počty žadatelů než v předchozích letech. V roce 2005 požádalo v ČR o azyl celkem 4 021 osob, což oproti roku 2004 představuje pokles o 26,3% (z počtu 5 459 žadatelů o azyl). Nejvíce žadatelů o azyl pocházelo z Ukrajiny (24,5% z celkového počtu žadatelů), která dlouhodobě patří mezi přední zdrojové země. Vysoký počet žádostí podali také občané Slovenska (711 osob). Významně se v roce 2005 zvýšil počet žadatelů z Indie (342 osob). Za těmito státy následují Čína a Ruská federace.

V roce 2005 vydalo ministerstvo vnitra v azylovém řízení celkem 4 375 rozhodnutí a celkem cizincům udělilo v 330 případech mezinárodní ochranu (tj. azyl nebo překážky vycestování). To je nejvyšší počet v historii ČR. Celková míra udělených forem ochrany tak v roce 2005 dosáhla hodnoty 11,1 %.³⁶⁶ Azyl udělilo ministerstvo vnitra 251 osobám, z toho nejvíce občanům Ruské federace (69) a Běloruska (47), dále následuje Arménie (19), Kazachstán (18), Uzbekistán (17) a Ukrajina (9). Překážky vycestování byly uděleny v 79 případech, nejčastěji státním příslušníkům Ruské federace (50).

V roce 2005 uplynulo celkem 15 let od chvíle, kdy se na území tehdejšího Československa objevili první „polistopadoví“ uprchlíci. Tuto historii připomněla akce Správy uprchlických zařízení MV - *Projekt Pod jedním sluncem - 15 let jsou uprchlíci u nás*. Jeho cílem bylo vytvořit prostor pro setkávání cizinců - žadatelů o azyl a většinové společnosti.³⁶⁷

9.2 Vytváření společné azylové politiky EU

Také v roce 2005 pokračoval proces vytváření společné azylové politiky EU. Byla přijata *Směrnice Rady 2005/85/ES o minimálních normách pro řízení o udělování a odnímání postavení uprchlíka v členských státech*, čímž byla dokončena první fáze vytváření společného evropského azylového systému. Na základě víceletého „Haagského programu posílení svobody bezpečnosti a práva v EU“ schváleného Evropskou radou v listopadu 2004, bylo stanoveno, že do roku 2007 mají být přijaté právní nástroje vyhodnoceny a Rada by měla Evropskému parlamentu do konce roku 2010 předložit předpisy ES druhé fáze překračující minimální úroveň harmonizace. Cílem druhé fáze je vytvoření jednotného azylového řízení v EU a jednotného statusu pro ty, kterým byl udělen azyl platný v celé EU.

Provádění azylové politiky EU má být založeno na solidaritě mezi členskými státy a vyžaduje existenci mechanismů k zajištění rovnováhy mezi nimi při vynakládání úsilí v souvislosti s přijímáním uprchlíků a vysídlených osob. K tomuto účelu byl *Rozhodnutím*

³⁶⁶ Celková míra udělených forem ochrany je vypočtena jako počet udělených azylů a překážek vycestování lomeno celkovým počtem udělených azylů a překážek vycestování a počtu rozhodnutí o neudělení azylu násobeno stem.

³⁶⁷ Mottem projektu bylo nepředstavovat uprchlíky bez samotných uprchlíků – uprchlíci měli mluvit sami za sebe. Od prosince 2004 do ledna 2006 proběhlo několik desítek celostátních a regionálních kulturních akcí a problematika uprchlictví byla představena v netradičních oblastech, a to jak regionálně (například jižní Morava, Kyjov) tak mentálně (divadlo a uprchlíci). Byly rovněž definovány možné styčné body pro další spolupráci s akademickou obcí.

*Rady 904/2004/ES zřízen Evropský fond pro uprchlíky (ERF) na léta 2005 – 2010.*³⁶⁸ Referenční částka pro financování projektů z ERF v roce 2005 byla pro ČR Evropskou komisí stanovena ve výši 1 322 783,90 EUR. Fond by se mohl stát podnětem a prostředkem k posílení aktivit směřujících ke zlepšení situace uprchlíků a dalších osob.

9.3 Změny právního rámce azylu a mezinárodní ochrany v roce 2005

I v roce 2005 docházelo, především v důsledku vývoje v EU, k četným novelizacím zákonů; zejména byl završen proces přijetí dvou novel zákona o azylu. Novela č. 57/2005 Sb., která vstoupila v účinnost dne 4. února 2005, transponuje dvě směrnice ES, a to *Směrnici 2003/9/ES ze dne 27. ledna 2003 stanovující minimální normy pro přijímání žadatelů o azyl* a *Směrnici 2003/86/ES ze dne 22. září 2003 o právu na sloučení rodiny*.³⁶⁹ Minimální požadavky pro přijímání žadatelů o azyl jsou stanoveny tak, aby za normálních okolností postačily k zajištění důstojné životní úrovně a srovnatelných životních podmínek ve všech členských státech, s cílem napomoci omezit sekundární pohyby žadatelů, k nimž dochází právě vlivem rozdílů mezi těmito podmínkami v jednotlivých členských státech.

Další novelou azylového zákona,³⁷⁰ která vstoupila v účinnost k 13. říjnu 2005, reagovalo ministerstvo vnitra na některé problémy aplikační praxe.³⁷¹ Významnou změnu přináší novela v soudním přezkumu správních rozhodnutí. Nově se stanovuje projednávání všech žalob ve věci azylu samosoudcem krajského soudu a projednávání kasační stížností ve věci azylu před Nejvyšším správním soudem. V návaznosti na připomínky ze strany veřejného ochránce práv, UNHCR a mnohých nevládních organizací a jejich iniciativu v Parlamentu nedošlo k plošnému vyloučení přípustnosti kasační stížnosti ve věcech azylu tak, jak to bylo původně zamýšleno ve vládním návrhu novely zákona o azylu.³⁷² Namísto toho byl zaveden nový institut tzv. nepřijatelnosti kasační stížnosti, a to jako východisko vedoucí ke snížení zátěže Nejvyššího správního soudu při současném zachování kasační stížnosti ve věcech azylu. Zavedení institutu nepřijatelnosti kasační stížnosti ve věcech azylu (nový § 104a s. ř. s.), který byl Poslaneckou sněmovnou zvolen jako určitý kompromis, lze označit za průlom v současném systému správního soudnictví, jehož pozitivní či negativní výsledky ukáže až aplikační praxe, a to zejména s ohledem na velmi restriktivně stanovené měřítko přijatelnosti – kasační stížnost musí svým významem podstatně převyšovat vlastní

³⁶⁸ Cílem ERF je povzbudit úsilí, které členské státy vynakládají v souvislosti s přijímáním uprchlíků a vysídlených osob se všemi důsledky, s ohledem na příslušné předpisy ES. Správa národních programů pro ERF je decentralizovaná, tzn. přijímací strana je zodpovědná za rozhodování a kontrolu realizace projektů. Dne 18. prosince 2005 bylo ukončeno první kolo výzvy k předkládání projektových žádostí, druhé kolo výzvy bylo ukončeno 14. února 2006. Projekty budou realizovány do 31. prosince 2006.

³⁶⁹ k charakteristice směrnic viz Zpráva 2004, bod II/9.2.

³⁷⁰ zákon č. 350/2005 Sb., kterým se mění zákon č. 325/1999 Sb., o azylu a o změně zákona č. 283/1991 Sb., o Policii České republiky, ve znění pozdějších předpisů, (zákon o azylu), ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony

³⁷¹ Novela zpřesňuje dikci těch ustanovení zákona, která vyvolávala nebo by mohla vyvolávat spory, zpřesňuje postup správního orgánu a doplňuje některé nové instituty (např. podpisové doložky ve stejnopisech rozhodnutí). Dále upravuje zákon tak, aby odpovídal novému správnímu řádu, aktuálnímu stavu organizace služby cizinecké a pohraniční policie s cílem odstranit pochybnosti o příslušnosti jednotlivých útvarů policie k provádění úkonů podle tohoto zákona. Rovněž sjednocuje terminologie azylového zákona se zákonem o pobytu cizinců na území ČR, a to zejména v oblasti názvů víz. Novela také novým způsobem upravuje podmínky poskytování ubytování, stravy, základních hygienických prostředků a kapesného žadateli o udělení azylu hlášenému k pobytu v azylovém zařízení. Na novelu navazuje vyhláška č. 376/2005 Sb., kterou se stanoví výše úhrady za stravu a ubytování poskytnuté v azylovém zařízení, výše kapesného a termíny jeho výplaty.

³⁷² Sněmovní tisk 882; novela byla schválena jako zákon č. 350/2005 Sb.

zájmy stěžovatele – a na skutečnost, že rozhodnutí o nepřijatelnosti kasační stížnosti nemusí být odůvodněno. Praktické problémy přinesla novela, co se týče změny způsobu zajištění zdravotní péče o žadatele (viz kapitola 9.4.1).

Rok 2005 přinesl přípravy dalších novelizací zákona o azylu a jiných dotčených zákonů v reakci na další normy ES – např. *Směrnici Rady 2004/83/ES ze dne 29. dubna 2004 o minimálních normách, které musí splňovat státní příslušníci třetích zemí nebo osoby bez státní příslušnosti, aby mohli žádat o postavení uprchlíka nebo osoby, která z jiných důvodů potřebuje mezinárodní ochranu, a o obsahu tohoto postavení* (tzv. „kvalifikační směrnice“). Jedná se o další z návrhů novel, kterým se do právního řádu ČR má do 10. října 2006 transponovat evropská legislativa. Zásadní změnou je to, že bude prováděno řízení o udělení mezinárodní ochrany, která může být udělena ve dvou formách - buď ve formě azylu nebo ve formě subsidiární ochrany.³⁷³ Splní-li žadatel podmínky k udělení obou forem, udělí se mu ochrana formou azylu jakožto forma vyšší. Tato novela by měla směřovat ke zlepšení postavení osob s vízem za účelem strpění pobytu, které bylo i v roce 2005 nadále svízelné.³⁷⁴

9.4 Problémy azylové praxe

9.4.1 Zdravotní pojištění žadatelů o azyl a cizinců, kterým bylo uděleno vízum za účelem strpění

Od října 2005 dochází k vážným problémům v oblasti zdravotního pojištění a poskytování zdravotní péče žadatelům o azyl a cizincům, kterým bylo uděleno vízum za účelem strpění pobytu. Výše uvedená novela zákona o azylu³⁷⁵ přenesla na systém veřejného zdravotního pojištění povinnost uhradit žadatelům o azyl a cizincům s vízem za účelem strpění zdravotní péči a obě tyto kategorie osob zařadila mezi pojištěnce veřejného zdravotního pojištění. Přijetí odlišného výkladu ustanovení § 88 odst. 2 zákona č. 350/2005 Sb.,³⁷⁶ ze strany ministerstva zdravotnictví, zdravotních pojišťoven a ministerstva vnitra vyvolalo v praxi doslova chaos. Zdravotnické pojišťovny odmítají registrovat tyto osoby jako své pojištěnce a současně jim většina zdravotnických zařízení odmítá poskytnout zdravotní péči. Provizorní řešení se podařilo nalézt teprve v lednu 2006 – trvalé řešení by měla přinést novela zákona o azylu.³⁷⁷ Do nabytí účinnosti této novely se ministerstvo vnitra (Správa uprchlických

³⁷³ Subsidiární ochrana je v návrhu zákona nazývána jako "doplňková ochrana".

³⁷⁴ Tyto osoby sice mohou na základě pracovního povolení pracovat, nemají ale nárok na dávky dle zákona o sociální potřebnosti ani na životní minimum, jen po roce pobytu mají nárok na dávky státní sociální podpory. Se zvyšujícím se počtem osob s tímto statutem se situace stává vážnější. Postavení těchto osob podrobněji rozvádějí pracovníci SOZE Petr Čejka a Pavel Pořízek v článku *Vízum strpění .- pro koho a proč?* (září 2005) na serveru migraceonline

http://aa.ecn.cz/img_upload/9e9f2072be82f3d69e3265f41fe9f28e/PCejka_PPorizek_Vizum_strpeni.pdf

³⁷⁵ zákon č. 350/2005 Sb., kterým se mění zákon č. 325/1999 Sb., o azylu a o změně zákona č. 283/1991 Sb., o Policii České republiky, ve znění pozdějších předpisů, (zákon o azylu), ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony

³⁷⁶ § 88 odst. 2 zákona o azylu zní: „Náklady spojené s poskytováním zdravotní péče podle odstavce 1 nese stát; náklady vzniklé zdravotnickému zařízení jsou hrazeny z veřejného zdravotního pojištění.“ Na toto ustanovení se váže změna zákona o veřejném zdravotním pojištění. V § 7, odst. 1 zákona č. 48/1997 Sb., o veřejném zdravotním pojištění, ve znění pozdějších předpisů, se na konci výčtu osob spadajících do veřejného zdravotního pojištění přidává písmeno p), které zahrnuje „žadatele o udělení azylu a jeho dítě narozené na území, cizince, jemuž bylo uděleno vízum za účelem strpění pobytu, a jeho dítě narozené na území, pokud nemají příjmy ze zaměstnání nebo samostatně výdělečné činnosti.“

³⁷⁷ Sněmovní tisk 1233/0. Vláda navrhla sněmovně projednávání návrhu tak, aby sněmovna s ním mohla vyslovit souhlas již v prvním čtení ([§ 90 odstavce 2 zákona č. 90/1995 Sb.](#) o jednacím řádu Poslanecké sněmovny, ve znění pozdějších předpisů).

zařízení) snažilo najít řešení, které by co nejméně poškozovalo jak samotné klienty, tak i poskytovatele zdravotní péče. Ministerstvo vnitra akceptovalo odmítnutí zdravotních pojišťoven pojišťovat žadatele o azyl na základě jejich právního rozboru zákona o azylu a zákona o veřejném zdravotním pojištění. Do doby odstranění legislativních překážek vydal ministr vnitra pokyn, na základě kterého bude zdravotní péči nadále zajišťovat a hradit za klienty Správa uprchlických zařízení.

9.4.2 Nesouhlas se změnou místa hlášeného pobytu žadatele o azyl

Ministerstvo vnitra v důsledku šetření veřejného ochránce práv změnilo dosavadní praxi při neudělování souhlasu se změnou místa hlášeného pobytu žadatele o azyl s tím, že napříště již svá vyrozumění o neudělení souhlasu se změnou místa hlášeného pobytu opatří stručným odůvodněním tak, aby bylo jasné, z jakého důvodu a na základě jakých skutečností nebyl žadateli o azyl souhlas udělen. Absence jakéhokoli odůvodnění totiž není v souladu s principy dobré správy a rozhodně nenaplnuje požadavek přesvědčivosti tak, jak ho stanoví správní řád. Navíc je zde i ústavněprávní rovina celého problému, a sice jeden ze základních principů materiálního právního státu, kterým je respektování zásady předvídatelnosti zákona a vyloučení prostoru pro případnou svévoli ze strany exekutivní moci, resp. rozhodujících správních orgánů.

9.4.3 Kvalita služeb v azylových zařízeních

Zpráva o stavu lidských práv v roce 2004 zachytila i medializovanou kauzu „elektrické zásuvky“ v azylových zařízeních. Při jednání Správy uprchlických zařízení MV vedeném se zástupci nevládních neziskových organizací vznikla potřeba definovat pojem „důstojné životní podmínky“. Z tohoto důvodu Správa uprchlických zařízení MV zpracovala závazný materiál „Standardy ubytovacích služeb v pobytových a přijímacích střediscích SUZ MV“, který byl schválen ministrem vnitra v roce 2005.³⁷⁸ V tomto materiálu jsou podrobně rozpracovány ubytovací podmínky žadatelů o azyl. Pro zajištění veřejné kontroly bude zmiňovaný materiál v dohledné době k dispozici nevládním organizacím. Materiál řeší i zmíněnou otázku elektrických zásuvek v ubytovacích prostorech - na základě přijatých opatření jsou všechny místnosti sloužící k ubytování vybaveny elektrickými zásuvkami, s výjimkou Pobytového střediska Kostelec nad Orlicí. Zde je podle sdělení Správy uprchlických zařízení MV potřeba realizovat úpravy investiční povahy, a proto zde bude tento standard naplněn v průběhu roku 2006.³⁷⁹

9.4.4 Řízení o udělení azylu v tranzitním prostoru mezinárodního letiště

V roce 2005 probíhaly přípravy k otevření nových prostor přijímacího střediska pro žadatele o azyl v tranzitním prostoru mezinárodního letiště Praha-Ruzyně; nové prostory byly

³⁷⁸ Cílem materiálu je upravit oblast, která do daného období nebyla žádným způsobem standardizována. Součástí vybavení pokojů je také stanovení elektrických spotřebičů, které si žadatel o azyl, po schválení provozovatelem, smí umístit v pokoji. Z toho vyplývá, že elektrické zásuvky budou součástí ubytovacích prostor.

³⁷⁹ V Kostelci nad Orlicí, bývalých kasárnách, elektrické zásuvky nikdy instalovány nebyly. SUZ MV musí instalovat rozvody po celé budově. Tato investiční akce byla začleněna do investičního plánu roku 2006. Problém se dále týkal zařízení Červený Újezd, které ale bylo uzavřeno v dubnu 2005. Ze zařízení Bělá-Jezová bude od února 2006 detenční zařízení.

otevřeny v lednu 2006. Otevření nových prostor lze jen uvítat, protože dosavadní středisko bylo zcela nevyhovující.

Rovněž v roce 2005 přetrvávaly systémové i praktické problémy s přístupem do tranzitního prostoru, a to jak pracovníků Správy uprchlických zařízení MV, kteří zabezpečují každodenní provoz přijímacího střediska, tak i pracovníků nestátních organizací, kteří chtěli žadatelům o azyl poskytovat právní či sociální poradenství.³⁸⁰ Nestátní nezisková organizace (konkrétně Organizace na pomoc uprchlíkům) upozorňuje rovněž na to, že se setkala na letišti Ruzyně s případy, že v praxi trvalo řadu dní, než byla žádost formálně převzata a stejně tak trvalo někdy i řadu dní, než bylo rozhodnutí předáno, ačkoli rozhodnutí o azylu mají být v tomto případě vydávána do pěti dnů.

9.4.5 Nezletilí žadatelé o udělení azylu bez doprovodu v roce 2005

V roce 2005 požádalo o udělení azylu celkem 106 nezletilých (v předchozím roce 95) z toho téměř polovinu tvořili nezletilí z Číny a Indie. Převážná většina (cca 90% příchozích) požádala o azyl ve věku 16 a 17 let.³⁸¹

Péče o nezletilé žadatele se také v roce 2005 zlepšovala a byla stabilizována. Pobyt nezletilých je zabezpečen ve specializovaných školských zařízeních pro výkon ústavní a ochranné výchovy pro cizince. V provozu jsou dvě zařízení: Zařízení pro děti cizince a středisko výchovné péče Praha 4 - Háje (s kapacitou 12 míst jako diagnostické zařízení s pobytem cca dva měsíce) a navazující Výchovný ústav Permon (Příbram) s kapacitou cca 45 míst, kde je již prováděna i příprava několika nezletilých na povolání formou zajištění středního odborného vzdělání. Pobyt v ústavu Permon je zajištěn i po dosažení 18 let prodloužením ústavní výchovy soudem nebo smlouvou v rámci přípravy na budoucí povolání až do 26 let. V zařízeních pracují odborní a specializovaní pracovníci, zařízení usilují o vytváření multikulturního prostředí s ohledem na etnickou a náboženskou různost dětí. Prioritou je odstranění jazykové bariéry. Jsou zde vytvářeny individuální programy pro děti s psychickým traumatem, výchovné, vzdělávací a adaptační programy jsou přizpůsobovány podle prostředí, z jakého děti pocházejí v kontextu individuálních schopností jedince.

Zatímco ale materiální a další péče, např. zdravotní či psychologická, o nezletilé žadatele bez doprovodu je již zajištěna na dobré úrovni, sporným bodem je jejich zastupování v azylovém řízení.³⁸² Podle dlouhodobé praxe byli „opatrovníky pro správní řízení“

³⁸⁰ Azylové středisko je umístěno ve vyhrazeném bezpečnostním prostoru. V souladu se zákonem č. 412/2005 Sb., o ochraně utajovaných skutečností a bezpečnostní způsobilosti, a na základě dalších předpisů, musejí osoby, které pracují v těchto prostorách (nebo zde často vstupují), vlastnit trvalý identifikační průkaz. Žadatel o průkaz, musí být držitelem dokladu Národního bezpečnostního úřadu o prověrce bezpečnostní způsobilosti fyzické osoby.

³⁸¹ V přijímacím středisku ve Vyšních Lhotách požádalo o azyl jen 25 nezletilých, na letišti Praha-Ruzyně 41, ve speciálních zařízeních (viz výše) to bylo 6 nezletilých a v zařízeních pro zajištění cizinců využilo této možnosti 34 nezletilých.

³⁸² § 89 zákona o azylu zní: „(1) Je-li žadatelem o udělení azylu nezletilá osoba bez doprovodu, je jí soudem k ochraně jejích práv a právem chráněných zájmů spojených s pobytem na území ustanoven opatrovník podle zvláštního právního předpisu. ...(2) Funkci opatrovníka vykonává zletilý příbuzný nezletilé osoby bez doprovodu zdržující se na území; není-li takové osoby nebo nelze-li funkci opatrovníka takovou osobu pověřit, vykonává funkci opatrovníka jiná vhodná fyzická nebo právnická osoba nebo obecní úřad obce s rozšířenou působností podle místa, kde je nezletilá osoba bez doprovodu hlášena k pobytu. Působnost stanovená krajskému úřadu a obecnímu úřadu obce s rozšířenou působností podle tohoto zákona je výkonem přenesené působnosti.“

ministerstvem vnitra ustanovování pracovníci nestátních neziskových organizací pracujících s uprchlíky a vedle toho podávalo ministerstvo vnitra návrh soudu na ustanovení opatrovníka „pro pobyt“.³⁸³ Tato praxe se však v současné době mění. Změna je z hlediska konzistence výkladu zákona logická, v praktickém důsledku ale podle názoru nevládních organizací znamená omezení ochrany práv těchto žadatelů o azyl.

Do tradiční praxe zasáhla dvě rozhodnutí Krajského soudu v Hradci Králové, který rozhodl, že opatrovník ustanovený správním orgánem není opatrovníkem, se kterým by se mělo v řízení jednat, ale že správní orgán měl ihned iniciovat ustanovení opatrovníka „pro pobyt“, a s ním pak jednat i v azylovém řízení. Ministerstvo vnitra se proto rozhodlo přijmout nový postup. Po zjištění, že žádost byla podána nezletilým bez doprovodu, podává návrh na ustanovení opatrovníka „pro pobyt“, kterým navrhuje orgán sociálně-právní ochrany dětí (dále OSPOD). Tyto orgány se ale brání funkci opatrovníka ve správním řízení o azylu vykonávat. Namítají, že ze zákona o sociálně-právní ochraně dětí k tomu nejsou příslušní, že na výkon takové služby nejsou pracovníci orgánů sociálně-právní ochrany dětí školeni a chybí finanční prostředky na služby tlumočnicka, které jsou pro výkon opatrovnictví nezbytné. Ministerstvo práce a sociálních věcí dává tomuto názoru za pravdu. Orgány sociálně-právní ochrany dětí tak odmítají prakticky funkci opatrovníka vykonávat v celé šíři a omezují se na přítomnost při pohovorech, které jsou v rámci azylového řízení s nezletilým prováděny, ale nechťejí se podílet např. na sepsání žaloby. Funkce, které by měl řádný opatrovník vykonávat, pak plní ti, kteří byli „pro nadbytečnost“ z procesu vytěsněni, tedy pracovníci nestátních neziskových organizací. Nemají sice povinnosti, ale ani práva - nemohou tedy nahlížet do spisů či hovořit s nezletilým o samotě, což jsou však činnosti pro řádný výkon opatrovnictví nezbytné.

Celkově je situace na tomto úseku chaotická, což platí i pro ustanovování opatrovníků pro děti-cizince v dalších situacích – ustanovení opatrovníka pro řízení o zajištění a ustanovení opatrovníka pro řízení o správním vyhoštění.³⁸⁴

Dalším problémem jsou průtahy v azylovém řízení nezletilých bez doprovodu. Ke konci roku 2005 bylo v České republice evidováno 56 nevyřízených žádostí o udělení azylu podaných nezletilými žadateli o azyl bez doprovodu. UNHCR vyjádřilo znepokojení nad množstvím nevyřízených žádostí o udělení azylu nezletilými bez doprovodu a počet individuálních řízení, jejichž délka přesahuje zákonnou lhůtu stanovenou zákonem o azylu. UNHCR zastává názor, že by dětem vzhledem k jejich zranitelnosti a zvláštním potřebám měl být status uprchlíka udělován prioritně a že je třeba vynaložit maximální úsilí k tomu, aby bylo v řízení rozhodnuto efektivně a spravedlivě (odst. 8.1 a 8.5 Směrnice UNHCR). Podle

³⁸³ Starší postup lze shrnout takto. Jakmile ministerstvo vnitra zjistilo, že žádost o azyl byla podána nezletilým bez doprovodu, správním rozhodnutím ustanovilo opatrovníka pro správní řízení o azylu, kterým byl pracovník některé z nestátních neziskových organizací. S tímto opatrovníkem pak v řízení ministerstvo jednalo a všechny úkony, prováděné s nezletilým, byly prováděny za účasti tohoto opatrovníka. Vedle tohoto opatrovníka pro správní řízení o udělení azylu ministerstvo vnitra podalo návrh soudu na ustanovení opatrovníka „pro pobyt“. Tímto byl pak většinou ustanoven orgán sociálně-právní ochrany dětí, příslušný dle místa pobytu dítěte.

³⁸⁴ Je-li zajištěným nezletilý cizinec bez doprovodu, je policie povinna podle § 124 odst. 3 ustanovit mu opatrovníka. Policie o ustanovení opatrovníka nezletilého cizince bez doprovodu neprodleně vyrozumí a poučí jej o úkolech opatrovníka. Opatrovník je ustanovován až po zajištění. Cizinecká policie ustanovuje opatrovníkem Městský úřad Černošice (zařízení pro zajištění cizinců Velké Přílepy), který se však proti tomu odvolal. Městský úřad Černošice byl také ustanoven policií jako opatrovník pro řízení o správním vyhoštění. O opatrovníku pro správní vyhoštění není v zákonech zmínka, naopak § 178, zákona o pobytu cizinců je způsobilá k právním úkonům pro účel tohoto zákona osoba starší 15 let. Nicméně jde o řízení, které je pro nezletilého snad nejdůležitější, protože se rozhoduje také o překážce vycestování u vyhoštění, u čehož by rozhodně opatrovník být měl.

partnerských nevládních organizací je většině nezletilých bez doprovodu, kteří žádají o azyl, rozhodnutí o azylu vydáno teprve po dosažení plnoletosti (věku 18 let). UNHCR obdržel informace o několika případech, kdy řízení o žádosti o udělení azylu trvalo déle než dva roky, a nezletilí žadatelé bez doprovodu mezitím dosáhli věku 18 let.

9.4.6 Nedostatečné doklady nezletilých bez doprovodu, kteří nežádají o azyl; pohřešování nezletilých

V souladu se zákonem o pobytu cizinců, ve znění pozdějších předpisů, mají nezletilí cizinci bez doprovodu, kteří nežádají o azyl, právo, aby jim cizinecká policie vydala doklady prokazující jejich právní postavení/pobyt, jsou-li v České republice v ústavní péči. Neziskové organizace však upozorňují na skutečnost, že podmínka předložení rodného listu v současné době prakticky znemožňuje dětem bez doprovodu získat v ČR doklady od cizinecké policie. Jediným dokladem, který za současného stavu obdrží, je rozhodnutí soudu o ústavní péči. UNHCR k tomu uvádí, že *Statement of Good Practice* vydaný organizací *Separated Children in Europe Programme* (2004) přitom uvádí, že „evidence a doklady jsou k ochraně dlouhodobých zájmů odloučených dětí nezbytné“. Úřady by tak měly stávající mezeru mezi právní úpravou a jejím prováděním odstranit.

Určité zneklidnění vyjádřilo UNHCR, co se týče situace pohřešovaných nezletilých cizinců. UNHCR nemá k dispozici ucelený přehled situace co do pohřešovaných nezletilých bez doprovodu v Evropě. Zatímco někteří uprchnou ze státu prvního vstupu do jiných států za příbuznými nebo blízkými, v České republice vnímá UNHCR přetrvávající fenomén, kdy se nezletilí bez doprovodu z ústavní péče ztrácejí, se smíšenými pocity, pokud jsou tak nezletilí bez doprovodu stavěni do zranitelnějšího postavení a vystavováni nebezpečí obchodu s lidmi. V roce 2005 byli především pohřešováni nezletilí bez doprovodu původem z Číny a Indie. Navíc téměř všichni nezletilí zájemci o azyl, kteří přicestovali na letiště v Praze, z České republiky uprchli.

9.4.7 Integrace azylantů v roce 2005

Přes značné úsilí, které stát integraci azylantů věnuje, nevyhlíží situace příliš povzbudivě, co se týče skutečné integrace azylantů do české společnosti, nad rámec zajištění základních materiálních potřeb. Koncepce integrace azylantů³⁸⁵ v roce 2005 zásadní strategické změny nepřinesla - stejně jako v předchozích letech se zaměřila především na oblast zajištění bydlení, na výuku českého jazyka a okrajově též na oblast zaměstnanosti.

V roce 2005 bylo zajištěno 40 integračních bytů pro 102 azylantů (z toho sedm nabídek podle varianty č. II, jež umožňuje pronajmout byt u soukromého pronajímatele) a obcím bylo uvolněno celkem 13 482 407 Kč.³⁸⁶ Přesto případy, kdy azylanti žili v provizorních podmínkách azylových integračních středisek i několik let, nebyly ani v roce 2005 výjimkou.

³⁸⁵ usnesení vlády ze dne 26. ledna 2005 č. 104 (<http://racek.vlada.cz/usneseni/>)

³⁸⁶ Na základě usnesení vlády je doporučováno každoročně hejtmanům postupovat podle materiálu vlády, který jednotlivým krajům stanovuje kvóty pro integraci azylantů. Nejedná se o přenesenou působnost krajů, splnění kvót tak nelze vynucovat a jejich naplnění tak zůstává otázkou jednotlivých krajů.

Podpora nabytí znalosti českého jazyka byla v roce 2005 realizována podle „Pokynu ministryně školství, mládeže a tělovýchovy k zajištění kurzů českého jazyka pro azylanty“. Vlastní kurzy zajišťovalo na základě smlouvy s ministerstvem školství, mládeže a tělovýchovy Sdružení občanů zabývajících se emigranty (SOZE) se sídlem v Brně.

Tzv. specifický program na podporu zaměstnanosti pro azylanty zatím nepřinesl oproti dřívějšímu stavu výrazné zlepšení.³⁸⁷ Nezaměstnanost azylantů několikanásobně převyšuje průměrnou nezaměstnanost v ČR (zaměstnáno je pouze 38% azylantů starších 18 let), navíc se jedná o nezaměstnanost dlouhodobou. Pouze 20% zaměstnaných azylantů přitom vykonává práci v oblasti, která se alespoň přibližuje jejich kvalifikaci. Podle údajů ministerstva práce a sociálních věcí bylo v období XI/2004-I/2005 evidováno na úřadech práce v ČR celkem 71 azylantů, přičemž z tohoto počtu bylo do rekvalifikačních kursů zařazeno pouze 9 azylantů. Podle vyjádření ministerstva je na vině především skutečnost, že azylanti ovládají češtinu zcela nedostatečně, případně vůbec. V tomto směru nelze než uvítat pilotní projekt ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy, který směřuje k navýšení stávajícího rozsahu kursů češtiny ze 100 hodin, resp. 150 hodin na 480 hodin.

V roce 2005 vznikly z podnětu ministerstva vnitra i dvě studie, které měly vyhodnotit dosavadní stav integrace a indikovat potřebné změny. Byly to podrobná studie Etnologického ústavu Akademie věd ČR³⁸⁸ a mnohem úžeji zacílená studie k tématu bydlení zpracovaná zmocněncem vlády pro lidská práva.³⁸⁹ Vedle toho zpracovalo ministerstvo práce a sociálních věcí na žádost zmocněnce vlády pro lidská práva přehled o úpravě starobních důchodů ve vztahu k azylantům v jiných zemích. Ze závěru studie Etnologického ústavu AV ČR mj. vyplynulo, že zatímco v oblasti bydlení lze konstatovat relativně příznivou situaci, v oblasti zaměstnání je stav mnohem horší, mj. tzv. akční plány se zatím ukázaly jako nefunkční. Upozorňuje i na problém důchodů – azylanti mají zpravidla nárok na důchod ve zdrojových zemích, ale zpravidla není možné, aby o těchto nárocích získali doklad – v důsledku této a dalších skutečností tak azylanti často zůstávají pouze na variantě životního minima.³⁹⁰ Podle rozboru ministerstva práce a sociálních věcí ale ani jiné země nemají na tento problém specifická řešení.

Zkušenosti ukazují, že k integraci cizinců je třeba přistupovat komplexně. Kromě otázky bydlení a jazykové výuky je nutné věnovat zvláštní pozornost skutečnému zařazení

³⁸⁷ Od 1. října 2004 začaly úřady práce pro azylanty zajišťovat nabídku individuálních akčních plánů, jako nástroje aktivní politiky zaměstnanosti, s cílem podpořit tuto kategorii cizinců jakožto znevýhodněnou skupinu při vstupu na trh práce. Zařazení do individuálních akčních plánů umožňuje využívání komplexních, individuálně přizpůsobených služeb poskytovaných či zprostředkovaných úřadem práce, čímž se zvyšuje možnost uplatnění uchazeče o zaměstnání na trhu práce a působí preventivně proti dlouhodobé nezaměstnanosti.

³⁸⁸ *Závěry z výzkumu integrace azylantů a efektivitu státního integračního programu* - Příloha k části č. 3 materiálu o zabezpečení integrace azylantů v roce 2006, usnesení vlády ze dne 4. ledna 2006 č. 5.

³⁸⁹ *Analýza možných perspektivních řešení státního integračního programu v oblasti bydlení azylantů*.

Materiál byl předložen vládě pro informaci na zasedání dne 12. října 2005.

³⁹⁰ Podle citované studie ministerstva práce a sociálních věcí „Analýza sociálních nároků azylantů“ je ale situace obdobně jako v ČR řešena i v jiných zemích – finanční zabezpečení uprchlíků je zajištěno minimálními důchody, pokud příslušný důchodový systém takový důchod upravuje nebo dávkami sociální pomoci zajišťujícími minimální příjem, a to z „nepojistných“ systémů. Studie shrnuje, že ve státech, v nichž v rámci I. pilíře důchodového systému existuje zaručený minimální důchod, jehož účelem je pokrýt plošně všechny obyvatele, jde zpravidla o důchod, který plní obdobnou funkci jako v ČR institut životního minima. Pokud důchodový systém nezaručuje minimální garantovaný důchod, jsou azylanti zabezpečováni pouze dávkami sociální pomoci. Způsob důchodového zabezpečení přitom vyplývá z charakteru důchodového systému toho kterého státu, z jeho tradice a historického vývoje.

azylantů na trh práce (včetně uznávání dosaženého vzdělání), sociálnímu zabezpečení azylantů (mj. oblast důchodového zabezpečení), otázce slučování jejich rodin či nabývání státního občanství. Navzdory některým úkolům obsaženým v usnesení vlády ze dne 26. ledna 2005 č. 104 zůstává dle vyjádření nestátních neziskových organizací dlouhodobě neřešenou otázkou i problematika handicapovaných azylantů, resp. jejich umisťování do sociálních zařízení či jiný způsob poskytování adekvátních sociálních služeb. Vzhledem k těmto skutečnostem lze uvítat spuštění pilotního projektu Integrace 2005 Správou uprchlických zařízení MV (1. října 2005 - 31. prosince 2005). Projekt se zaměřuje na motivaci azylantů ubytovaných v integračních azylových střediscích Správy uprchlických zařízení MV k vlastní iniciativě při hledání bydlení a zaměstnání a poskytování asistence při těchto aktivitách. Do projektu byly smluvně zapojeny i nestátní neziskové organizace.

III. Závěr

Situaci v oblasti lidských práv v roce 2005 v České republice lze vyhodnotit jako v zásadě stabilní. To odpovídá dosaženému stavu rozvoje a upevnění demokratických poměrů v české společnosti, kde vedle veřejných institucí sehrává důležitou roli také rozvinutý občanský sektor s funkční sítí nevládních organizací zapojených do aktivit ve prospěch dodržování lidských práv. Ve srovnání s předchozími lety nedošlo v ČR z hlediska lidských práv k negativním posunům v rovině legislativní ani k výrazně problematickým událostem v praxi, které by vyplývaly ze závažných systémových nedostatků. Zřejmě nejkontroverznější a nejvíce medializovanou událostí se stal nepřiměřený policejní zásah proti účastníkům technopárty CzechTek. V tomto bodu se posouzení situace ze strany odpovědných orgánů a veřejné mínění výrazně lišily a liší. Veřejná diskuse a návrhy opatření k nápravě, která doporučil ve své závěrečné zprávě z šetření veřejný ochránce práv, by měly zabránit tomu, aby k podobným excesům docházelo i v budoucnosti.

Jednou z nejdiskutovanějších událostí týkající se ochrany lidských práv v Evropě bylo v minulém roce dosud neuzavřené vyšetřování údajné existence utajovaných detenčních zařízení amerických tajných služeb (CIA), která mají sloužit k zadržování občanů cizích států podezřelých z terorismu, a neohlášených transportů takových osob. V této souvislosti generální tajemník Rady Evropy inicioval svou povahou výjimečnou proceduru podle článku 52 Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod a požádal všechny smluvní státy včetně ČR o poskytnutí informací o tom, jak je vnitrostátním právem zajištěno provádění příslušných ustanovení úmluvy. Lze předpokládat, že v roce 2006 bude tato debata pokračovat i v širším kontextu otázek zásahů do lidských práv a základních svobod v boji s terorismem.

Pozitivní změnou a výrazným posílením mechanismů ochrany lidských práv v ČR, která je klíčová i z hlediska výše uvedených evropských diskusí, bylo v roce 2005 nepochybně rozšíření působnosti veřejného ochránce práv o provádění systematických preventivních návštěv v detenčních zařízeních. Uvítat je třeba i některé dosud neschválené zákony, které přinášejí do českého právního řádu nové instituty, jako je například návrh zákona upravující nové možnosti ochrany před domácím násilím a návrh zákona o registrovaném partnerství. Pozitivní změny v oblasti zdravotnictví a sociální péče by měly v budoucnu přinést v roce 2005 připravené návrhy zákonů o zdravotní péči a o sociálních službách. V uplynulém roce byla také zahájena odborná diskuse k některým dosud opomíjeným tématům z oblasti biomedicíny a práv pacientů, jako je například problematika sterilizací a poskytování informovaného souhlasu pacientů obecně nebo problematika nekonvenčních zdravotnických metod.

Vedle toho byla v roce 2005 přijata řada dílčích novel právních předpisů směřující ke zlepšení ochrany lidských práv, jež zaznamenává podrobně tato zpráva (např. novela zákona o pobytu cizinců, která humanizuje režim zajištění, změny v řízení o způsobilosti k právním úkonům a v detenčním řízení, které umožňují dotčeným osobám aktivněji ovlivňovat průběh řízení, či změna výpočtu výše nákladů výkonu trestu odnětí svobody, která bude mít pozitivní vliv na resocializaci odouzených po propuštění z vězení), konkrétních opatření, která přispějí k vytváření vstřícnějšího a humánnějšího přístupu veřejných orgánů k těm, kteří jsou odkázáni na služby či pomoc společnosti (např. práce na standardech ubytovacích služeb Správy uprchlických zařízení MV a standardech kvality sociálních služeb) a opatření, která jinak

napomáhají občanům při ochraně práv (vytvoření inspektorátů práce, posílení postavení státního zástupce při dozoru nad výkonem ústavní výchovy nebo ochranné výchovy).

Jako přetrvávající systémový nedostatek je možné označit především to, že dosud nebyla přijata komplexní právní úprava v oblasti diskriminace a rovného zacházení a nebyl ustanoven orgán, který by se této agendě, včetně řešení individuálních případů, systematicky věnoval. V budoucnu by měla být diskutována změna systému vyšetřování deliktního jednání policistů, případně dalších veřejných činitelů, ať už se jedná o přestupky, disciplinární delikty nebo trestné činy, který je dlouhodobě kritizován pro nedostatečné záruky nezávislosti. Negativní dopady má také neexistence právní úpravy v oblasti duševního zdraví, chybí zejména zákon o výkonu ochranného léčení. Dluh má česká společnost také vůči stále rostoucímu počtu osob, které se octnou bez přístřeší a nejsou schopny již situaci samy řešit, byť o „návrat“ do společnosti mají zájem. Prostředky, které jsou věnovány na tyto účely, nejsou dostatečné, což následně může podporovat nepřímo i alarmující agresi a nepřátelství vůči bezdomovcům ze strany některých občanů. Rok 2005 zviditelnil mediálně i další přetrvávající problém, který se doposud nepodařilo státním orgánům vyřešit - problémový přístup některých skupin v zemi legálně pobývajících cizinců ke zdravotnímu pojištění, který se může v individuálních případech obrátit v drama celých rodin. Nedořešena zůstává otázka vnitrostátního provádění rozhodnutí mezinárodních kontrolních orgánů, zejména rozhodnutí Evropského soudu pro lidská práva v netrestních věcech. Systémové opatření si již několik let žádá i příliš dlouhá délka soudních řízení, na kterou ČR Evropský soud pro lidská práva opakovaně upozorňuje.