

ZPRÁVA

O STAVU LIDSKÝCH PRÁV v České republice za rok 2005

Český helsinský výbor



PRAHA červen 2006

Obsah

Obsah.....	1
Úvodem	2
Rovné příležitosti mužů a žen.....	3
Práva seniorů.....	11
K věkové diskriminaci na trhu práce	14
Práva pacientů.....	16
K integraci cizinců	19
Postavení žadatelů o azyl	23
Vězeňství	32
Soudnictví.....	38
Policie a lidská práva	44

Úvodem

Už po dvanácté vydáváme letos svou Zprávu ČHV o stavu lidských práv v České republice, tentokrát o jejich stavu v roce 2005.

Naše zpráva sestává z 10 kapitol (dvou až deseti-stránkových), které vypracovali na přelomu let 2005 a 2006 pracovníci a pracovnice, také však aktivistky ČHV, pouze dvě kapitoly (pátá a sedmá) pocházejí od pracovníků spolupracujících organizací.

Přístup k tématům je různý a tato různost je dána především růzností samotných obsahů. Jinak je totiž nutno pojednat o takových úsecích naší společenské skutečnosti, jako je vězeňství, soudnictví, policie, jinak o problematice práv některých skupin, jako jsou ženy a muži, děti, senioři, pacienti, cizinci a uprchlíci, navíc i o jejich specifických problémech a možnostech řešení.

Zatím co řada kapitol (1., 3., 4., 6., 8., 9., 10.) představuje z velké části výstupy z projektů ČHV zpracovávaných v roce 2005 či v roce v roce 2004, ostatní kapitoly (2., 5., 7.) prostě vyplývají z odborného zaměření a činnosti jejich autorek.

Nevládní Zprávu ČHV o stavu lidských práv v ČR v roce 2005 vydáváme téměř zároveň s vládní zprávou (s obdobným názvem), která je obširnější a exaktnější pokud jde o konstatování těch či oněch skutečností a faktů. To je z velké části zásluha výborů, které pracují při Radě pro lidská práva vlády ČR, ale též zástupců resortů, jednotlivců zastupujících občanský sektor i odborníků.

Pokud jde o naši Zprávu, doufáme, že svými kritickými popisy a rozbory, event. návrhy na řešení přispějeme k posuzování situací v různých oblastech a úsecích života naší společnosti a obohatíme monitoring naplňování, ochrany a obrany lidských práv, jenž je od počátku existence naší nestátní neziskové organizace jejím hlavním posláním.

PhDr. Hana Havelková, Předsedkyně ČHV

PhDr. Libuše Šilhánová, místopředsedkyně ČHV

Rovné příležitosti mužů a žen

Pokud jde o realizaci požadavku rovných příležitostí pro muže a ženy ubíral se vývoj v zásadě stejným směrem jako v letech předchozích. Jinými slovy, nedošlo k výraznějšímu posunu, kromě lehce narůstající veřejné diskuse k tomuto tématu. Antidiskriminační zákon doposud nebyl přijat, antidiskriminační prvky v jednotlivých relevantních zákonech sice existují, ale s ohledem na celkově obtížnou vymahatelnost práva v České republice zůstávají i v této oblasti relevantní klauzule spíše jen na papíře. Totéž se týká vládních politik na prosazování rovných příležitostí i ty zůstávají pouze v proklamativní rovině, jsou tedy ryze formální.

Největší rozdíly v postavení žen a mužů zůstávají i nadále na trhu práce a v politickém životě. I nadále přetrvává velmi nízká participace žen v politických pozicích, zejména v těch vyšších. Situaci si můžeme vhodně ilustrovat na složení Rady pro rovné příležitosti žen a mužů. Z 23 členů a členek tohoto orgánu je 10 žen (43 %) a 13 mužů. Z 13 mužských členů je 12 vysokých státních úředníků: 9 náměstků, vrchní ředitel MV pro rovné příležitosti, zmocněnec pro lidská práva, místopředseda Českého statistického úřadu, a třináctým členem je zástupce zaměstnavatelů: předseda Konfederace zaměstnavatelských a podnikatelských svazů ČR. Co se týká ženských členek Rady, složení je následující: poslankyně, náměstkyně MO, vrchní ředitelka MMR, předsedkyně odborového svazu, odbornice-socioložka a 5 zástupkyň neziskových organizací. Složení Rady nám tedy výstižně ilustruje situaci ve společnosti tedy nejen participaci na trhu práce a zastoupení žen v určitých sektorech, ale i disproporcii v přístupu k nejvyšším rozhodovacím pozicím.

Pokud se podíváme na trh práce, zaměstnanost žen (včetně dosažené kvalifikace) je v naší společnosti dlouhodobě vysoká. Ze všech zaměstnaných osob je 44,2 % žen. Průměrná nezaměstnanost v minulém roce (podle zatím dostupných zdrojů) se pohybovala někde kolem 10,5% u žen a 7,6 % u mužů. Dlouhodobě nepříznivá je situace v odměňování mužů a žen za práci stejné nebo obdobné hodnoty (tzv. Gender Pay Gap). Podle publikace Ženy a muži v datech 2005(MPSV/ČSÚ) jsou data platná pro rok 2004 následující: ženy vydělávají méně (jejich mediánová mzda je nižší měsíčně o téměř 3700Kč) než muži, a to bez ohledu na skutečnost, že mají stejné vzdělání. Oběma skupinám rostly platy úměrně s vyšší vzdělání, avšak mediánová mzda českých žen v roce 2004 dosahovala pouze 80,9% úrovně výše mediánové mzdy mužů (GPG = 19,1%). Největší diskrepance byly zjištěny u středoškoláků bez maturity (GPG = 29,5%) a u vysokoškoláků s magisterským a vyšším než magisterským vzděláním (GPG = 25,9%), nejmenší byly u středoškoláků s maturitou (GPG = 19,5%) a u lidí s vyšším odborným nebo bakalářským vzděláním (GPG = 23,6%). Zároveň platí, že diference se dělí podle sektoru : např. ve finančním sektoru GPG činí kolem 36 % zatímco ve vedoucích a řídicích pozicích a u zákonodárců dělá GPG přibližně 32 %.

Dalším tématem k řešení pro Českou republiku je horizontální a vertikální segregace pracovního trhu. Většina žen pracuje v sektoru služeb a to přes 70 %, což je zároveň sektor s nejnižším platovým ohodnocením. Ženy zároveň představují většinu v nižších administrativních pozicích, je to přibližně 80%. Pokud se týká vedoucích a řídicích pozic, v zásadě platí, že se ženy v těchto pozicích vyskytují zejména v sektorech / oborech s nižší úrovní odměňování. Ve vrcholových pozicích v komerčním sektoru se ženy vyskytují minimálně; výzkumy z posledních let uvádějí přibližně 8 %.

Podobná situace je ve veřejném a politickém životě. Ve vládě ČR jsou v současnosti dvě ženy. Na místní úrovni je mezi obecními zastupiteli 22,66 % žen, v Poslanecké sněmovně je v současnosti 17 % a v Senátu 12,3 %. Ani jedna žena není mezi hejtmany, natož aby byla primátorkou města. Obecně platí, že starostky se vyskytují spíše v malých městech, a to zejména ve venkovských oblastech. Z uvedeného lze dovodit, že se ženy v rozhodujících pozicích vyskytují zcela minimálně. Jedinou výjimkou z pravidla je soudnictví. Nejvyšší podíly žen jsou mezi soudci: mezi soudci Ústavního soudu je žen 30,8%, mezi soudci Nejvyššího soudu je to 23,7% a mezi soudci ostatních soudů jsou žen téměř dvě třetiny (64,2%).

V souvislosti s nadcházejícími volbami v roce 2006 je nutno podotknout, že nedošlo ke změně volebního zákona tak, jak Rada vlády pro rovné příležitosti doporučila v roce 2003: Rada vlády pro rovné příležitosti žen a mužů doporučuje vládě ČR provést reformu volebního systému, která by po vzoru francouzské a belgické právní úpravy podpořila vyrovnané zastoupení žen a mužů ve volených orgánech, a za tímto účelem doporučuje vládě uložit 1. místopředsedovi vlády a ministru vnitra, aby do 31. 12. 2004 předložil vládě návrh právní úpravy podporující vyrovnané zastoupení žen a mužů ve všech orgánech volených na základě všeobecného, rovného a přímého volebního práva. Na podzim roku 2003 byl vypracován návrh změny volebního zákona, kde se pro kandidátní listiny navrhuje zipový systém a nejméně 40% míst pro jedno pohlaví. Tento návrh se týkal voleb do Evropského parlamentu, Poslanecké sněmovny PČR, krajských voleb a Senátu PČR (v posledních dvou případech bez zipového systému). Podle návrhu strany, které nedodrží tento princip, by měly dostat menší státní příspěvek za odevzdané hlasy, a nedodržení zipového principu by mělo být sankcionováno odmítnutím kandidátní listiny. Tím snahy o reformu volebního systému skončily.

Na závěr je vhodné ještě zmínit Priority a postupy vlády při prosazování rovnosti mužů a žen v oblasti prosazování rovného zastoupení v mocenských a rozhodovacích pozicích. A tak jen ve zkratce: skutečná koncepce přijata není, opatření týkající se zvyšování počtu žen ve vedoucích funkcích a k zavádění pozitivních akcí nejsou plněna.

Ženy ve vědě

Je na místě více si všimnout také postavení žen v české vědě. Nejnovější statistické údaje ukazují řadu specifik situace žen ve východní Evropě ve srovnání se „starými“ zeměmi EU, přičemž Česká republika v mnoha ohledech představuje zvláštní případ. Průměrné zastoupení vědkyň ve starých zemích EU je 27%, v nových 38%. Podobně vychází i evaluace 5. rámcového programu: 22% vs. 34%. Tyto údaje vypadají na první pohled pro východní Evropu lichotivě, hlubší analýza však ukázala, že problematika žen ve vědě má v nových zemích EU nový rozměr, a tím jsou peníze. Zaprvé byla zjištěna až mrazivě přímá úměrnost mezi počty žen v jednotlivých sektorech či oblastech vědy daných zemí a výší příjmů. Čím méně peněz je v oněch sektorech či oblastech, tím více je tam žen. Zadruhé: všude existuje vertikální segregace, to znamená, že je málo žen ve vyšších pozicích. Na univerzitách ve východní Evropě je v průměru 54% žen, ale u mužů je 3 krát větší naděje, že dosáhnou pozici docenta nebo profesora. V ČR je přitom toto skóre jedno z nejhorších; šance mužů jsou zde dokonce 6 krát vyšší (!).

Česká republika ovšem představuje statisticky specifický případ ve srovnání mezi novými členskými zeměmi EU. Je zemí s druhými nejvyššími výdaji na vědu a výzkum (po Slovinsku) a druhým nejvyšším podílem průmyslového výzkumu (po Slovinsku). Vzhledem ke zmíněné přímé úměrnosti mezi výší financí a klesáním počtu žen ve vědě je u nás procentní podíl žen ve vědě nejnižší ze všech nových zemí, je dokonce pod průměrem starých zemí EU: 26, 8%. Vědkyně u nás mají, podle indikátoru nazvaného „honey pot“, absolutně nejnižší přístup žen k financím. Dále je u nás nejnižší podíl tzv. „professionals“ (podle mezinárodní klasifikace) ve vědě, a badatelů, což je část professionals; vědkyně u nás častěji pracují spíše jako technický personál.

Dále máme po Polsku nejvyšší podíl hotových PhD. celkem, ale absolutně nejnižší podíl žen mezi nimi: 34,7%. Podobně to vychází vzhledem k počtu absolventů vysokých škol. Máme nejvyšší míru pravděpodobnosti, že PhD. dosáhnou muži (2 krát častěji než ženy v roce 2001, v r. 2000 to bylo dokonce 3 krát častěji). Platová nerovnost ve vědě u nás je na úrovni vysokoškolského vzdělání nejvyšší: mzdy žen zde představují pouhých 62,5% mzdy mužů (tj. rozdíl 37,5%).

Celkově tedy můžeme říci, že Česká republika se většinou nachází na krajní pozici. Z hlediska financování a struktury výzkumu je sice nejblíže situaci v západní Evropě, ale vyznačuje se nejhorší situací vědkyň. Jinými slovy: lepší úroveň země je kombinovaná s nedobrou genderovou kulturou. I když je průměrný počet vědkyň v evropské patnáctce zhruba stejný jako u nás, jsou tam příznivější ukazatele rovnosti a 10 krát vyšší platy.

Zpráva o monitoringu konkrétního případu

Ze sledovaných případů diskriminace žen na trhu práce v uplynulém roce stojí za pozornost případ soudkyně, která se musela soudní cestou domáhat svých práv v pracovně právním vztahu. Český helsinský výbor monitoroval průběh soudního řízení z podnětu, resp. na žádost žalobkyně. Podle jejího sdělení byl ze všech oslovených nevládních organizací ČHV jediný, kdo byl ochotný se angažovat v tak choulostivé záležitosti, jakou je situace, kdy soudkyně podává žalobu na svého zaměstnavatele, jímž je soud. Žalobkyně, soudkyně obvodního soudu, v souvislosti s návratem z rodičovské dovolené požádala žalovaného zaměstnavatele o možnost výkonu funkce soudkyně v rozsahu poloviční týdenní pracovní doby v souladu s ustanovením § 156 ZP odst. 2 s odůvodněním, že pečuje o dvě nezletilé děti mladší patnácti let. Žalovaný zaměstnavatel žalobkyni v dopise odpověděl, že její žádosti nemůže vyhovět s odůvodněním, že tomu brání provozní důvody, které spočívají v personálním obsazení soudu. Nabídl žalobkyni, že pokud nastoupí do zaměstnání dříve, tedy před dovršením třetího roku mladšího dítěte, umožní jí pracovat na padesátiprocentní pracovní úvazek, avšak po tomto datu nikoliv. Žalobkyně skutečně nastoupila do zaměstnání před uplynutím rodičovské dovolené a pracovala na zkrácený pracovní úvazek, dokonce podle speciálního rozvrhu práce tak, aby mohla pečovat o děti podle jejich potřeb.

Na základě dohody, kdy se ve věci angažovala i příslušná odborová organizace, bylo žalobkyni předsedou soudu umožněno pracovat na zkrácený pracovní úvazek a podle zvláštního rozvrhu práce i poté, kdy mladší dítě dosáhlo věku tří let. Žalobkyně proto vzala zpět žalobu, kterou se domáhala soudního řešení popsané situace. Asi za půl roku poté jí předseda soudu písemně oznámil, že s ohledem na vážné provozní důvody, které spočívají v personální situaci dotyčného soudu, ruší svoje předchozí rozhodnutí, kterým byl žalobkyni zkrácen pracovní úvazek. Protože žalobkyně nesouhlasila s tím, že nedostatek soudců je vážným provozním důvodem, který by opravňoval zaměstnavatele, jímž je český stát, k tomu, aby jí bránil v osobní péči o děti, podala příslušnou žalobu. Soud prvního stupně přizval k projednávání věci Ministerstvo spravedlnosti jako vedlejšího účastníka řízení. Zástupce ministerstva spravedlnosti se svým postojem plně ztotožnil s názory předsedy žalovaného soudu. V ústním vyjádření k žalobě předseda žalovaného soudu tvrdil, že nedostatečné personální obsazení soudu je vážným provozním důvodem, pro který nemůže požadavkům žalobkyně vyhovět. Na svém stanovisku setrval i poté, kdy žalobkyně upozornila na fakt, že jiná soudkyně u předmětného soudu pracuje na zkrácený pracovní úvazek a jiný soudce byl vyslán na dlouhodobou stáž k soudu vyšší instance. Žalovaný odmítl připustit, že za této situace je jeho postup vůči žalobkyni navíc ještě diskriminační. K úžasu soudu i všech přítomných vyjádřil názor, podle kterého si má každá soudkyně včas rozmyslet, zda chce být soudkyní nebo matkou, a podle toho se zařídit. Jako ústavní činitelka totiž podle žalovaného nemá právo využívat výhody, které matkám garantuje zákoník práce a má si k dětem zaplatit paní na hlídání. Předseda senátu napomenul žalovaného pro diskriminační postoje a nakonec

žalobě v plném rozsahu vyhověl. Žalovaný podal do rozsudku obvodního soudu odvolání. Žalobkyni nařídil, aby každý den zapisovala svoje příchody na pracoviště a odchody z pracoviště do zvláštní knihy v kanceláři soudu, ačkoli ostatní soudci se zapisovali do jiné knihy docházky. Zacházel s ní tedy jinak než s ostatními zaměstnanci proto, že se zákonným způsobem domáhala svých práv. Takové jednání výslovně zakazuje § 7 Zákoníku práce. Toto opatření vůči žalobkyni předseda žalovaného soudu odvolal den před projednáváním žaloby u odvolacího soudu. Odvolací soud potvrdil rozsudek soudu prvního stupně, když neshledal důvodným tvrzení žalovaného, že žalobkyni nemůže vyhovět z vážných provozních důvodů.

Následně získal Český helsinský výbor informaci o tom, že více soudkyň bojuje s problémem, že jim není vyhověno, když žádají své zaměstnavatele o úpravu pracovní doby tak, aby mohly plnit své mateřské poslání a osobně pečovat o děti. Tyto soudkyně se však obávají, že by se jejich postavení v zaměstnání v důsledku radikálního řešení výrazně zhoršilo. Rovněž poukazují na to, že soudní projednávání případné žaloby se může natolik protáhnout, že i když ve sporu zvítězí, nebudou již pravděpodobně mít vzhledem k věku dětí na výsledku sporu nadále zájem. Některé soudkyně řeší situaci dalším těhotenstvím a odchodem na mateřskou dovolenou s vědomím, že problém odkládají na pozdější dobu.

Závazky ČR:

- **Všeobecná deklarace lidských práv OSN** (vyhl. 1948) : již v preambuli stvrzuje rovná práva mužů a žen jako základní lidská práva.
- **Úmluva o politických právech žen OSN** (vyhl. 1953/ 1955) zrovnoprávnění postavení mužů a žen v požívání i výkonu politických práv
- **Úmluva o odstranění všech forem diskriminace žen** (CEDAW, vyhl. 1979 / 1982, 1993) poprvé zakotvuje úlohu a odpovědnost vlád využít všechna vhodná opatření k zajištění rovné účasti žen na politickém a veřejném rozhodování.

Čl. 3: Státy, smluvní strany, budou ve všech oblastech, zvláště v politické, sociální, hospodářské a kulturní oblasti, přijímat veškerá příslušná opatření, včetně opatření legislativních, k zajištění plného rozvoje a povznesení žen, s cílem zaručit jim uplatňování a využívání lidských práv a základních svobod na základě rovnoprávnosti s muži.

Čl. 4: 1. Přijmou-li státy, smluvní strany, dočasná zvláštní opatření, zaměřená na faktické urychlení zrovnoprávnění žen a mužů, nebude to považováno za diskriminaci jak je definována v této úmluvě.

- **Pekingská akční platforma** (1995) obsahuje kapitolu týkající se žen podílejících se na moci a rozhodování. Výňatky kap. "Rozhodování"

- Požadavek rovnoprávné účasti žen v politice a rozhodovacích procesech není jen sociálně spravedlivý či demokratický, ale je i klíčovou podmínkou reálné existence "průhledné" a důvěryhodné vlády. Tento požadavek vyplývá ze složení společnosti a má zajistit společenskou rovnováhu. Nepřiměřeně nízké zastoupení žen ve vyšším řídicím postavení v oblasti umění, kultury, sportu, médií, vzdělání, náboženství a práva se spolupodílí na tom, že ženy mají jen velmi malý, omezený vliv v mnoha klíčových institucích a v oblasti praktické politiky.
- Platforma doporučuje kroky, které ženám zajistí stejné a rovné možnosti pro plnou účast v mocenských strukturách a na pozicích opravňujících k rozhodování ve vládních orgánech a ve veřejné správě

Doporučení a rezoluce EU:

- **Doporučení Rady EU 96/694/EC o vyvážené účasti žen a mužů v rozhodovacích procesech z 2. prosince 1996:**
 - Vyvážená účast žen a mužů na rozhodování je základní součástí a podmínkou demokracie
 - Nedostatečné zastoupení žen je považováno za ztrátu pro společnost
 - Vyvážená účast žen a mužů v politice znamená cestu k rozšiřování idejí, hodnot a chování, jejímž výsledkem má být větší míra spravedlnosti a rovnosti pro muže a ženy ve všech oblastech života společnosti, a cestu k plnému využití lidského potenciálu.
 - Členské státy mají přijmout ucelené integrované strategie zaměřené na podporu vyvážené účasti žen a mužů v rozhodovacích procesech a vytvoření vhodných (legislativních, regulačních, stimulačních) opatření, která by vedla k dosažení tohoto cíle
- **Indikátory k hodnocení genderové rovnováhy v politickém rozhodování, schválené Radou EU 22. října 1999:**
 - podíl žen v národním parlamentu
 - podíl žen v regionálních zastupitelstvech/parlamentech
 - podíl žen v obecních zastupitelstvech
 - opatření zaměřená na podporu vyrovnané účasti ve volbách
 - podíl žen v národní vládě a v Evropské komisi
 - zastoupení žen a mužů na ministerských postech
 - zastoupení žen a mužů na postech náměstků a vrchních ředitelů

- podíl žen a mužů mezi vysoce postavenými státními úředníky podle sfér působnosti
- **Rezoluce EP o ženách v rozhodovacích procesech č. 399Y076(01), 2. března 2000**
 - odsouhlasila používání kvót jako přechodné opatření k dosažení zvýšeného zastoupení žen v politickém rozhodování
 - vyzvala Evropskou komisi k povzbuzování vlád jednotlivých států (včetně orgánů a delegací zapojených do rozšiřovacího procesu) k implementaci politik a programů zaměřených na budování genderové rovnováhy
 - vymezila genderovou vyváženost hranicí min. 40% pro každé pohlaví ve všech oblastech politiky
 - prostřednictvím článku 13 se obrací na vlády všech zemí, kde je politické zastoupení žen nižší než 30%, a vyzývá je, aby zhodnotily různý dopad volebních systémů na politické zastoupení žen ve volených orgánech, zvážily reformu volebního systému a zavedly legislativní opatření (formální kvóty), nebo aby doporučily politickým stranám zavést kvótní systém či jiná opatření na podporu vyvážené účasti.

Použité a doporučené zdroje:

Blagojevic, Marina, et al. Waste of talents: turning private struggles into a public issue: women and science in the enwise countries. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 2004.

Český helsinský výbor

Dostupný z URL: <http://www.helcom.cz> [cit. 8.3.2006]

Český statistický úřad. Ženy a muži ČR v letech 2005 [online].

Dostupné z URL: <http://www.czso.cz/csu/edicniplan.nsf/p/1415-05> [cit. 8.3.2006]

Gender online

Dostupný z URL: <http://www.genderonline.cz> [cit. 8.3.2006]

Gender Studies, o.p.s.

Dostupný z URL: <http://www.feminismus.cz> [cit. 8.3.2006]

Gender Studies, o.p.s.: genderový balíček 01/2005 [online].

Dostupné z URL: <http://www.hlidacifena.cz/service.asp?show=article&id=264> [cit. 8.3.2006]

Hlídací fena

Dostupný z URL: <http://www.hlidacifena.cz> [cit. 8.3.2006]

Maříková, Hana. Ženy ve vrcholových politických pozicích. Praha: Sociologický ústav AV ČR, 1997.

Občanská společnost: návod k použití

Dostupný z URL: <http://obcan.ecn.cz> [cit. 8.3.2006]

PhDr. Hana Havelková

JUDr. Daniela Světlíková

Práva seniorů

Český helsinský výbor postrádá rozvoj koncepce, kterou EU označuje jako "**politiku aktivního stárnutí**" (PAS). Ta zdůrazňuje základní skutečnost, že aktivní život ve stáří je podmíněn především absencí výraznějších zdravotních potíží, a ta je zase podmíněna celkovým průběhem života jedince, především tím, jak pečlivě se staral o své zdraví. Z těchto důvodů PAS klade obrovský důraz na osvětové a preventivní lékařské praktiky. Stejně velký důraz ovšem PAS klade na to, aby se lékařství připravilo na skutečnost, že stále větší počty osob se budou dožívat i tzv. čtvrtého věku, který se vyznačuje zvýšením frekvence chronických chorob, což povede ke zvýšení poptávky po službách dlouhodobé lékařské péče. Součástí politiky aktivního stárnutí tedy musí být vypracování systému, jak tuto péči o dlouhodobě nemocné zabezpečit. Její postupná implementace a praktické naplňování zahrnuje ovšem jeden zásadní předpoklad: že se podstatně změní způsob, jímž veřejnost vnímá období seniorského věku, že se změní chápání jeho obsahu, a že se promění způsob zacházení se seniory, a to jak na úrovni institucionální, tak na úrovni individuální. Velmi častým a stále diskutovaným jevem v České republice je diskriminace seniorů. Obecný zákaz diskriminace stanoví článek 3, usnesení č. 2/1993 Sb., předsednictva České národní rady ze dne 16. 12. 1992 o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku ČR.

Posláním státu je vytvářet a užívat anti-diskriminační nástroje v podobě právních nástrojů. Existuje řada mezinárodních dokumentů, které požadují nediskriminaci z důvodu věku. Již v roce 2000 vstoupily v platnost dvě důležité směrnice EU č. 2000/43/ES a 2000/78/ES, ukládající zajistit rovné zacházení bez jakékoliv diskriminace v celé řadě oblastí. Převod evropských dokumentů (jako jsou zmíněné směrnice, evropská Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod, Evropská sociální charta) do české právní úpravy je neúplný a nedůsledný. Rada pro seniory při ČHV proto vyzvala vládu ČR k podpoře rozšíření anti-diskriminační legislativy Evropské unie i na tyto oblasti. Přes verbálně vyjadřovanou potřebu anti-diskriminačního zákona, jenž má ustavit ochranné instituce proti diskriminaci, nebyla taková norma dosud přijata. Zatím je v procesu schvalování, i když některé platné právní normy na tento zákon již odkazují. Legislativní proces není harmonický. To se také ukazuje pokud jde o deset let trvající projednávání opakovaně navrhovaného a zamítaného zákona o sociálních službách. Český helsinský výbor svým monitoringem legislativního procesu této významné normy (připomínkováním jeho znění, lobováním na úrovni Parlamentu ČR) a opakovanou kritikou její absence významně přispěl k tomu, že je dnes sice ještě v legislativním procesu, nicméně se zdá, že tento proces bude úspěšně završen schválením uvedeného zákona všemi zákonodárnymi institucemi. Část aktivní sociální politiky bude touto normou upravena a významně bude omezeno korupční prostředí v oblasti sociálních služeb. Uživatelé si sami vyberou službu, kterou potřebují, a tím budou mít vliv na její kvalitu. Vytvoří se naopak konkurenční prostředí, a neziskové organizace, které do této doby poskytovaly sociální služby za velmi nerovných

podmínek, budou moci svou práci vykonávat bez závislosti na veřejných zdrojích. **Rada pro seniory při ČHV spolu se všemi seniorskými a proseniorskými organizacemi upozorňuje na nezbytnou potřebu edukace v této oblasti, a to na všech úrovních, od státní po místní samosprávu. Seniorům musí být informace o změnách v sociálním systému podány přístupnou formou, a v případě potřeby poskytnuta součinnost sociálních a zdravotních pracovníků.**

V českém právním řádu se dosud vyskytuje **přímá diskriminace v oblasti práva sociálního zabezpečení**. Z důvodu věku jsou znevýhodňováni rodinní příslušníci starobní důchodci, kteří svou péčí o osoby blízké (např. postižené) pomáhají rodině, ale nemají nárok na finanční příspěvek, jenž je běžně přiznáván mladším rodinným příslušníkům, kteří vykonávají totéž. Diskriminace seniorů se dosud bohužel projevuje i v sociálních službách. Existuje např. výčet situací, které mohou vést k odmítnutí žadatelů o pečovatelskou službu (viz Veselá, Jitka. Sociální služby poskytované seniorům v domácnostech. Praha: VÚPSV, 2003. str. 20). Mezi 19 situacemi je uvedena např. špatná vybavenost bytu, byt bez výtahu ve vyšším poschodí, demence seniora aj. Je tristní, že situace spojené se stářím mohou být důvodem pro neposkytování pečovatelských služeb, aniž by byly náležitě zajištěny jiné, tzv. náročné služby. Některé extrémní projevy **diskriminace z důvodu věku a projevy ageismu** lze pozorovat i v médiích. Prezentace seniorů v nich velmi často hraničí s nevkusem. Objevují se nechutné reklamy na různé potraviny, které se pro seniory drtí a rozmělnují, jakoby neexistovaly zubní ambulance a protetika. Senioři jsou často zobrazováni jako jedinci, kteří nezodpovědně užívali života a nepřipravili se na stáří. Ekonomicky nejhůře jsou na tom starodůchodci, tedy ti, kteří celý svůj aktivní pracovní život platili sociální pojištění a stát jim garantoval důstojné stáří. Nyní se staví domovy pro seniory, českým seniorům cenově nedostupné (viz Průhonice atp.). V médiích se také bohužel objevují názory tzv. „odborníků“, kteří upozorňují na stárnutí populace jako na hrozbu společnosti, v jejímž důsledku dojde k jejímu zchudnutí. Hrozí zhroucením důchodového systému v souvislosti s velkými nároky seniorů, hlavně žen, které se dožívají vyššího věku než muži, a označuje je za největší spotřebitele dávek z veřejných zdrojů. Rada pro seniory při Českém helsinském výboru opakovaně upozorňuje veřejnost, že výběr prostředků v současném důchodovém systému je přebytkový, a poměrně velká část prostředků se do důchodového systému nevrací, ale je použita jinak než ve prospěch seniorů. V ČR je naprostý **nedostatek kvalitních rezidenčních zařízení pro seniory**. Čekací doba na umístění je mnohde nepřiměřeně dlouhá, a když se nakonec senior dočká, je často odložen do lokality, ke které nemá žádné sociální vazby, daleko od svých příbuzných. Někdy je od něj vymáhána vysoká částka za umístění jako „sponzorský dar“ Tyto tzv. dary mnohdy reprezentují celoživotní úspory žadatele anebo překračují jeho možnosti. Z hlediska volby domácí či rezidenční péče nemůže být vždy respektováno právo volby závislého člověka a jeho rodiny. Nízký státní příspěvek, který není adekvátní nárokům péče, nemožnost plného výkonu zaměstnání, někdy i ztráta zaměstnání u pečujícího člena rodiny jsou důvodem odkládání seniora

mimo rodinu. **Ztráta sociálních vazeb a sociální vyloučení** jsou častým důsledkem tohoto stavu.

O nedostatku kvalitních terénních sociálních služeb jsme informovali už v předchozích zprávách ČHV. Jejich absence je překážkou péče o starého a bezmocného člena rodiny v domácím prostředí. Přitom pečující rodiny **postrádají respitní služby** pro dočasné pobyty seniorů, které jsou potřebné v zájmu regenerace sil pečujících osob. Tato možnost existuje jen v 1/5 obcí. Zřízení sociální služby celodenní zdravotně ošetrovatelské péčování o závislého (nesoběstačného) dospělého člena rodiny v domácím prostředí vyžaduje novou právní úpravu. Tato služba by měla být postavena na roveň zaměstnání s adekvátními osobními náhradami, včetně nároku např. na dovolenou a sociální zabezpečení. V oblasti sociálně právní ochrany seniorů je opomíjeným, ale velmi závažným, lze říci celosvětovým problémem **týrání a zneužívání seniorů**. Jde o problematiku, která začíná ztrátou respektu u bližních a může končit otevřeným násilím z jejich strany. Je značným nedostatkem, že žádná instituce v ČR nemá údaje o rozsahu a místech týrání, zneužívání a otevřeného násilí vůči seniorům, i když se ví, že tyto jevy jsou časté. Podle některých výzkumných údajů jsou obětmi špatného zacházení se seniory dvakrát častěji ženy než muži (viz Stolín, Martin. Problémy vztahu rodiny a společnosti ke starým lidem. České Budějovice, 2005. Diplomová práce na Jihočeské univerzitě.). I zde existuje v oblasti trestního práva **nepřímá diskriminace**, a to právě v případech týrání seniorů. Starší člověk musí dát souhlas k zahájení a pokračování trestního stíhání pachatelů, kterými jsou často jeho blízké osoby nebo pečovatelé. Takový souhlas musí v průběhu procesu ještě dvakrát opakovat. Je třeba ochránit oběť podobně jako svědka (bezpečné podání žaloby). Není znám rozsah a hloubka týrání seniorů jako vážného společenského jevu, a proto nelze nastavit kritéria pro prevenci a následná opatření. Chybí vypsání státní dotační programy v oblasti vzdělávání, např. též vzdělávání vládních úředníků v genderovém mainstreamingu, vzdělávání soudců, právníků a policistů. Bohužel, grantová podpora pro pomoc v řešení problematiky **diskriminace seniorů** je minimální a nedostatečná. Tento stav je opakovaně kritizován představiteli seniorských i proseniorských organizací v ČR.

Závěrem lze konstatovat, že česká společnost je vzdor všem zmíněným aktivitám velmi málo citlivá k diskriminačnímu chování vůči starší generaci a nedokáže mu účinně bránit.

Více informací pro zájemce o tuto a další problematiku seniorů je možno nalézt na specializovaném portálu pro seniory.

Helena Kunstová

MUDr. Jarmila Stojanová

K věkové diskriminaci na trhu práce

Při posuzování situace na trhu práce ve vztahu k seniorům je třeba kladně hodnotit zákon č. 453/2004 Sb., o zaměstnanosti, který nabyl účinnosti k 1. 10. 2004 a umožnil posun v přístupu úřadů práce k nezaměstnaným občanům obecně, ale i k občanům v preseniorském věku, starším padesáti let. Je potěšující, že úřady práce využívají příležitostí, které jim tento zákon dává, a umožňují této skupině občanů rekvalifikaci. Jistě je to krok správným směrem, neboť jedna z příčin, proč starší občané mají horší uplatnění na trhu práce, je například tzv. „počítačová negramotnost“. Nelze však předpokládat, že pouze znalost práce s počítačem zajistí zaměstnání starším osobám. Bohužel existuje poměrně velká skupina starších občanů, kteří vykonávali těžkou manuální práci, na kterou již vinou věku nestačí, a práce na počítači pro ně není východiskem.

Sám fakt, že na trhu práce bude nabídka kvalifikovanějších či rekvalifikovaných preseniorů, ještě zdaleka neznamená, že o ně zaměstnavatel projeví zájem. Tedy: chybí motivace pro zaměstnavatele, *aby chtěli* zaměstnávat právě tuto skupinu lidí ohrožených sociální exkluzí. Touto druhou stranou problému se zatím odpovědné instituce dostatečně nezabývají. Při přetrvávající vysoké nezaměstnanosti si zaměstnavatelé staršího občana prostě nevyberou, protože ve společnosti neustále přetrvává přesvědčení, že starší zaměstnanec je méně schopný, málo flexibilní.

Východiskem z tohoto bludného kruhu by mohla být tak povzbuzená motivace zaměstnavatelů, že by pocítili ze strany státu výhodu v případě, když takovou osobu zaměstnají. Takovou výhodou by mohla být např. daňová úleva nebo jednorázový příspěvek od úřadu práce pro zaměstnavatele, který přijme do řádného pracovního poměru nezaměstnaného uchazeče o zaměstnání staršího padesáti let. Do takového řešení se však příslušnému ministerstvu evidentně nechce. Za bílou vránu je třeba považovat v tomto směru iniciativu Úřadu práce ve Zlíně, který v rámci programu „Padesátníci“ začal zaměstnavatelům vyplácet příspěvek na takto přijatého zaměstnance, a to po dobu jednoho roku. Obecně je spíše patrná snaha zaměstnavatelů zaměstnávat klasickým způsobem co nejméně lidí, neboť náklady na zaměstnance zaměstnavatele značně vyčerpávají. Ministerstvo práce a sociálních věcí by proto mělo řešit komplexně tuto problematiku, a motivovat zaměstnavatele k tomu, aby pro ně bylo výhodné zaměstnávat skupiny lidí ohrožené sociální exkluzí. Je smutným faktem, že obraz seniora ve společnosti není nijak lichotivý. Senior je obecně vnímán jako zátěž, jako ten, kterého občané v produktivním věku živí. Jeho možný ekonomický a společenský přínos je často bagatelizován, dá se říci: společensky nepřijímán. Zaměstnaní senioři jsou pak vnímáni jako ti, kteří mladým ubírají pracovní příležitosti a měli by se zaměstnání vzdát. To je do značné míry otázka výchovy. Opakovaně je nutno zdůrazňovat, že sdělovací prostředky nepřinášejí pozitivní obraz seniora, a že také školy nevychovávaly dostatečně mladou generaci k úctě a respektování starších či starých

spoluobčanů.

Bohužel je třeba dále konstatovat, že ani již zmíněné rekvalifikace, ani celoživotní vyučování nestačí, aby byli starší občané zaměstnatelní, když zaměstnavatelé nejsou motivováni k vytváření pracovních míst a firmy drobných zaměstnavatelů v důsledku vysokého daňového zatížení spíše zanikají. Nadále přetrvává diskriminační přístup zaměstnavatelů ke starším zaměstnancům v otázce odměňování za práci, ale především v odmítání starších uchazečů o zaměstnání. Přitom neexistuje evidence důvodů, pro které nebyli starší zaměstnanci přijati do práce. Úřady práce se dostatečně nezabývají důvody, pro které nebyli uchazeči o zaměstnání přijati do práce, ačkoli splňovali požadavky pro daná místa.

Tím, že se zvyšuje věková hranice pro odchod do důchodu, se situace na trhu práce ještě více komplikuje, neboť kdo byl těžko zaměstnatelný v padesáti letech, v šedesáti to snazší mít nebude, pokud stát v tomto směru pozitivně nezasáhne. Jinými slovy lze říci, že pokud stát rozhodl, že jsou současní senioři natolik mladí a zachovalí, že mohou odejít do důchodu později, měl by jim také aktivní politikou zaměstnanosti umožnit, aby mohli pracovat až do důchodového věku, a ne léta přežívat v evidenci úřadů práce.

JUDr. Daniela Světlíková

Práva pacientů

Z pohledu Občanského sdružení na ochranu pacientů lze konstatovat, že rok 2005 přinesl některé dílčí pozitivní změny v oblasti práv pacientů, ale i (dosud zdravých) pojištěnců. Na přelomu let 2004 a 2005 bývalá ministryně zdravotnictví Milada Emmerová umožnila široké veřejnosti, tzn. také samotným pacientům a pojištěncům, připomínkovat návrh koncepce systému zdravotní péče a připomínky veřejnosti byly zveřejněny na oficiálních webových stránkách ministerstva zdravotnictví. To bezesporu znamenalo určité prohloubení demokracie v procesu politického rozhodování o změnách ve zdravotnictví. Za přínos lze označit rovněž to, že se vedení Ministerstva zdravotnictví (MZ) ČR při přípravě koncepce opřelo o tým odborníků nezávislého Institutu zdravotní politiky a ekonomiky, i to odpovídá praxi vyspělých západních zemí při tvorbě zdravotní politiky a legislativy.

Během roku 2005 se zástupkyni Občanského sdružení na ochranu pacientů v rámci její činnosti ve výboru pro lidská práva a biomedicínu při vládní Radě pro lidská práva podařilo s přispěním dalších nevládních organizací alespoň zčásti zkvalitnit návrh nového zákona o zdravotní péči, který má nově upravit práva pacientů, jejich vztah ke zdravotnickým zařízením, ke státní a veřejné správě apod. Dalším pozitivním jevem byla skutečnost, že nový ministr zdravotnictví David Rath jmenoval v závěru roku zástupce Občanského sdružení na ochranu pacientů do komise pro reformu českého zdravotnictví. Přestože v této komisi, působící při Ministerstvu zdravotnictví ČR, převažují početně zástupci zdravotnických subjektů a jediný zástupce pacientů či pojištěnců nemá na této úrovni dostatečný vliv, jde i tak o potřebný první krok k naplnění evropských předpisů a dokumentů, podle nichž se mají zástupci občanů spotřebitelů zdravotní péče účastnit na rozhodování o systému zdravotnictví.

Celkově však lze za rok 2005 bohužel konstatovat, že v oblasti práv pacientů a pojištěnců nedošlo takřka k žádnému významnějšímu či dostatečnému pokroku, což nebylo způsobeno opomíjením této problematiky jen na vládní úrovni, ale do značné míry to zavinila absence politického konsensu na úrovni parlamentu. Pokud totiž vládní ČSSD předkládá v tomto směru návrhy nových předpisů, pak zejména nejsilnější opoziční síla, ODS, brání jejich rychlejšímu projednání. Vláda například předložila parlamentu novelu zákona o péči o zdraví lidu (č. 20/1966 Sb.) s cílem prosadit konečně a jednoznačně právo pacientů i pozůstalých na přístup k jejich zdravotní dokumentaci. Poslanecká sněmovna však ponechala tuto občany tolik očekávanou novelu několik měsíců před koncem roku ladem. Neprojednala ani návrh nového zákona o zdravotní péči, kterým se rovněž má mimo jiné upravit právo na nahlížení do zdravotní dokumentace a na její kopii. V podstatě jediným legislativním zlepšením se stala dílčí novela občanského soudního řádu, na níž se v rámci výboru pro lidská práva a biomedicínu podílelo rovněž Občanské sdružení na ochranu pacientů, a která zčásti posílila postavení osob, u nichž soud posuzuje zbavení nebo omezení způsobilosti k právním úkonům. Například se prosadilo

právo těchto osob na zastupování advokátem (nikoli jen soudním úředníkem, jak tomu bylo donedávna) a zkrácení doby, po kterou je možno občana nuceně hospitalizovat v psychiatrické léčebně z důvodu vypracování znaleckého posudku, a to ze tří měsíců na šest týdnů.

K negativním skutečnostem lze řadit to, že se opět změnila osoba ministra zdravotnictví, což vždy zpomalí práci na nových předpisech, opatřeních aj. Negativně též pacienti a pojištěnci zasahují opakované pokusy redukovat zdravotní péči hrazenou z veřejného zdravotního pojištění a finanční problémy projevující se zvláště na úrovni největší Všeobecné zdravotní pojišťovny i nemocnic. Vláda sice rozhodla o finančním posílení fondů zdravotních pojišťoven (zvýšení plateb státu za nevýdělečné pojištěnce, řešení pohledávek pojišťoven aj.) a nakonec i o nucené správě VZP a o změně osoby jejího ředitele, avšak další vývoj ukázal, že je nutné hlubší, systémové řešení této problematiky. Občanské sdružení na ochranu pacientů komunikuje ve vztahu k tématu ekonomiky zdravotnictví a zdravotního pojištění s odborníky Institutu zdravotní politiky a ekonomiky, a zastává shodný názor pokud jde o potřebu zkvalitnit předpisy týkající se činnosti pojišťoven i nemocnic podle západních vzorů tak, aby bylo možno lépe regulovat kvalitu i dostupnost péče (včetně řízení čekacích dob na operace) a rovněž hospodárnost při využívání veřejných prostředků. Také vedení MZ ČR se přiklonilo ke shodnému názoru s tím, že je mj. zapotřebí regulovat síť nemocnic ve smlouvě s pojišťovnami tak, aby jejich lůžka i drahé přístroje byly využity racionálněji. Tento záměr odpovídající praxi vyspělých zemí se MZ pokusilo prosadit v parlamentu prostřednictvím zákona o neziskových nemocnicích, avšak zejména politická opozice v závěru loňského roku jednání o této právní normě zpomalila.

Velmi negativně se do praxe promítá skutečnost, že vedení MZ není dostatečně limitováno zákonem o veřejném zdravotním pojištění (č. 48/1997 Sb.) při tvorbě seznamu léčiv hrazených z pojistného, seznamu, který vydává, resp. novelizuje formou vyhlášky. Parlament navíc prostřednictvím změny přílohy tohoto zákona zredukoval počet skupin léčivých látek hrazených pojišťovnami ze zhruba 500 na 300 skupin. Nově ustavená komise pro kategorizaci léčiv při MZ současně dala najevo úmysl provést další redukci počtu léčiv hrazených ze zdravotního pojištění. To vše poškozuje různé skupiny i vážněji nemocných občanů, zejména těch nejchudších, pro něž jsou někdy doplatky za léky nepřekonatelným problémem. Občanské sdružení na ochranu pacientů se proto dopisem obrátilo na nového ministra Davida Ratha s upozorněním na to, že podle ústavní Listiny základních práv a svobod by v ČR měla zdravotní péče, včetně nezbytných léků jako její neoddělitelné součásti, zůstat dostupná všem skupinám pacientů. Vedení MZ na tento dopis do závěru loňského roku nereagovalo. Na začátku roku 2006 se výbor pro lidská práva a biomedicínu rozhodl doporučit zmocněnci pro lidská práva, aby se ve stejné záležitosti rovněž obrátil na ministra zdravotnictví. Výbor tedy rovněž vyjádřil stanovisko, že nezbytná medicínská péče musí v duchu zmíněné Listiny zůstat dostupná a v okamžiku jejího poskytování bezplatná. Podle názoru Občanského sdružení na ochranu pacientů i členů uvedeného výboru by zákon o zdravotním pojištění měl obsahovat zdůraznění vůči vedení MZ tak, aby autoři novel

seznamu léčiv museli vždy zajistit komplexní kvalitní péči pro všechny skupiny pacientů. V doporučení zmocněnci pro lidská práva byl obsažen i návrh, aby se zpřesnilo ustanovení upravující rozhodování revizních lékařů zdravotních pojišťoven s tím, aby nemohli v praxi postupovat příliš subjektivně, pokud posuzují žádost pacientů o úhradu léku, který z nějakého důvodu není jinak plně hrazen pojišťovnou, avšak pro konkrétního pacienta představuje jedinou možnou a nutnou péči.

Vladimíra Bošková
Občanské sdružení na ochranu pacientů

K integraci cizinců

V roce 2005 byl učiněn první krok k přechodu koordinační funkce z ministerstva vnitra na ministerstvo práce a sociálních věcí. To bylo doprovázeno podstatnějšími změnami, zejména revizí a prohloubením dílčích koncepčních opatření v rámci jednotlivých úseků integrace cizinců.

Uvedená skutečnost se odrazila i ve Zprávě o koncepci integrace cizinců v ČR v roce 2005 a jejím dalším rozvoji. Mimo jiné se v tomto dokumentu rovněž poprvé výrazně odráží evropský prvek, který podstatně význam integrace cizinců posiluje a umožňuje její další rozvoj. Zde je třeba zmínit důležitost základních dokumentů EU věnovaných problematice integrace cizinců, jako jsou zejména Společné základní principy politiky integrace, Haagský program, Příručka o integraci nebo Zpráva o migraci, které do budoucna představují dobrý základ české integrační politiky a její podoby, reagující na změněný evropský migrační a integrační rámec. Pozitivní je, že v rámci recentního vývoje dochází k uvědomování si komplexnosti a složitosti problematiky z hlediska České republiky, a že se postupně opouští úzké chápání problematiky integrace cizinců jako ryze bezpečnostní problematiky, byť je tento proces do určité míry ztížen a komplikován paralelně uplatňovanými aspekty boje proti terorismu. Modifikovaná koncepce tak opouští zúžené pojetí integrace cizinců jako otázku především jejich právního statusu a uvědomuje si, že stejně důležitým rysem je i sociální stránka integrace. Obdobným pozitivem je upuštění od chápání výlučné role státu ve vztahu k cizincům a významnější uznání i podpora neziskovému sektoru jako prostředníku mezi státem a cizinci v rámci jejich integrace. Na ústřední úrovni došlo k rozdělení kompetencí na jednotlivých úsecích, které je možno hodnotit pozitivně. Obdobné rozdělení kompetencí však zatím postrádáme v rovině vertikální, zejména ve vztahu k činnosti krajů a obcí, kde je třeba hovořit o neuspokojivém stavu a dokonce o absenci potřebných nástrojů na této úrovni (nejde-li o aktivity územní samosprávy vycházející z aktuálních potřeb, majících k nezbytnému systematickému přístupu ještě poměrně daleko).

Hlavní cílovou skupinou integrace jsou tzv. dlouhodobě žijící cizinci z třetích zemí. Ovšem toto vymezení je příliš široké a univerzální, když v rámci tohoto celku existují dílčí skupiny s odlišnými potřebami, k nimž by mělo být v budoucnu adresněji přihlíženo. V rámci komplexního přístupu na základě principu postupného narůstání práv (který by však měl být postupně výrazněji prosazen v platné legislativě) je pak pozornost věnována zejména otázkám znalosti českého jazyka, ekonomické soběstačnosti cizinců, jejich orientaci ve společnosti a vztahům cizinců s majoritní společností. Uvedené oblasti přitom nelze od sebe striktně oddělovat, neboť tvoří integrální součást úspěšné integrace, vedoucí k postupnému legálnímu prohlubování vztahů cizince v české společnosti na základě motivace jednotlivců a její odpovídající podpory či hodnocení. Výrazným pozitivem je uvědomění si toho, že nelegální jednání cizince nemusí být výrazem jeho vlastní vůle, ale řešením, k němuž je nucen nemožností jiných, racionálně

očekávaných a přitom chybějících možností postupného prohlubování sociálních a právních vztahů ve společnosti.

Ve všech zmíněných oblastech je třeba požadovat výrazné zlepšení. Výuku češtiny pro cizince je třeba pojmut jako systémový nástroj podpory integrace cizinců, který jim umožní skutečně se zachytit v každodenním životě, a to postupně jak v rovině ekonomické, tak společenské a politické. Ekonomická soběstačnost v režimu legálního výkonu hospodářské činnosti je základní podmínkou k tomu, aby nevznikaly sektory šedé ekonomiky, těžící z tzv. černé práce a aby celý systém nebyl zatěžován skupinami ilegálů; jejich situaci bude třeba řešit nesystémovými kroky (např. pravidelnými regularizacemi). Základní podmínkou úspěšné integrace cizinců je přitom jejich informovanost, a to nejen o právních aspektech jejich života, ale i o obecných otázkách každodenní existence. Vztahy mezi cizinci a majoritní společností pak nesmí trpět přetrváváním stereotypů, ale musí být podporovány vzděláváním, připravujícím majoritní společnost na život v multikulturním světě a cizince na setkávání se a vyrovnávání se s jinými kulturními hodnotami v duchu porozumění a tolerance. Pro podporu znalosti češtiny se navrhuje zavedení podmínky znalosti češtiny pro udělení povolení k trvalému pobytu. Tento návrh je zatím ve stadiu počátečních příprav a obecně vůči němu nelze mít námitky, neboť tuto podmínku lze pojmut různým způsobem. Až podrobnější zpracování prvních návrhů ukáže, jakou podobu Česká republika zvolí, a zda půjde v takové podobě o funkční nástroj, jehož cílem bude podpora integrace cizinců v ČR, nikoli její omezení či nesystémové ztížení.

Pokud jde o pobytovou regulaci konstatuje koncepce dvě neuspokojivé skutečnosti, obě se týkající systémové podoby služby cizinecké a pohraniční policie. Jedná se jednak o potřebu snížit (lépe by bylo: odstranit) rizika korupce při vydávání pobytových povolení, dále pak o analýzu vytíženosti jednotlivých úřadoven policie a návrh opatření k řešení zjištěných nedostatků. Oba jevy spolu úzce souvisí, přičemž zejména v prvním případě se jedná o deklaraci snahy o řešení dlouhodobého problému. Základem je to, že činnost cizinecké policie je z hlediska výkonu veřejné správy vysoce netransparentní a mnohdy v rozporu s principy dobré správy a veřejné služby. Činnost cizinecké policie je přitom z těchto hledisek opakovaně a dlouhodobě kritizována téměř ze všech stran, přičemž opatření k nápravě tohoto stavu musíme až doposud pokládat za pouze omezeně účinná. Odpovědné instituce by měly konečně i v rámci dílčího úkolu zadávaného koncepcí jasně vyhodnotit celou situaci a přijmout konkrétní účinná opatření. Je tristní, že mnohdy první obraz o fungování veřejné správy v České republice získává cizinec (a nejen z tzv. třetích zemí a ne nutně vždy z východních třetích zemí) právě na úřadovnách cizinecké policie a nehodnotí je mnohdy zrovna pozitivně.

Další problematikou, kde si koncepce uvědomuje vážné nedostatky, je absence systémového veřejného zdravotního pojištění dětí cizinců s dlouhodobým pobytem na území, případně i

nedostatky ve zdravotním pojištění cizinců samostatně výdělečně činných v rámci živnostenského podnikání.

Co se týče zaměstnanosti cizinců, pokládáme za negativní absenci ochranné doby pro cizince s povolením k zaměstnání v případě, že ztratí zaměstnání, stejně jako dosud jen slabou podporu informovanosti cizinců o možnostech pracovního uplatnění v ČR ve vhodných oborech. Pozitivně hodnotíme rozšíření pilotního projektu Otevřená šance. Nicméně stále zastáváme názor, že by uvedené opatření mělo mít podobu systémového řešení v rámci jak pobytového zákona, tak zákona o zaměstnanosti (a mělo by přihlížet i k činnosti cizinců jako osob samostatně výdělečně činných).

Z hlediska podnikání cizinců je nutné v rámci potřeby informovanosti zajistit i dostupnost informací o takových zásadních změnách jako byla v loňském roce nová úprava řízení ve věcech obchodního rejstříku, která přinesla značné komplikace i zahraničním subjektům. Z hlediska pobytového musíme negativně hodnotit stav legislativních prací resortu vnitra na zavádění příslušných evropských směrnic, a to jednak směrnice o slučování rodin (příslušná novela nabyla účinnosti až v závěru roku 2005), jednak směrnice o právu na trvalý pobyt dlouhodobých rezidentů (novela zákona dosud nenabyla účinnosti, ač směrnice měla být provedena k 23. lednu 2006). V obou případech se jedná o zásadní předpisy EU, výrazně rozšiřující právní postavení uvedených skupin cizinců, přičemž takové zdržení lze jen těžko, ne-li vůbec omluvit. Ve druhém případě pak je třeba negativně hodnotit i (ne)připravenost cizinecké policie na to, že přes absenci potřebné novely mohou dlouhodobí rezidenti v důsledku přímého účinku směrnice o trvalý pobyt žádat, aniž by je však o tom cizinecká policie jak dopředu či následně řádným způsobem informovala a pokusila se tak napravit legislativní zpoždění.

Problematika státního občanství byla negativně poznamenána průtahy v přípravě analýzy právní úpravy nabývání a pozbývání státního občanství. Nicméně lze očekávat, že v budoucnu bude možné v rámci přípravy věcného záměru a následného návrhu nového zákona o státním občanství řešit stávající nedostatky (setrvávání na principu jediného státního občanství, uzavřenost procedury vylučující i možnost plného zásahu veřejného ochránce práv apod.). Do resortu vnitra spadá s ohledem na způsob přípravy textu trestního zákoníku i návrh skutkové podstaty trestného činu napomáhání k nedovolenému pobytu na území ČR (§ 317 návrhu trestního zákona ve znění schváleném Poslaneckou sněmovnou Parlamentu ČR). Trestného činu by se měl dle návrhu dopustit každý (včetně pracovníků nebo dobrovolníků neziskových organizací, kdo jinému umožní, zprostředkuje nebo usnadní nedovolený pobyt na území republiky. Pokládáme takto formulovanou skutkovou podstatu za zcela nepřijatelnou pro trestní kodex moderního demokratického právního státu, a to pro její rozpor se základním principem trestního práva „nullum crimen sine lege“, česky řečeno: „není trestného činu bez zákona“. Tedy: nelze dané jednání prohlásit za trestné bez určitého, jasného a přesného jeho vymezení.

Nemůže a nesmí stačit vágní formulace, umožňující široký postih v podstatě kohokoli za cokoli. Rovněž tak pokládáme tuto skutkovou podstatu za likvidaci zásady spolupráce neziskových organizací na podpoře integrace cizinců. (Nebude snad možné i v případě potřeby či chuti pokládat např. sdělení informací o právních aspektech pobytu cizince na území ČR za výše uvedený trestný čin spáchaný „usnadněním“ nedovoleného pobytu. V kontextu změněné koncepce integrace cizinců je třeba tento bod pokládat za negativní a do budoucna je třeba přijetí tohoto ustanovení zabránit. Závažnou problematikou, kterou koncepce zmiňuje jen okrajově, je to, že za výrazně neuspokojivou je třeba pokládat situaci v politické participaci cizinců. Jde především o to, že není plně zaručena účast ani cizincům s dlouhodobým pobytem na řešení veřejných věcí, jež se jich týkají. Ani tito cizinci totiž nejsou pokládáni za občany obcí. Nemají tak nejen možnosti plné účasti na místním politickém životě (jak aktivní, tak pasivní volební právo či účast v místním referendu), ale nemají ani práva související s kontrolou místního života (aktivní účast na jednáních obecních orgánů, práva související s kontrolou hospodaření obcí apod.). Moderní trendy v integraci cizinců nepochybně směřují k zajištění co nejširší politické participace těch cizinců, jejichž integrace dosahuje nejvyšších stupňů, což zahrnuje i uvedenou participaci na řešení místních politických záležitostí. Vzhledem k prosazování principu postupného nabývání práv a přibližování postavení cizinců k postavení občanů pak bude v dalším horizontu (s ohledem na význam a dosah vyšší územní samosprávy pro život cizinců) třeba uvažovat i o prohloubení této participace na úroveň regionální (alespoň v určitém rozsahu).

JUDr. Petr Smolík, Ph.D.

Postavení žadatelů o azyl

V roce 2005 požádalo o azyl 4021 osob, 251 uspělo a azyl skutečně získalo, z toho 39 z humanitárních důvodů. Krom toho 79 žadatelů sice nezískalo azyl, ale v jejich případě byla shledána tzv. překážka vycestování, a náš stát jim tudíž poskytuje určitou subsidiární formu ochrany. Z výše uvedeného údaje jednoznačně vyplývá, že žadatelů o azyl u nás ubývá (pro srovnání: za rok 2003 požádalo o azyl 11 400 osob, v 2004 pak 5459 osob). Za pozitivní můžeme označit nárůst počtu udělených azylů (ve vztahu k počtu žadatelů).

Loňský rok byl opět ve znamení novelizací. Celým legislativním procesem prošly dva návrhy novel azylového zákona. **Dne 4. 2. 2005 byl ve Sbírce zákonů vyhlášen zákon č. 57/2005 Sb.** Jednalo o tzv. **euronovelu**, jejíž přijetí souvisí s aplikací *Nařízení Rady č. 343/2003, kterým se stanovují kritéria a mechanismy pro určení členského státu odpovědného za posouzení žádosti o azyl podané státním příslušníkem třetí země v jednom z členských států* (tzv. Dublin II). Podstatou tohoto nařízení je, aby žádost o azyl byla meritorně projednávána pouze v jednom státě EU. Již v loňské Zprávě o stavu lidských práv jsme se k této novele (tehdy ještě neschválené) vyjadřovali kriticky a naše kritika stále trvá. Máme výhrady jak k samotnému nařízení, tak potažmo i k této novele, jelikož se domníváme, že státy se nemohou zbavovat svých závazků z mezinárodních smluv přesouváním odpovědnosti na jiné státy. Krom toho musíme opakovaně upozornit na následující věc. Pokud v souladu s tímto nařízením Česká republika rozhodne, že pro toto meritorní projednání konkrétní žádosti o azyl je odpovědný jiný stát EU, řízení o udělení azylu zastaví z důvodu tzv. nepřípustnosti žádosti. Ti žadatelé, u nichž bylo rozhodnuto, že jejich žádost posoudí jiný stát EU, nesmí opustit pobytové či přijímací středisko ministerstva vnitra, a to až do okamžiku realizace přesunu do tohoto státu, což je poměrně přísné opatření.

Další, opět velice restriktivní změna souvisí se *Směrnicí Rady 2003/9/ES, stanovující minimální požadavky pro přijímání žadatelů o azyl*. Tato směrnice mimo jiné říká, že žadatelé o azyl se mohou volně pohybovat po celém území hostitelského členského státu, nicméně za určitých podmínek dává státům možnost, aby pohyb žadatelů o azyl omezily. Tedy, je to možnost, nikoliv povinnost. Česká republika toho využila a rozhodla se toto územní omezení víza zakotvit do zákona¹.

Výše uvedenou novelou byla konečně do azylového zákona transportována Směrnice 2003/86/ES ze dne 22. 9. 2003 o právu na sloučení rodiny. V případě druhé loňské novelizace (v pořadí jde již o devátou novelu citovaného zákona) se hlavní změna právní úpravy týkala především soudního přezkumu rozhodnutí ve věci azylu. **Zákon č. 350/2005 Sb. byl vyhlášen dne 13. 9. 2005 přinesl poměrně zásadní změny, a to především v oblasti soudního**

¹ Viz § 85b zákona č. 325/1999 Sb., zákona o azylu

přezkumu. Jelikož i práce na výsledné podobě této novely probíhaly již v roce 2004, odkazujeme v této souvislosti také na Zprávu ČHV o stavu lidských práv v ČR v roce 2004, kde jsme se tomuto tématu již věnovali.

V uplynulém roce se naplno rozhořela odborná debata, týkající se soudního přezkumu správních rozhodnutí ve věcech azylu. Takřka jediné, na čem se shodli zástupci státu i zástupci nevládního sektoru, byla nedokonalá úprava soudního přezkumu azylových věcí. Každý ze subjektů však shledával nedokonalost právní úpravy někde jinde. Ze strany státu se v průběhu loňského roku ozývaly hlasy, volající po okamžité a rychlé reformě, z toho důvodu že soudy jsou zahlceny azylovými věcmi a nestíhají ostatní agendu. Zástupci státu se pokoušeli prosadit takovou změnu, která by odlehčila přetíženým soudům, ovšem za takových podmínek, že zároveň s vyloučením těch žalobců či stěžovatelů, kteří zneužívají takto nastavený systém, navrhovali vyloučit i ty ostatní z možnosti soudního přezkumu, tedy i ty v budoucnu možná oprávněné žadatele o azyl, v jejichž případech prvoinstanční správní orgán pochybil. Převážil tudíž názor, že je zapotřebí zabránit zneužívání systému neoprávněnými žadateli, a tedy zpřísnit podmínky přezkumu. Nevládní organizace v této souvislosti marně poukazyvaly na to, že problémem, na který by bylo zapotřebí se zaměřit, není jen přetíženost soudů, ale především **absence nezávislého a úplného soudního přezkumu správních rozhodnutí**, kdy správní uvážení závislého orgánu I. stupně, tedy Odboru azylové a migrační politiky ministerstva vnitra, není možné nahradit nezávislým soudcovským uvážením. Ze strany zástupců nevládního sektoru je dlouhodobě poukazováno na to, že soudní přezkum rozhodnutí ministerstva vnitra se týká pouze zákonnosti rozhodnutí, a bylo by zapotřebí nějaké výrazné změny ve prospěch cizinců.

Cestou zlepšení soudního přezkumu ve prospěch odmítnutých žadatelů o azyl se však ani tvůrci návrhu novely, ani zákonodárci nevydali, a myšlenku specializovaného soudního tribunálu pro azylové věci, která v této debatě také zazněla a za níž lobovaly především nevládní organizace, odmítli. Na straně druhé se však podařilo alespoň částečně zmírnit původní restriktivní návrh, který počítal s vyloučením odkladného účinku a znemožněním podání kasačních stížností. Bohužel, z našeho pohledu se však i tak jedná o zhoršení pravidel v oblasti soudního přezkumu a zároveň neodstranění jeho zásadních chyb.

Nově mají všechny kasační stížnosti odkladný účinek². Zároveň ale dochází k zavedení zcela nového, poměrně restriktivně pojatého **institutu tzv. nepřijatelnosti kasační stížnosti**³. Nejvyšší správní soud podle této koncepce odmítne kasační stížnost pro nepřijatelnost, jestliže kasační stížnost ve věcech azylu svým významem podstatně nepřesahuje vlastní zájmy stěžovatele. Toto své rozhodnutí o odmítnutí z důvodů nepřijatelnosti pak dokonce nemusí nikterak zdůvodňovat. Obdobná konstrukce byla doposud zavedena pouze u Ústavního soudu.

² Viz § 32 odst. 5 citovaného zákona

³ Viz § 104a zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního

Podáním kasační stížnosti se osoba rázem ocitne v režimu cizineckého zákona, tedy obdrží vízum za účelem strpění podle zákona o pobytu cizinců. V určitých případech novela dokonce počítá s tím, že ani toto vízum za účelem strpění pobytu není možné udělit, konkrétně v případech podání opakované kasační stížnosti⁴. Připomínáme, že se jedná o novou kasační stížnost proti novému rozhodnutí krajského soudu, které může mít zcela jiné vady než rozhodnutí původní, a tudíž není ospravedlnitelné vyloučit novou kasační stížnost (tedy jednoznačně jinou).

Radikálních změn, podle názoru mnohých k horšímu, nezůstalo ušetřeno ani řízení na nižším stupni, tedy před krajskými soudy. Přes odpor mnohých dochází k prolomení zásady, že všechny žaloby mají ze zákona odkladný účinek⁵. Proti takové úpravě jsme vystupovali již v době, kdy bylo zřejmé, že návrh novely s něčím takovým bude počítat. Jak zaznělo v loňské Zprávě ČHV o stavu lidských práv, vyloučení odkladného účinku žalob je dle našeho názoru v rozporu s ustanovením čl. 38 odst. 2 Listiny základních práv a svobod, který mj. stanoví, že každý má právo na to, aby jeho věc byla projednána v jeho přítomnosti a aby se mohl vyjádřit ke všem prováděným důkazům. Toto bude fakticky cizincům odepřeno, jelikož bez vyloučení odkladného účinku nebudou mít možnost setrvat na našem území. Novým ustanovením je tedy výrazně omezováno ústavní právo na soudní přezkum, respektive jeho skutečná realizace, a úvahy o neefektivitě opravného prostředku jsou pak v těchto případech zcela na místě.

Nově dochází i ke zkrácení lhůt pro podání žaloby v některých případech⁶ k rozšíření katalogu případů, pro něž může soud zastavit řízení⁷, nebo k prodloužení doby, kterou musí žadatel strávit po podání žaloby v tranzitním prostoru mezinárodního letiště, a to ze 30 na 45 dnů⁸.

Za pozitivní změnu v oblasti soudního přezkumu pokládáme snad jen skutečnost, že počítá s možností zastupování odmítnutých žadatelů o azyl právníky nevládních organizací před krajskými soudy⁹.

Z dalších závažných změn lze pak například poukázat na to, že dochází k úpravám v činnosti Správy uprchlických zařízení, která poskytuje služby žadatelům o azyl. Novelou je zcela obrácen princip úhrady služeb. Doposud platilo, že služby žadatelům o azyl jsou v zásadě bezplatné, jen v případě, že měl žadatel nějaké finance, podílel se na úhradě. Nyní platí, že služby žadatelům o azyl se poskytují v zásadě za úplatu (hranicí je zde částka životního minima). V souvislosti s

⁴ Viz § 78b zákona č. 325/1999 Sb., zákona o azylu

⁵ Viz § 32 odst. 3 citovaného zákona

⁶ Jestliže bylo rozhodnuto o zastavení řízení z důvodu nepřipustnosti (viz § 10a), pak činí lhůta pro podání žaloby pouhých 7 dnů.

⁷ Viz § 33 citovaného zákona

⁸ Viz § 73 odst. 2 písm. b) citovaného zákona

⁹ Viz § 35 odst. 5 citovaného zákona

touto změnou je zavedena nově možnost osobní prohlídky¹⁰, je-li důvodné podezření, že žadatel nepřiznal vlastnictví finančních prostředků.

Za zbytečně omezující opatření pokládáme ustanovení, kterým dochází ke zkrácení možného opuštění pobytového střediska z doposud platných 30 dnů. Nově je zavedena lhůta 10 dnů (v takovém případě má žadatel pouze oznamovací povinnost) a následná lhůta 20 (21) dnů, kdy je možnost opustit středisko, vázána na souhlas ministerstva vnitra¹¹.

Pobytových středisek se týká i následující kritika. Pobytové středisko Červený Újezd bylo nákladně rekonstruováno na přelomu roku 2004/2005, nicméně v dubnu 2005 došlo k jeho nečekanému uzavření. Podobný osud potkal i pobytové středisko Bělá-Jezová, kde panovaly, díky rekonstrukci, poměrně uspokojivé poměry, co se týče kvality poskytovaných sociálních služeb (sociální zařízení společné pro dvě rodiny, stejně tak i kuchyň, s návazností na možnost získání příspěvku na vaření atd.). Tento zrekonstruovaný a konečně vyhovující objekt se však posléze změnil z pobytového střediska ve středisko detenční. Dosavadní obyvatelé objektu byli přemístěni do pobytového střediska Kostelec nad Orlicí, který nepochopitelně jako jediný neprošel odpovídající rekonstrukcí, jež by poskytovala alespoň dosavadní standard ubytovacích služeb (jedná se o objekt bývalých kasáren, se sociálním zařízením společným pro nesrovnatelně větší počet osob, kde je možnost individuálního vaření takřka znemožněna). Problém chybějících elektrických zásuvek, na který jsme poukazovali v loňské Zprávě, je tak následován dalším zhoršováním ubytovacích podmínek. Smutným paradoxem v této souvislosti pak je, že s výjimkou právě inkriminovaného pobytového střediska Kostelec nad Orlicí byly ostatní ubytovací prostory elektrickými zásuvkami následně vybaveny.

Přijetím citovaného zákona č. 350/2005 Sb., kterým se novelizuje kromě zákona č. 325/1999 Sb., o azylu i zákon č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, se také zásadním způsobem změnila situace tzv. strpitelů na trhu práce. Od data účinnosti zákona¹² jsou tzv. strpitelé opět znevýhodňováni na trhu práce, neboť novela zrušila ustanovení § 97 odst. 1 písm. g zákona o zaměstnanosti, které umožňovalo vydání povolení k zaměstnání tzv. strpiteli bez toho, aby obsazované pracovní místo bylo přednostně nabídnuto českému uchazeči o zaměstnání. Při vydávání pracovního povolení se tedy znovu u této kategorie přihlíží k situaci na trhu práce, a povolení k zaměstnání tak může vydat úřad práce jen tehdy, jestliže se jedná o ohlášené volné pracovní místo (ve smyslu § 35 zákona), které nelze s ohledem na požadovanou kvalifikaci nebo

¹⁰ Viz § 45 citovaného zákona

¹¹ Viz § 82 citovaného zákona

¹² Tj. od 13. října 2005

nedostatek volných pracovních sil obsadit jinak. Tato změna k horšímu z pohledu strpitelů by snad měla být připravovanou novelizací odstraněna¹³.

Obrat nastává i u způsobu hrazení zdravotní péče¹⁴, kdy plátcem je nově stát, který na žadatele o azyl hledí jako na pojištěnce veřejného zdravotního pojištění. V této oblasti však žadatelé o azyl narazili na těžko pochopitelný problém. Ačkoliv i zákon č. 48/1997 Sb., o veřejném zdravotním pojištění, novelizovaný mj. zákonem č. 350/2005 Sb., ve svém § 7 odst. 1 písm. p) jasně stanoví, že stát je plátcem pojistného prostřednictvím státního rozpočtu za žadatele o udělení azylu a jeho dítě narozené na území i za cizince, jemuž bylo uděleno vízum k pobytu nad 90 dnů za účelem strpění pobytu, a jeho dítě narozené na území, pokud nemají příjmy ze zaměstnání nebo ze samostatné výdělečné činnosti, v době bezprostředně následující po účinnosti novely se k tomuto závazku nikdo nehlásil a docházelo tak ke zcela bezprecedentnímu zpochybnění zákona v neprospěch žadatelů o azyl a tzv. strpitelů. Zdravotnická zařízení, která do té doby žadatelům a tzv. strpitelům poskytovala bezplatnou lékařskou péči na základě smlouvy se Správou uprchlických zařízení MV ČR, je odmítala ošetřit bez předložení karty pojištěnce. Zdravotní pojišťovny ale nebyly ochotny výše zmíněné skupiny cizinců zaregistrovat. Žadatelé o azyl a cizinci s vízem za účelem strpění se tak ocitli v situaci, kdy jim byla odepírána zákonem zaručená bezplatná lékařská péče. Zdravotní pojišťovny svůj postoj opíraly o premisu, že tito cizinci nesplňují podle zákona č. 48/1997 Sb., o veřejném zdravotním pojištění, pro účast na veřejném zdravotním pojištění nezbytnou podmínku trvalého pobytu. Problém byl skutečně palčivý, proto celá řada nevládních organizací (především pak Poradna pro uprchlíky, SOZE či Konsorcium organizací pracujících s uprchlíky jakožto zastřešující organizace) požadovala prostřednictvím mnoha písemných intervencí jednotlivým subjektům, jeho urychlené vyřešení, a to s ohledem na tíživou situaci žadatelů o azyl, kteří museli v případě nemoci, úrazu či jiné události vyžadující lékařskou péči před návštěvou lékaře nejprve shromáždit požadované množství finančních prostředků, což se mnohým z nich samozřejmě nepodařilo a zůstali tak bez lékařského ošetření¹⁵.

Ve světle těchto skutečností jsou pak některé dílčí změny k lepšímu, jako například zvýšení kapesného z 12 Kč na 16 Kč (za den) či připuštění možnosti výjimky z pobytu ve středisku MV, kdy nově může být pobyt umožněn i jiným osobám nežli žadatelům o azyl, což by mělo pomáhat

¹³ Na nově zavedené znevýhodnění tzv. strpitelů poprvé upozornilo Konsorcium nevládních organizací pracujících s uprchlíky v ČR v; rámci aktivit projektu? Proč mají zůstat stranou? - Komplexní posílení pracovního potenciálu žadatelů o azyl?, podpořeného z Programu Iniciativy společenství EQUAL. S ohledem na jeho podněty, týkající se tohoto tématu, je do budoucna (tj. při následující novelizaci) počítáno s návratem k původnímu stavu.

¹⁴ Viz § 88 citovaného zákona

¹⁵ Ministerstvo vnitra počátkem roku 2006 přistoupilo k řešení nastalé situace cestou novelizace zákona o azylu a také stanovilo, že do doby přijetí novely bude platit stav, jaký panoval před přijetím zákona 350/2005 Sb.

řešit např. situace, kdy se různí členové rodiny nacházejí v různých fázích azylového procesu¹⁶, pro žadatele o azyl jen slabou útěchou.

Rok 2005 přinesl několik pozitivních změn v oblasti úpravy postavení nezletilých žadatelů o azyl, o kterých se dá hovořit jako o krocích, které by do budoucna mohly vést ke konečné systematické úpravě postavení této kategorie žadatelů o azyl. Zásadní pozitivní změnou, kterou mimo jiné, přinesla novela zákona o azylu, provedená zákonem č. 57/2005, Sb., s účinností od 4. 2. 2005, je zavedení definice cizince, který je považován za nezletilého bez doprovodu. Podle nového § 2 odst. 9 se nezletilou osobou bez doprovodu rozumí osoba mladší 18 let, která přicestuje na území bez doprovodu zletilé osoby odpovídající za ni podle právního řádu platného na území státu, jehož občanství osoba mladší 18 let má, nebo v případě, že je osobou bez státního občanství, na území státu jejího posledního bydliště, a to po takovou dobu, po kterou se skutečně nachází v péči takové osoby; nezletilou osobou bez doprovodu se rozumí i osoba mladší 18 let, která byla ponechána bez doprovodu poté, co přicestovala na území.

Oproti roku 2004, který v péči o nezletilé bez doprovodu znamenal určitý zmatek v souvislosti s rozsudky Krajského soudu v Hradci Králové, byla patrná snaha o ustálení a zákonné zakotvení praxe opatrovnictví pro tyto cizince, a to jak v řízení o udělení azylu, tak ve správních řízeních, která probíhají podle zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, v platném znění. Ustanovování opatrovníka pro azylové řízení bylo zákonem č. 57/2005 upřesněno, kdy ve smyslu § 89 je nyní žadatelem o azyl, který je nezletilou osobou bez doprovodu, ustanoven k ochraně jejích práv a právem chráněných zájmů spojených s pobytem na území opatrovník soudem, a to podle zvláštního právního předpisu zákona č. 94/1963 Sb., o rodině, v platném znění. Přímo tímto ustanovením pak byla odstraněna zdoluhavost, která doprovázela některá soudní rozhodnutí o ustanovení opatrovníka, když je nově soudům uloženo, aby bezodkladně, s ohledem na ochranu nezletilé osoby bez doprovodu, ustanovily předběžným opatřením opatrovníka, a to na podnět, který podává ministerstvo vnitra. Některé problémy v oblasti opatrovnictví z roku 2004, tedy především faktický výkon činností, které by měl opatrovník takového cizince zajišťovat, ale stále přetrvávají. Nedostatkem v tomto směru je absence definice činností, které je opatrovník povinen, ale také oprávněn vůči nezletilému vykonávat. Při definování těchto činností bylo možné podpůrně využít existující právní normy, jako je např. již zmiňovaný zákon č. 94/1963 Sb., o rodině, v platném znění či zákon č. 359/1999 Sb., o sociálně-právní ochraně dětí, v platném znění. Přesto však lze trvat na tom, že s ohledem na specifika této kategorie nezletilých by samostatná úprava definující úlohu opatrovníka byla potřebná. Stejně tak by bylo vhodné vymezit role opatrovníků ustanovených nezletilým bez doprovodu soudem, a pracovníků nevládních organizací, zabývajících se specializovaným právním a sociálním poradenstvím pro nezletilé žadatele o azyl bez doprovodu, kteří disponují dlouholetou zkušeností a znalostmi nejen v oblasti azylového a správního práva,

¹⁶ Viz § 79 odst. 5 citovaného zákona

ale také informacemi ohledně situace v zemích původu jednotlivých žadatelů o azyl, které jsou pro kvalitní výkon opatrovnictví nezbytné. Ve vztahu k zemím původu pak lze jako jednoznačně pozitivní označit zákonem č. 57/2005 Sb. nově zakotvený § 88b, který pamatuje na ochranu rodinných příslušníků nezletilého bez doprovodu, kteří zůstali v zemi jeho původu. Toto nové ustanovení zakotvuje povinnost všem zainteresovaným subjektům, aby při vyhledání rodinných příslušníků dítěte, které podalo žádost o udělení azylu a které se nachází na území České republiky, bylo postupováno tak, aby nebyl ohrožen život a svoboda dítěte a jeho rodiny zejména ve státě, jehož státní občanství mají, nebo v případě, že jsou osobami bez státního občanství, ve státě jejich posledního trvalého bydliště. Toto nové zákonné ustanovení znamená významné posílení ochrany, zejména rodinných příslušníků nezletilého bez doprovodu z některých zemí, jako je např. Ruská federace nebo Bělorusko, kteří zůstali v zemi původu, a zjištění státních orgánů jejich domovské země o existenci žádosti o azyl, podané jejich rodinným příslušníkem, by pro ně mohlo znamenat vážné ohrožení.

Jako přínosný lze beze sporu označit i nový odst. 2, který byl zákonem č. 57/2005 vložen do stávajícího ustanovení § 81, jímž byla fakticky propojena činnost specializovaných zařízení pro děti cizince, jež jsou zkušebně provozována Ministerstvem školství, mládeže a tělovýchovy ČR již od července 2003. Podle tohoto nového ustanovení je v první fázi provozovatel přijímacího střediska, je-li žádost o azyl nezletilým bez doprovodu podána tam, povinen přihlídnout k jeho specifickým potřebám při stanovení podmínek ubytování. Zároveň je zde předepsána povinnost umístit nezletilou osobu bez doprovodu po ukončení nezbytných procedur, které v praxi trvají cca 14 dní až 4 týdny, do školského zařízení pro výkon ústavní výchovy nebo do péče osoby označené v rozhodnutí soudu. Jako přetrvávající problém v oblasti zákonné úpravy nezletilých bez doprovodu je možné zopakovat již v předchozích zprávách zmiňovanou absenci politického rozhodnutí o obecném přístupu ČR k této kategorii cizinců. Stávající právní úpravu sice lze v jejích jednotlivých částech označit za poměrně liberální, chybí zde však provázanost právní úpravy ohledně postupu po skončení azylového řízení.

Zde je třeba upozornit na fakt, že při poměrně nízkém procentu úspěšnosti žadatelů o azyl v ČR v kategorii nezletilých bez doprovodu je toto procento ještě nižší. Obecně lze říci, že od roku 1990 byl azyl přiznán maximálně 10 z nich¹⁷. Specifickou péči, která je po otevření specializovaných zařízení MŠMT věnována nezletilým bez doprovodu po dobu správního řízení o udělení azylu, pak nelze zúročit při integraci takového dítěte na území ČR, neboť ani zákon č. 325/1999 Sb., o azylu, ani norma související zákon č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území

¹⁷ Kategorie nezletilých bez doprovodu není vedena jako samostatná statistická položka v evidencích OAMP MV ČR. Numerický odhad je tedy učiněn na základě neoficiálních statistik vedených NNO, které se péčí o nezletilé bez doprovodu zabývají od roku 1990.

České republiky a o změně některých zákonů, v platném znění, neobsahuje takovou úpravu, která by zohledňovala specifické překážky, které mohou u nezletilých bez doprovodu vytanout v souvislosti s jejich snahou o úpravu pobytu na území ČR, po neúspěšném skončení řízení o udělení azylu. Vrátime-li se k legislativní činnosti, popisované již v úvodu této kapitoly, i v loňském roce probíhaly práce na další novele azylového zákona, v pořadí již desáté novele, která do českého azylového zákona transportuje další z vydaných směrnic Evropské unie. Konkrétně jde o Směrnici Rady 2004/83/ES ze dne 29. 4. 2004 o minimálních požadavcích na kritéria a statut příslušníků třetích zemí nebo osob bez státní příslušnosti jako uprchlíků nebo jako osob, které z jiných důvodů potřebují mezinárodní ochranu, a o obsahu poskytované ochrany (dále jen „kvalifikační směrnice“). Novela, reagující na citovanou kvalifikační směrnici, směřovala do Poslanecké sněmovny počátkem ledna 2006¹⁸. Avizovaným cílem je zajistit, aby členské státy uplatňovaly společná kritéria pro určení toho, které osoby skutečně potřebují mezinárodní ochranu, a na druhé straně zajistit, aby rozsah, v jakém jsou těmto osobám dostupné výhody a dávky, byl ve všech členských zemích obdobný, což by mělo vést k omezení sekundárního pohybu žadatelů o azyl mezi členskými státy, způsobenému mj. rozdíly mezi jednotlivými právními rámci.

V evropském kontextu nelze opominout ani důležitou skutečnost, a sice to, že prostředky z Evropského uprchlického fondu může od roku 2005 čerpat i Česká republika. Smyslem Evropského uprchlického fondu je přispět ke zlepšování podmínek pro přijetí uprchlíků, integraci osob, jejichž pobyt je trvalé nebo stálé povahy, a dobrovolných návratů do země původu, a to prostřednictvím spolufinancování takto zaměřených projektů jednotlivých subjektů. Za výběr projektů je odpovědná meziresortní výběrová komise, za následnou kontrolu realizovaných projektů pak odbor azylové a migrační politiky ministerstva vnitra¹⁹.

Závěrem nelze vynechat krátký exkurz do cizineckého zákona č. 326/1999 Sb., zákona o pobytu cizinců. V průběhu loňského roku probíhaly práce na novelizaci i v této oblasti. Ačkoliv se tato stať cizinecké problematice nevěnuje, ve vztahu k žadatelům je zapotřebí zmínit jedno konkrétní ustanovení, které se této skupiny obyvatel bezprostředně dotýká, a sice ustanovení § 67 cizineckého zákona, které vychází z dosavadního ustanovení § 69a a umožňuje podat žádost o povolení k trvalému pobytu poté, kdy cizinec na území pobýval minimálně 4 roky. Požadovaná doba tedy bude zkrácena o jeden rok (z 5 na 4), což pokládáme za správné. Z těchto 4 let musí být cizinec nejméně 2 roky účastníkem řízení o azylu. Zároveň je zde nově definovaný pojem nepřetržitosti pobytu. Podle návrhu je nepřetržitost na území zachována, pokud cizinec podal žádost o azyl nejpozději do 7 dnů po skončení přechodného pobytu na dlouhodobé vízum nebo na povolení k dlouhodobému pobytu. Důvodová zpráva připouští, že touto formulací je

¹⁸ Vláda doručila PS novelu dne 11. 1. 2006 jako sněmovní tisk č. 1233

¹⁹ Tento fond byl zřízen rozhodnutím Rady ES č. 2004/904/ES ze dne 2. prosince 2004, pro více informací viz <http://www.mvcr.cz/eunie/azyl.html>

zohledněna skutečnost, že při zániku přechodného pobytu (např. v důsledku ztráty zaměstnání) přechází cizinec, který se rozhodne požádat o azyl, fakticky do azylového zařízení, a je z jeho pohledu nezbytné, aby uspořádal své osobní poměry (např. bydlení apod.). Z našeho pohledu jde skutečně o významnou změnu v přístupu k této skupině obyvatel. Doposud jsme totiž bohužel byli svědky situací, že osoby, na které by se dalo ustanovení § 69a stávajícího cizineckého zákona aplikovat, nemohly naplnit podmínky tohoto ustanovení například právě proto, že mezi koncem přechodného pobytu podle cizineckého zákona a vstupem do azylového řízení, tedy pobyt podle azylového zákona, došlo k porušení požadované nepřetržitosti.

V souvislosti s velmi nízkým počtem žadatelů o azyl za loňský rok vyvstává otázka, zda tito ztratili o Českou republiku zájem. Při jejím zodpovězení je zapotřebí vzít mimo jiné v úvahu, že podle definic EU jsme bezpečnou zemí, obklopenou samými bezpečnými zeměmi. Uprchlíci se k nám tedy ani ve větší míře dostat nemohou, protože správně by měli požádat o azyl v první členské zemi EU, do které vstoupí²⁰. Hodně však také záleží na celkové situaci ve světě i v regionu. Evropa je v současné době nepopíratelně stabilnější než v minulosti. Zároveň hledá různé cesty ve snaze ochránit se před možným přílivem migrantů, mimo jiné i v konstrukci společné imigrační politiky. Jejím výrazem je i nová, 1. prosince roku 2005 přijatá směrnice o azylovém řízení, celým názvem *Směrnice o minimálních normách pro řízení v členských státech o přiznávání a odnímání postavení uprchlíka*, (2005/85/ES), která jednotně upravuje procesní otázky azylového práva EU. S ohledem na vývoj v rámci EU, který se ubírá směrem k jednotnému evropskému azylovému systému, tak jak bylo dohodnuto v roce 1999 Evropskou radou v Tampere, lze očekávat podobné výrazné změny i v dalších letech, které se zcela jistě odrazí v dalších novelizacích našeho zákona o azylu. Společná imigrační politika bohužel doposud probíhala pouze v rovině jakýchsi minimálních standardů ochrany, v důsledku čehož státy EU upouštějí od vstřícnějších podmínek než nezbytně nutných a nastolují tvrdší linie ve vztahu k migrantům. Vědí, že mají odpovědnost za každého cizince, který se díky jim na území EU dostal, a tudíž zpřísňují své imigrační zákony, aby takovýchto osob (a tedy závazků státu) bylo co nejméně. Nezbyvá než doufat, že tato strategie nebude trvalá.

Mgr. Pavla Burdová Hradečná

Poradna pro uprchlíky

²⁰ S ohledem na Nařízení Rady ES č. 343/2003, kterým se stanovují kritéria a mechanismy pro určení členského státu odpovědného za posouzení žádosti o azyl podané státním příslušníkem třetí země v jednom z členských států (tzv. Dublin II).

Vězeňství

V průběhu let 2003-2005 realizoval Český helsinský výbor (dále jen ČHV) za podpory organizací Open Society Institut a Open Society Fund projekty, které lze obecně zahrnout do dlouhodobého programu monitoringu justice. Činnost ČHV týkající se vězeňství lze rozdělit na tyto úseky:

- **monitoring věznic**
- **analytická činnost a lobbying**
- **případová agenda**

I. Monitoring věznic (Materiální podmínky ve věznicích ČR, zacházení s vězněnými osobami)

Monitoring je významnou aktivitou ČHV, kterou uskutečňuje při sledování lidských práv ve vězeňství. Jeho cílem je především získat informace o materiálních podmínkách ve výkonu trestu odnětí svobody (dále jen VTOS) a výkonu vazby (dále jen VV), zjistit úroveň zacházení s odsouzenými a obviněnými ve VTOS a VV a ověřování skutkových sdělení klientů, která přicházejí korespondenční formou. Mezi základní metody užívané v monitoringu patří místní šetření v konkrétních věznicích a řízené rozhovory s odsouzenými a obviněnými, ale i s pracovníky Vězeňské služby ČR (dále jen VS ČR). Celkově realizoval ČHV v roce 2003 29 návštěv věznic, z toho 14 monitorovacích. V roce 2004 bylo ve věznicích realizováno 16 monitorovacích návštěv věznic s ostrahou. (Kritériem výběru věznic byl počet vězňů zařazených v typu ostraha, pokud přesahoval 100 osob.) V roce 2005 byly monitorovací aktivity ČHV omezeny opět na základní případový monitoring a na ověřování zjištění ČHV uvedených ve zprávách pro vedení navštívených věznic v rámci monitoringu r. 2004, resp. těch zjištění, se kterými nesouhlasila vedení navštívených věznic. V roce 2005 tak bylo uskutečněno 15 návštěv věznic.

1. Nedostatečné ubytovací kapacity a přeplněnost

Jedním z nejpalčivějších dlouhodobých problémů českého vězeňství jsou nedostatečné ubytovací kapacity a vysoká naplněnost (přeplněnost). VS ČR ke konci roku 2005 statisticky vykazovala pouze cca 2% přeplněnost, nicméně ta vzniká zprůměrováním naplněnosti vazebních věznic obviněnými, jež je cca 80%, a naplněnosti věznic určených k výkonu trestu, které jsou naplněny přibližně ze 120%. Stejně tak z deklarované 120% naplněnosti věznic pro výkon trestu odnětí svobody není patrná partikulární přeplněnost některých oddělení věznic, která je v některých případech i výrazně vyšší. V důsledku novely zákona č. 169/1999 Sb., o výkonu trestu odnětí svobody, a na ní navazující novely vyhlášky MS č. 345/1999 Sb., o řádu výkonu trestu odnětí

svobody, s účinností od 1.7.2004, již byla stanovena normová ubytovací kapacita na 4 m² na osobu (§ 17 odst. 6 ŘVTOS), a po rozhodnutí Generální ředitelky VS ČR ze dne 27.1.2005 o nutnosti vytipovat a zařídit veškeré možné prostory pro ubytování odsouzených a využít při tom i specializovaná oddělení, reprofilace věznic a vytvoření nových oddělení výkonu trestu odnětí svobody v některých vazebních věznicích se přeplněnost začala snižovat. Přesto je současný stav značně nevyhovující, vykazuje alarmující počty jednotlivých odsouzených v jednotlivých ubytovacích místnostech a má vliv i na zákonnost průběhu výkonu trestu odnětí svobody, zejména pokud jde o dodržování podmínek VS ČR na oddělené umístění odsouzených (§ 7 ZVTOS) a na uplatňování vyhláškou MS předvídaných pravidel vnitřní diferenciací (§ 39 ŘVTOS), kdy se za současného stavu přeplněnosti leckdy zcela vytrácí i význam vnitřní diferenciací. Celá situace přitom také zhoršuje atmosféru ve věznicích. Problematikou počtu odsouzených k nepodmíněnému trestu odnětí svobody by se však neměla zabývat pouze VS ČR, nýbrž i další státní orgány podílející se na trestní politice státu, zejména soudy a státní zastupitelství.

2. Nízká zaměstnanost

Zaměstnanost odsouzených je jedním z nejdůležitějších faktorů ovlivňujících efektivitu výkonu trestu odnětí svobody. VS ČR vykazuje v posledních třech letech celkovou zaměstnanost v rozpětí 40 až 48% odsouzených. Uvedený údaj je však opět průměrnou hodnotou, vypočítanou z procentuální zaměstnanosti odsouzených v jednotlivých věznicích, z nichž některé vazební věznice mají zřízena malá oddělení pro výkon trestu, jejichž účelem je umístit do věznice určitý počet práceschopných odsouzených, kteří splňují podmínky pro udělení volného pohybu po věznici a jsou tedy zařazeni do práce, konkrétně do vnitřního provozu věznice. Takové věznice pak mohou vykazovat 100% zaměstnanost. Faktory ovlivňující (ne)zaměstnanost odsouzených jsou přitom zejména: dispozice vhodnými výrobními halami, odliv pracovních příležitostí v regionu a zdravotní stav, manuální zručnost a úroveň pracovních návyků odsouzených. Tato omezení vyžadují nabídku specifických prací, které JSOU odsouzení schopni vykonávat, což by podle některých ředitelů věznic a odborníků na zaměstnávání mohly vyřešit státní zakázky.

Jedním z možných nástrojů zvyšování zaměstnanosti je zaměstnávání odsouzených na zkrácený, resp. poloviční úvazek ve dvousměnném provozu, čímž by bylo možné zaměstnat dvojnásobek odsouzených, nicméně tento postup lze považovat spíše za prozatímní řešení. Vhodný model zaměstnávání odsouzených shledal ČHV např. ve Věznici Rýnovice. Tamní model spočívá v komplexním systému pracovních míst pro odsouzené v rámci hospodářské činnosti vězeňské služby a je založen na existenci různých pracovišť spravovaných a řízených věznicí (jednotlivá pracoviště přitom zajišťují výrobu pro různé podnikatelské subjekty). Důležitým předpokladem pro zařazování odsouzených do práce je zároveň zvyšování jejich kvalifikace. Komplikace ovšem vyvolává, zejména při zařazení do práce u podnikatelských subjektů nebo v rámci

hospodářské činnosti vězeňské služby, stejná norma práce jako v civilních provozovnách daného zaměstnavatele, a to i s ohledem na specifika pracujících odsouzených (snížená motivace k pracovním výkonům, snížený nebo chybějící pracovní návyk, v některých případech malá manuální zručnost).

Z legislativního hlediska je zřejmě namístě celkově upravit právní režim zaměstnávání odsouzených a v souvislosti s tím vypustit z právní úpravy institut souhlasu odsouzeného se zařazením do práce u podnikatelského subjektu, neboť do jisté míry brání uplatnění principu pracovní povinnosti odsouzených.

3. Hygienické podmínky

Přestože se do hygienického zázemí ve věznicích dlouhodobě investuje, nejsou hygienické podmínky v nich stále uspokojivé. Jejich úroveň velmi úzce souvisí zejména s naplněností (přeplněností) věznic

4. Programy zacházení

V rámci výkonu trestu jsou odsouzení povinni plnit povinnosti vyplývající z právních předpisů a z vnitřního řádu věznice. Konkrétní činnosti, kterých se odsouzení musí účastnit nebo které mohou vykonávat, pak vyplývají z tzv. programu zacházení. Program zacházení vytvářen týmem specialistů věznice (psycholog, pedagog, lékař, vychovatelé), a to s ohledem na délku trestu, charakteristiku osobnosti, příčiny a druhu trestné činnosti. Jeho důležitými složkami, na něž by měl být kladen důraz, by měly být zejména pracovní a vzdělávací aktivity.

5. Oddělení se zesíleným stavebně technickým zabezpečením

Oddělení se zesíleným stavebně technickým zabezpečením (dále jen OZSTZ) je v českém vězeňství značně mladým institutem. Důvody, resp. cíle, zřízení OZSTZ jsou v zajištění podmínek pro zvýšení vnitřní bezpečnosti věznic a vazebních věznic tím, že na tato oddělení budou zařazováni odsouzení podle v § 8 odst. 3 ŘVTOS (odsouzení, kteří v posledních 5 letech uprchli z VV nebo VTOS, proti kterým je zahájeno trestní stíhání pro zvlášť závažný trestný čin spáchaný během VV nebo VTOS, a odsouzení, u nichž to vyžadují výjimečné okolnosti (např. terorizování spoluodsouzených, vyhrožování personálu VS ČR nebo jejich rodinám)). Podmínky výkonu trestu v monitorovaných OZSTZ nelze hodnotit zcela negativně, spíše naopak, zejména když se zavádí praxe individuálního ubytování odsouzených. Problematika OZSTZ spočívá v jejich právním režimu a režimu zařazování a vyřazování odsouzených na toto oddělení.

II. Analytická činnost a lobbying

Český helsinský výbor vedle řešení případové agendy a sledování stavu dodržování lidských práv provádí právní analýzy problematických otázek a v návaznosti na ně usiluje o dosažení systémových změn, ať již na jednotlivých, svým způsobem exemplárních kauzách, tak

prostřednictvím vydávání oficiálních stanovisek, zpráv, připomínek k vládním event. mezinárodním dokumentům a právním předpisům (např. při spolupráci s vládní Radou pro lidská práva, jejími výbory a členy).

1. Analytická činnost

Jádrem analytické činnosti ČHV je zkoumání zjištěných problematických okruhů praxe v souvislosti s právní úpravou de lege lata za účelem vhodné a efektivní formulace návrhu právní úpravy de lege ferenda. Důslednému rozboru jsou tak podrobeny zákonné, podzákonné i interní normy příslušných právních odvětví. Hlavní úhel pohledu analytické činnosti přitom směřuje k možnosti přístupu ke spravedlnosti, k uplatňování základních lidských práv a svobod ve specifických podmínkách výkonu vazby a výkonu trestu odnětí svobody, jakož i k trestnímu procesu soudnímu v širším slova smyslu, jeho hospodárnosti, nestrannosti a spravedlnosti.

Hlavními oblastmi aktivit analytické činnosti jsou:

- **soudní přezkum správních rozhodnutí a jiných správních úkonů orgánů VS v souvislosti s výkonem trestu odnětí svobody,**
- **ukládání kázeňských trestů ve výkonu trestu odnětí svobody,**
- **zaměstnávání odsouzených ve vztahu k odvětví pracovního práva,**
- **právo na rodinný život v podmínkách českého vězeňství,**
- **výkon vazby a výkon trestu odnětí svobody v judikatuře Evropského soudu pro lidská práva,**
- **lékařská péče, zejména nahlížení do zdravotnické dokumentace,**
- **OZSTZ,**
- **zavedení informátorů z řad vězněných osob.**

2. Lobbying

Lobbying směřující k dosažení systémových změn byl v uplynulém období realizován v rámci tříletého projektu „Právo na soudní a jinou právní ochranu v detenci“, kdy se zájem Českého helsinského výboru soustředil především na oblast trestní justice s důrazem kladeným zejména na oblast vězeňství.

Mezi aktivity lobbyingu patřil:

- **lobbying v individuálně řešených případech vězněných osob,**

- **lobbying v průběhu monitorovacích aktivit,**
- **lobbying v případech týkajících se většího počtu odsouzených,**
- **lobbying ve formě vydávání stanovisek k obecně diskutovaným tématům.**

Za významnější stanoviska z roku 2005 lze zmínit stanovisko ČHV k postupu ministra spravedlnosti ČR ve věci předání obžalovaného Hámida bin Abdal Sáního do státu Katar a dále stanovisko k průběhu a důsledkům akce CzechTek 2005. Součástí výše uvedených aktivit je i připomínková činnost ČHV.

III. Ochrana práv vězňených osob, případová agenda ČHV

Ochranu práv vězňených osob a její záruky lze považovat za jeden ze základních předpokladů výkonu vězeňství respektujícího lidskoprávní standardy. ČHV (předtím Čs.H.V.) se problematice trestní justice a vězeňství, respektive individuálním podnětům vězňených osob věnuje dlouhodobě od svého založení v roce 1988. V oblasti případové agendy (tedy při řešení individuálních podnětů vězňených osob, účastníků trestního řízení či osob dotčených jednáním příslušníků policie) je cílem aktivit ČHV zejména poskytování právního poradenství a podpory v konkrétních případech, sběr informací o problematických aspektech a v důsledku dosažení změny obecných poměrů prostřednictvím individuálních kauz. Záměrem ČHV pak není ztěžovat či znevažovat práci vězeňského personálu, respektive policie, ale naopak upozorňovat na stávající problémy, poskytovat pomoc a podporu při jejich řešení, a to buď prostřednictvím aktivit navazujících na řešení konkrétních případů (např. ovlivňování legislativní činnosti) nebo vytvářením litigačních strategií, umožňujících nejen nápravu konkrétního pochybení, ale i získání závazného právního názoru na aplikaci právních předpisů týkajících se vězeňství a policie.

ČHV takto v souvislosti s případovou agendou řešil v roce 2003 **464**, v roce 2004 **481** a v roce 2005 **488** kauz odsouzených, a to především ve věcech přemístování odsouzených, prevence šikany, kázeňského řízení, oddělení se zesíleným stavebně technickým zabezpečením, práva na informace o zdravotním stavu, diferenciacie trestu, přeplněnosti věznic, zaměstnávání a práva na spravedlivou odměnu za práci aj.

ČHV primárně uplatňuje mimosoudní řešení kauz, a to v následujících formách:

- **právní poradenství,**
- **podpora ČHV,**
- **podnět ČHV**

- **komunikace se státními orgány a dalšími subjekty,**
- **medializace kauzy.**

V případech, v nichž je pracovníky ČHV shledána důvodnost a závažnost podnětu vězněné osoby a v nichž zároveň nelze dosáhnout úspěchu na základě využití mimosoudních metod (z důvodu objektivních překážek či neodstranitelné neshody právního názoru ČHV a vězeňské služby), zprostředkovává ČHV, i s ohledem na omezený přístup vězněných osob k právní pomoci, vězněným osobám právní pomoc advokáta či interního právníka za účelem soudního řešení sporu. ČHV se v tomto kontextu zaměřil na zpracování litigačních strategií, a to v obecné rovině (tedy v rovině uplatnění práv vězněných osob) v modelových kauzách. Účelem litigačních strategií je nalezení optimálního postupu při uplatnění práv vězněných osob, tedy vyhledání vhodného typu podání, důsledné přípravy na jeho využití a ověření aplikovatelnosti daného postupu. Důvodem pro vytváření specifických litigačních strategií týkajících se uplatnění práv vězněných osob je situace, kdy v oblasti vězeňství dosud neexistuje široká a vypovídající jurisdikce, a dále ztížená možnost zajišťování podkladů pro soudní řešení sporů týkajících se vězeňství. Jednotlivé soudní spory tak slouží v mnoha případech zároveň jako svého druhu precedenty pro oblast vězeňství.

Podrobnější a obsáhlejší zpráva o projektu je dostupná na webových stránkách [Českého helsinského výboru](#)

Mgr. Miroslav Krutina a kolektiv

Soudnictví

V průběhu let 2003-2005 realizoval Český helsinský výbor (ČHV) za podpory organizací Open Society Institut a Open Society Fund projekty, které lze obecně zahrnout do dlouhodobého programu monitoringu justice. Jedním z rámců činností ČHV byl projekt zaměřený na výkon soudnictví v České republice.

I. Cíle projektu

Sledováním stavu justice a její efektivity směřoval Český helsinský výbor kromě komplexního zjištění současného stavu české justice zejména k vytvoření systému dělby moci v České republice takovým způsobem, aby na jedné straně byla zajištěna nezávislost moci soudní a soudnictví, na straně druhé však, aby existovaly dostatečně účinné mechanismy zajišťující, že justice bude poskytovat veřejnosti službu v podobě efektivní a odborné rozhodovací činnosti. Projekt byl zaměřen jak na odbornou, tak i širší veřejnost včetně účastníků jednotlivých řízení. Jeho cílem bylo rovněž zvýšení právního vědomí veřejnosti, iniciace či zkvalitnění dialogu a spolupráce jednotlivých složek justice a institucí, jejichž výkon s justicí souvisí, a ovlivnění vývoje právní úpravy s ohledem na širší konsensus v cílových skupinách.

K dosažení výše uvedených cílů směřovaly následující aktivity:

- **jednání ve formě kulatých stolů a diskusí,**
- **analýza vývoje právní úpravy (zejména zákona o soudech a soudcích),**
- **šetření a analýza veřejně dostupných informací,**
- **vyhodnocování transparentnosti soudních činností,**
- **analýza statistických údajů k vyhodnocení efektivity justice,**
- **shrnutí relevantní judikatury Evropského soudu pro lidská práva,**
- **monitoring soudních jednání.**

Český helsinský výbor pořádal v roce 2004 celkem 4 kulaté stoly, Transparency International 3 kulaté stoly, a to ve vzájemné koordinaci. Při těchto jednáních se podařilo zajistit poměrně hojnou účast špičkových odborníků, předsedů a místopředsedů soudů (Nejvyšší soud, Nejvyšší správní soud, vrchní soudy, krajské (a městský) a některé okresní (obvodní) soudy, řadových soudců, reprezentantů Soudcovské unie ČR, Nejvyššího státního zastupitelství a vrchních

státních zastupitelství, vrcholných zástupců Policie ČR, Vězeňské služby ČR, Probační a mediační služby ČR, médií, advokacie, politiků, legislativců a vysokých státních úředníků z ministerstva spravedlnosti. I tato účast, stejně jako vstřícný postoj jednotlivých složek justice v průběhu projektu, prokázaly tvůrčí snahu po hledání optimálního nasměrování jinak stagnující reformy justice.

Monitoring soudních jednání ve formě jejich náslechu, to byla pilotní aktivita Českého helsinského výboru, při níž jeho spolupracovníci (vyškolení v základních technikách aktivního naslouchání) vystupovali v roli veřejnosti, což drtivá většina soudců bez jakýchkoli námitek akceptovala. Poté byla jejich zjištění analyzována, a to zejména z těchto hledisek: objektivní informace o stavu a průběhu řízení (stáří věci, typ řízení, účast na jednání popř. hlavním líčení, výsledek jednání, důvody odročení apod.), informace subjektivního charakteru o chování soudních osob (respekt k účastníkům, svědkům, veřejnosti, autorita soudce a způsob jejího zajištění, formulační schopnosti soudce, aktivity votantů, resp. přisedících, neverbální komunikace, způsob vedení výslechu, ale také celková atmosféra v soudní síni, chování ostatních osob v soudní síni a související reakce soudců atp.).

V souvislosti s realizováním projektu neušla pozornosti týmu ČHV ani transparentnost soudních činností, Posuzoval z mnoha úhlů pohledu jejich obsažnost, přehlednost, aktuálnost apod., internetové stránky jednotlivých soudů, sledoval i prezentaci soudů a soudců v médiích, zejména v denním tisku.

II. Výsledná zjištění

Tým ČHV podrobil tak v letech 2004-2005 komplexnímu zkoumání různé aspekty jednotlivých justičních složek, na základě čehož bylo možno posoudit současný stav české justice a navrhnout vhodná řešení existujících problémů v této oblasti.

1. Personální zajištění českého soudnictví

Kapacitní obsazení soudů soudci obecně v ČR je zajištěno dostatečně, nicméně některé regiony dlouhodobě vykazují vážný podstav. Celorepublikový problém lze spatřovat zejména v nedostatečném zajištění ostatních lidských zdrojů, zvláště pomocného personálu soudů, jichž je chronický nedostatek. Zde je jednoznačně třeba podpořit vstup právníků na soudy, a to i do nesoudcovských profesí.

2. Organizace práce na soudech

Organizace práce není na soudech dosud optimální, neboť vysoce kvalifikovaná a nákladná pracovní síla soudci je nucena plnit administrativní úkoly, které by bylo možno přenést na kvalifikovaný pomocný personál. Zátěž na lidské zdroje by bylo možné dále snížit efektivním

využitím výpočetní techniky. Některé úkony soudů upravené procesními předpisy rovněž projevují neúměrnou zatíženost na lidské zdroje (např. od roku 2002 umožněná protokolace realizovaná po jednání přepisem audiozáznamu). Je třeba reorganizovat práci na soudech, a to do menších funkčních pracovních týmů, v jejichž čele by stál soudce a které by byly dále tvořeny pomocným personálem, popřípadě několika soudci. Za tím účelem je mimo jiné třeba zintenzivnit již probíhající výcvik soudců v manažerských dovednostech tak, aby byli schopni týmy efektivně a ku prospěchu výkonosti řídit. Funkčnost mini-týmů se již prokázala v obchodním soudnictví, kde se po jejich zavedení daří snižovat masu „nedodělků“.

3. Dolní věková hranice pro funkci soudce

Dalším velice důležitým okruhem otázek, o kterých je nutno s ohledem na osobnost a odbornost soudce hovořit, je vznik soudcovského mandátu, jmenování soudcem. Český helsinský výbor se jednoznačně připojuje k těm názorům mezi odbornou veřejností, které hovoří o nezbytnosti přechodného (chcete-li zkušebního nebo zaučovacího období pro soudce). Posunutí věkové hranice soudce na 30 let nelze v tomto kontextu považovat za nic překvapivého. Mnohem rozumnějším řešením by, dle názoru pracovníků ČHV, bylo vypuštění věkového limitu zcela s tím, že by ovšem byla stanovena minimální (dostatečně dlouhá) doba odborné praxe tak, aby byl zaručen všestranný rozvoj osobnosti soudce. Úvahy o dalším posunu věkové hranice, které se v poslední době objevily, je tedy třeba kategoricky odmítnout. Podle našeho názoru by takové opatření vedlo k narušení plynulé obměny soudcovského stavu. Hlavním důvodem je hledisko sociální. Ocenění soudce co do příjmů, byť není celospolečensky ani zdaleka špatné, prozatím stále obecně nedosahuje komerční sféry oboru práva.

4. Rychlost řízení

Mezi elementy, které výrazně brzdí soudní řízení v ČR, registrujeme zejména problémy s doručováním, zajištěním přítomnosti osob na jednání, zajišťování znaleckých posudků, práce se spisem a postupování spisu mezi soudy, protokolace, zahlcenost soudního systému banálními kauzami apod. Doručování je třeba zjednodušit a zefektivnit. Mělo by dojít ke zjednodušení práce se spisem a to zavedením elektronického spisu. Protokolace by měla být stejně jako v trestním řízení svěřena protokolujícím úředníkům a měl by být pořizován záznam z jednání. Takovýchto úředníků však musí být na soudech dostatek, aby vyhotovování protokolů netrvalo neúměrně dlouhou dobu, jako tomu dnes v některých trestních věcech bývá. Protokolace činěná protokolujícím úředníkem by měla jednoznačně být doslovná, aby byla zachycena autenticita a skutečný význam protokolovaných výpovědí. Mezi stížnostmi adresovanými na naši organizaci registrujeme řadu upozornění na průtahy v řízení spočívající ve zdlouhavém vyhotovování protokolů, opakované vracení věcí ze soudů vyšších stupňů soudům nižších stupňů, prodlevy s nařízením prvního jednání ve věci, apod. ČHV dlouhodobě sleduje mezi jinými případy postiženými neodůvodněnými průtahy případ MUDr. Yekty Uzunoglu. Odhlédneme-li od

vážných pochybností o důvodnosti trestního stíhání, i délka řízení samotná je velice nepříznivým signálem o stavu české justice, neboť dvojnásobně překračuje nejzazší mez přípustnosti trvání soudního procesu dle Evropského soudu pro lidská práva ve Štrasburku. Řízení trvá 12 let, aniž by soud prvního stupně byl schopen dospět k závěru. Evropský soud pro lidská práva již v dané věci stížnost obdržel, a to v roce 2004.

5. Nejvyšší soudcovská rada

Centralizovaná personální politika v justici v podstatě neexistuje. Nanejvýš vhodné v této souvislosti jsou proto úvahy o zřízení Nejvyšší soudcovské rady jako instituce pro centrální výkon soudní správy, která by byla způsobilá účinně, efektivně a flexibilněji řešit otázky, které dosud má v kompetenci ministerstvo spravedlnosti. Příklad dobré praxe v tomto směru najdeme např. v Nizozemí. Je však třeba velice pečlivě zvažovat načasování přechodu na výše naznačený mechanismus správy. V současné situaci, kdy centrální personální politika neexistuje a justice nezná řídicí schopnosti většiny soudců, je velice obtížné stanovit optimální mechanismus personálního obsazení uvedených orgánů tak, aby byl skutečně funkční a aby reforma přinesla ve svých krátkodobých důsledcích zefektivnění činnosti soudů. Prosté převzetí kompetencí bez jednoznačného vlivu na zkvalitnění práce justice, tedy rychlejší a věcně správné rozhodování soudů v konkrétních kauzách, by bylo neúčelné. Nelze opominout v poslední době se rodící faktickou instituci kolegia předsedů krajských soudů, které čím dál více vykazuje znaky efektivně a pružně fungujícího orgánu samosprávy soudcovského stavu. Ačkoliv podle našich informací řeší otázky praktického organizačního charakteru, popřípadě odborné záležitosti, jež jsou plně v rámci stávajícího statutu quo, při kterém v čele soudní správy stojí ministerstvo, a jako odborné složky justice stojí na vrcholu nejvyšší soudy, je nutno kolegium předsedů krajských soudů považovat za významný orgán s potenciálem zapojit se do soudní správy ve výše naznačeném směru.

6. Fiskální a finanční aspekty justice

Je nutno rovněž zefektivnit rozhodování o fiskálních otázkách, i s ohledem na vyřešení stabilizace platových poměrů. Novelizace procesních předpisů nejsou zpravidla fiskálně optimalizovány a jejich dopad na finanční náročnost výkonu justice není v rozpočtu zohledňován dostatečně pružně. Ohrožení schopnosti financovat vlastní činnosti nutno hodnotit jako zásadní rizikový faktor výkonu justice. Soudní správa je v současné době, podobně jako fiskální záležitosti, v rukou exekutivy, která má v daných otázkách diskreční pravomoc a není nucena konfrontovat a korelovat konečná rozhodnutí se skutečnými potřebami moci soudní. Z hlediska politického se pak negativní dopady neprojevují sankčně ve volebních preferencích, ale téměř vždy vedou k poklesům důvěry veřejnosti přímo k justici. Odpovědnost ministra spravedlnosti za fungování justice se omezuje na hrozivé excesy, jichž se čas od času dopouštějí jednotlivci, a

kteřé nemusí s celkovým stavem, za který by bylo adekvátní brát ministra spravedlnosti k politické odpovědnosti, nijak korespondovat.

7. Vzdělávání soudců, odklony a mimosoudní řešení sporů

Problematika kvality lidského potenciálu jako základní podmínky kvalitní, efektivní a v širokém slova smyslu spravedlivé justice je předmětem bouřlivých diskusí v celé polistopadové éře. Poptávka (zejm. soudců) po dalším vzdělávání přitom plošně převyšuje nabídku a kapacitní limity reálně probíhajících kurzů. Navíc vzdělávání je dosud jednoznačně více zaměřeno na složky vědomostní, (v nichž bohužel často schází teorie a filosofie současného práva, jakož i fundovaná analýza průběhu závažných případů) a velmi málo na složky dovednostní. To se odráží i v limitaci dovedností soudců nedostatečným výcvikem zaměřeným na smírné řešení sporů, kde lze doporučit masivní podporu mediace v civilních věcech. K odklonům v trestních věcech jsou též málo motivována státní zastupitelství, která musí vykazovat a zdůvodňovat tzv. nedodělky přes jeden měsíc, a proto raději volí tradiční obžalobu a případný odklon ponechávají soudu. Nutno tedy akcentovat potřebu podpory odklonů a alternativ včetně kvalitní infrastruktury a politické podpory aplikace trestu obecně prospěšných prací v trestním řízení a rozvoj mimosoudních forem řešení sporů ve věcech civilních (zejména rodinné, sousedské a jinak vztahově zaangażované spory).

8. Státní zastupitelství, Vězeňská služba ČR a Probační a mediační služba ČR

Státní zastupitelství České republiky trpí dlouhodobě podstavem, zatížeností administrativní agendou, slabým personálním zajištěním netrestní agendy, nebo specializované agendy trestní (hospodářská trestná činnost, terorismus, organizovaný zločin). Nejvyšší státní zastupitelství ostře, avšak neúspěšně vystupovalo proti prověrkám Nejvyššího bezpečnostního úřadu, kterým státní zástupci podléhají. Vězeňská služba ČR je ve svízelné ekonomické situaci, přičemž česká trestní justice produkuje neúnosně vysoké počty vězňů (2-3 násobek západoevropského standardu v přepočtu k populaci). Vězeňská služba ČR usiluje o zkvalitnění lidských zdrojů motivací (kariérní řád), uplatňováním systému celoživotního vzdělávání a profesního hodnocení. Mimořádný podstav je nutno zdůraznit ve sféře Probační a mediační služby ČR, která podle ČHV disponuje ca ¼ pracovních sil oproti obecné potřebě. Stávající situace limituje možnost efektivně realizovat odklony v trestních věcech, alternativní tresty a tzv. dohledy. Tím se snižuje potenciál těchto institutů odbřemenit soudní systém od banálních případů a vězeňství od krátkodobých anebo jinak neefektivních trestů odnětí svobody.

9. Reforma justice a koncepce její stabilizace

Koncepce stabilizace justice je strategický dokument, který byl publikován ministerstvem v době působení JUDr. Karla Čermáka v pozici ministra spravedlnosti z jara roku 2004. Český helsinský výbor s potěšením sledoval úsilí ministra Čermáka, který na rozdíl od svých

předchůdců i nástupce intenzivně komunikoval se všemi profesními skupinami. Ve stávající situaci, kdy zásadní norma upravující soudní moc není důsledně napojena na ústavní pořádek ČR, je přístup, který ministr Čermák zvolil, vhodným řešením. Pouze z odborné výměny názorů lze totiž vyvodit konsensus, který by umožnil přijetí mechanismu dělby moci ve stabilní podobě. Koncepce stabilizace justice daleko lépe vyjadřuje potenciální konsensus odborné veřejnosti nežli původní (ale vlastně i současná) podoba zákona č. 6/2002 Sb. Český helsinský výbor s politováním konstatuje, že rezignací ministra Čermáka došlo ke zmrazení reformy nejen na legislativní úrovni, jak se tomu stalo již dříve, ale i na rodící se politické a neformální úrovni. Budoucnost koncepce stabilizace justice je tedy sama o sobě velice nejistá, a tak paradoxně tato snaha o zlepšení situace má spíše negativní efekt. Naznačený vývoj ještě více posiluje přesvědčení, že justice jako jeden z pilířů státní moci nemůže v zásadních otázkách (personální, ale i fiskální otázky zásadní význam mají) záviset na představiteli moci výkonné, ministru spravedlnosti a jeho aparátu, když politika každého ministra se co do priorit a cílů zásadně liší. Podle zkušenosti Českého helsinského výboru málokdo na české politické scéně, ministry spravedlnosti nevyjímaje, v současnosti vykazuje ochotu zabývat se otázkami, které ve výsledcích přesahují časový rámec funkčního období, resp. mandátu. Netřeba připomínat, že délka mandátu ministra spravedlnosti v průměru stěží přesahuje jeden rok trvání.

10. Další okruhy problémů

Další nutností se jeví zefektivnění kariérního systému ve sféře soudnictví, který jeví některé zásadní nedostatky. Daleko více akcentovaným tématem by měla být taktéž mediální politika soudců, především na úrovni jednotlivých soudů, kdy se jako přinejmenším vhodná jeví existence tiskových mluvčích (alespoň) krajských soudů. Rovněž je nutné přehodnotit koncepci kárného řízení, když je zcela žádoucí, aby česká soudcovská veřejnost akceptovala etické normy mezinárodní úrovně.

Podrobnější a obsáhlejší zpráva o zmíněném projektu je dostupná na webových stránkách [Českého helsinského výboru](#).

Mgr. Miroslav Krutina a kolektiv

Policie a lidská práva

Existence a kvalita práce policie je bezesporu zásadní podmínkou zajištění práva na bezpečnost a kvalitní život všech jednotlivců obývajících konkrétní státní území. Je rovněž nutnou zárukou existence a dalšího rozvoje demokratického právního státu. Proto se kapitola zabývá nejen bezprostředně vztahovými otázkami, to jest chováním policistů vůči občanům a plněním jejich konkrétních úkolů, ale také platnou a žádoucí právní úpravou vztahující se k policejní službě, i širší, systémovou problematikou české policie jako nepostradatelné instituce, jejíž poslání ovšem klade značné nároky na řízení, a to na všech úrovních.

Směřování policie

Z pohledu občanské společnosti nutno rok 2005 hodnotit jako období, které bylo opětovně poznamenáno několika závažnými skandály a větším množstvím nesrovnalostí různého druhu, jež se týkaly neodpovídající činnosti nebo naopak nečinnosti policistů. Ilustrativně: fatální pochybení během domovní prohlídky u pachatele důvodně podezřelého z mimořádně závažné trestné činnosti, dlouhodobé problémy s efektivitou fungování vnitřní struktury Policejního prezidia, specifická problematika zákroku proti účastníkům technoparty CZECHTEK, přetrvávající nejasnosti ohledně prováděných odposlechů a další. Policie ČR byla většinou pod silnou kritikou nejen mediální a občanskou, ale také ze strany politické opozice. Celou situaci koloruje odstoupení policejního prezidenta z funkce a jmenování nového dosavadního náměstka policejního prezidenta pro uniformovanou policii, který při nástupu přislíbil lepší komunikaci policie s občanskou veřejností, realizaci vnitřních reforem, přistoupení k systémovým změnám a nápravu v oblastech občany citlivě vnímaných (typicky poměry na policejních odděleních i služebnách).

Důvěra občanů v policii zůstala přibližně na 40%, což představuje již dlouhodobější ústup (trvajícím přes dva roky) z neskonalně vybořené pozice v období 2001-2002. Jistě jde o pokračující reflexi mediální prezentace policejních neúspěchů, nekvalitní práce, četných opomenutí jakož i poukazů na profesionální selhání či přímo trestnou činnost, jichž se příslušníci Policie ČR měli dopustit. Jako obvykle byl podán značný objem stížností občanů na nečinnost a neodpovídající či přímo nezákonné jednání policistů. Počet podání, která byla policejními kontrolními orgány vyhodnocena jako oprávněná, byl ve srovnání s minulým obdobím téměř stejný.

ČHV upozorňuje na skutečnost, že podle všeho jde o projevy faktorů, na jejichž možnou existenci opakovaně poukazoval ve své Zprávě ČHV o stavu lidských práv v ČR, v kapitole Policie a lidská práva, v minulých letech. V období 2003-2005 došlo (nejspíše shodou okolností a současně zákonitě) k obnažení některých věcí, které se již delší dobu nepochybně skrytě v policejní struktuře vyskytovaly, a přitom dle relevantních zjištění nebyly dosud účinně řešeny. Je

yní otázkou, zda je uvedené množství pochybení možno stále považovat za jednotlivá, izolovaná selhání nebo spíše za systémovou vadu, nedostatečnost čehosi podstatného v organizaci, řízení a kontrole Policie ČR.

Za pozitivní je možné považovat projektový proces zavádění „systému řízení kvality“ do Policie ČR; posun směrem ke standardům Evropské unie se tím zvýrazňuje. Je však nutné (fakticky zásadní) udržet tento trend i v delším časovém období, po oficiálním skončení pilotního projektu Evropské unie. To se v letech 2004-2005 plně nedařilo, a to zejména z důvodu nedostatku vyčleněných financí pro nezbytné úpravy policejních prostor i pro nedostatečný zájem a flexibilitu vedoucích policejních činitelů.

O neomluvitelné a nepochopitelné stagnaci (trvající více jak deset let) lze hovořit pokud jde o platný a žádoucí stav tzv. policejního práva, a to přes nově přijatou úpravu služebního poměru a náležitostí s tím spjatých. (Její právní účinnost však byla opět odložena.)

Stav de facto, zvláště s ohledem na několikaleté přetrvávání neuspokojivé situace v klíčové oblasti personální a řídicí práce a s ohledem na nedostatečné či neúčinné systémové změny, dosud plně nekoresponduje s moderními nároky na podobu a výkon policejní služby v právním státě.

Ocenit lze sílící pozitivní trendy, zejména ve sféře výchovy a vzdělávání českých policistů. Vláda, respektive resort vnitra, by však měly vyčlenit větší objem finančních prostředků pro další rozvoj a posílení policejního školství, zvláště pro účely již správně zavedeného prodloužení a optimalizace výuky a výcviku na středních policejních školách, ale i pro zajištění specializovaných a řádně certifikovaných kurzů celoživotního vzdělávání (primárně v oblasti lidskoprávních standardů, např. na úseku školních policejních středisek).

Policejní školství

Policejní akademie ČR v Praze (svým charakterem státní, nikoli úzce resortní vysoká škola) dále naplňovala magisterský studijní program, jehož akreditaci drží od roku 2000. Náležitá pozornost ve výukovém a vědeckém procesu je trvale věnována problematice lidských práv a základních svobod z pohledu mezinárodního, evropského i vnitrostátního ústavního práva, a to specificky v rámci katedry veřejnoprávních disciplín. Je však třeba soustavně sledovat a podporovat vysokou odbornou úroveň vysokoškolského vzdělávání, zvláště u studujících policistů včetně jejich pečlivého výběru. Této vysoké škole byla v roce 2003 přiznána akreditace doktorského studijního programu, přičemž předpokladem jeho úspěšnosti je náročný a vpravdě vědecký přístup při výchově doktorandů. Rok 2004 byl i ve znamení sporu o platnost volby rektora (zvolený rektor nebyl ministrem vnitra jmenován). Volba byla uskutečněna znovu v roce 2005 a nové vedení, zdá se, přistoupilo ke kritické evaluaci zaběhnutých poměrů na škole s cílem

přijímat průběžná systémová i personální opatření ke zvýšení nároků kladených jak na pedagogické a vědecké pracovníky, tak na studenty všech forem studia.

Oblast středního policejního školství doznala podstatné pozitivní změny v tom, že byl zaveden model optimalizované (o polovinu prodloužené) a tzv. blokově organizované základní odborné přípravy přijatých policistů. Znovu byla potvrzena vstřícnost, profesionalita a lidskoprávní citlivost vedení a odborného personálu Střední policejní školy MV ČR v Praze 9, kde v letech 2003-2005 úspěšně pokračovala realizace projektu Střediska pro profesní etiku a výchovu k lidským právům pro české policisty i celý resort vnitra. Také vedení Střední policejní školy MV ČR v Brně průběžně osvědčuje pochopení provázanosti odborné přípravy a komplexní výchovy příslušníků Policie ČR a ochotně se zapojuje do projektových aktivit v rámci implementace lidských práv do struktury Policie ČR. Odpovídající pozornost věnuje vedení škol tvorbě a užívání moderních studijních materiálů (obecných i specializovaných) v lidskoprávním a etickém kontextu policejní práce. ČHV též vysoce hodnotí práci vedení a odborných pracovníků Střední policejní školy MV ČR v Pardubicích (zaměřena na příslušníky SKPV). Po zatímně pozitivních kontaktech bude ČHV v dalším období věnovat bližší pozornost též Střední policejní škole MV ČR v Holešově a v Jihlavě.

Školní policejní střediska jednotlivých krajských policejních správ mají značný potenciál, ale také různé zaměření i kvalitu. Jejich činnost by mohla být lépe koordinována a střediska by měla mít výraznější podíl na dovednostních a výchovných kurzech, tedy specializačních programech celoživotního odborného vzdělávání (ve spolupráci se středním policejním školstvím, případně Policejní akademií ČR). Vedení krajských policejních správ, kterým střediska podléhají, by jim měla věnovat prioritní pozornost a podporu.

Vedení sboru, institucionální aspekty

Policejní prezidium ČR by nemělo ustávat ve snaze o lepší koordinaci policejních činností. Roky 2003 až 2005 byly údobím ne vždy snadného vyjasňování poměrů u vytvořené Služby kriminální policie a vyšetřování. Podle dostupných zjištění postupně dochází ke konsolidaci stavu (personálně, finančně, funkčně), což je nutným předpokladem pro dobré fungování takto zvoleného modelu spojení kriminalistů s policejními vyšetřovateli. Na celkově dobré úrovni je odborná spolupráce s vedením Policejního prezidia, s vedením oddělení kontroly a stížností i s vybranými celostátními útvary Policejního prezidia. Dlouhodobým významným úkolem zůstává důsledný tlak na dodržování zásad etiky policejní práce a nekompromisní postup proti organizovaným formám závažné trestné činnosti. Trvalou pozornost nutno věnovat neustálému zdokonalování výběrového přijímacího řízení k Policii ČR. Je třeba také využívat všech možností metodického a preventivně-kontrolního působení pověřených pracovníků prezidia. Samozřejmostí by měla být uvážlivá a přitom razantní personální práce a důraz na precizní a objektivní vyřizování kontrolní a stížnostní agendy.

Ve druhé polovině roku 2006 by bylo třeba završit a následně vyhodnotit efektivitu organizačních změn (reformy struktury) realizovaných na Policejním prezidiu jeho vedením.

Problémovou zůstává úroveň řídicí práce na všech stupních v rámci Policie ČR. Vedle některých vynikajících a nadprůměrných jedinců existuje nezanedbatelný počet profesně vyhaslých, nedůsledně jednajících a profesionálně nevyhovujících služebních funkcionářů ve významných pozicích. Ochota a legislativní možnosti k jejich nezbytné výměně jsou stále nedostatečné, přičemž počet policistů ve vedoucích funkcích je příliš vysoký.

Opakovaně vyslovované znepokojení nad výrazně se nelepšícím stavem panujícím u vyšetřovatelů Policie ČR (poté policejních radů, dnes policejních komisařů SKPV) je stále aktuální. Nadále je nutné prosazovat kvalitní výkon práce, využívat kontrolní nástroje a vyžadovat zvyšování kvalifikace příslušným vysokoškolským vzděláním.

Legislativní předpoklady

Ani v roce 2005 nebyl přijat nový zákon o Policii ČR. Odborné práce na novém zákoně přitom započaly před cca deseti lety, a to bez jakéhokoli viditelného vyústění. Konečně byla přijata nová podoba zákona o služebním poměru, jeho účinnost však byla (jako už několikrát) odložena až k 1. 1. 2007. Tento další odklad účinnosti bude pro policejní strukturu znamenat prohloubení dlouhodobě existujícího vážného problému, který možno nazvat personální krizí. Uvedený předpis má zlepšit sociální postavení českého policisty, což je jistě žádoucí, bylo by však přirozené a logické, pokud by bývala tato právní úprava přímo navázala na přijetí nového zákona o Policii ČR (viz výše).

Zásadní změna, kterou přinesla k 1.1. 2002 novela trestního řádu, byla Policií ČR pokročile vstřebána. Posíleno je postavení státních zástupců coby orgánu činného v trestním řízení, teprve postupně je však jimi naplňováno, což může policii znesnadňovat práci. Policie ČR nově zajišťuje zásadně prvotní, neodkladné úkony a především se osvědčuje zavedené zkrácené řízení. Celé pojetí lépe odpovídá kontinentální právní kultuře a našim právním tradicím a má odstranit dublování při provádění důkazů, pružnější postihy a podstatné zkrácení řízení. Znamená i logické scelení policejní struktury, a to vplynutím vyšetřovatelů do obecné policejní soustavy, konkrétně jejich spojení s kriminální službou (viz výše).

Stále absentuje dopracování dokumentu zásadní povahy pro oblast vnitřní bezpečnosti a pořádku v ČR, tj. bezpečnostní doktríny. Je s podivem, že takováto významná koncepce, přirozeně existující v členských státech NATO a EU, není zjevně vnímána jako podstatná záležitost. Její dopracování z hlediska standardů Severoatlantické aliance, Evropské unie a Rady Evropy je nezbytné. Znamená i nižší úroveň propracovanosti v porovnání s koncepčním pojetím vnější

bezpečnosti státu (resort obrany). Odborné zázemí Policejní akademie ČR a nezávislých bezpečnostních expertů je přitom k dispozici.

Etický kodex Policie ČR, jehož návrh byl vypracován a publikován (základ byl předložen vedením SPŠ MV ČR v Praze 9 a náměstkem policejního prezidenta), byl v lednu 2005 vyhlášen ve formě rozkazu policejního prezidenta ve Sbírce interních aktů řízení Policejního prezidia ČR. ČHV podporoval přijetí a vyhlášení takového dokumentu a na jeho podobě se aktivně podílel.

Policejní zdraví, kontrolní procedura

Existence společensky vysoce nebezpečného jevu známého jako korupce se nevyhýbá ani složkám Policie ČR. Její výskyt bohužel není podle dostupných informačních zdrojů a důvodných náznaků ani ojedinělý, ani izolovaný. V důsledku neexistence rotace kádrů se mohou etablovat, a to především v prostředí středního a vyššího managementu Policie ČR, nežádoucí vazby regionálního či lokálního dosahu. Tyto okolnosti naznačují přítomnost minimálně prvků klientelismu v policejní struktuře. Aniž by se tyto prvky a skutečnosti daly exaktně změřit či ověřit, je nutné situaci považovat za varovnou. V této souvislosti velmi záleží na důsledném a kvalifikovaném výkonu inspekční činnosti v řadách příslušníků policie ze strany Inspekce ministra vnitra, na tvrdosti postojů Policejního prezidia ČR i na solidní, otevřené spolupráci s relevantní částí nevládního spektra.

Již tradičně se zvláště ohroženými jeví služby pořádkové a dopravní policie (dopravní inspektoráty) a Služba cizinecké a pohraniční policie, na které přicházejí dlouhodobě stížnosti pro nepřijatelný způsob vystupování či jiné nepřípustné praktiky. Přes opakované poukazy na nedobry stav nejsou patrné výrazné změny k lepšímu.

Kontrolní mechanismus Policie ČR přetrvává jako zásadně interní, resortní.

Inspekce ministra vnitra je však nejen kontrolním orgánem, jehož ředitel je podřízen ministrovi vnitra, ale také orgánem, který je povinen dbát pokynů státních zástupců. Právě oni vedou od 1.1. 2002 (po nabytí účinnosti novely) vyšetřování policistů, což obecně představuje posun směrem k nezávislosti při posuzování trestnosti skutků policistů, jejich práce však zatím vykazuje určité rezervy. Inspekce se podstatným způsobem podílí na rozkrývání trestné činnosti policistů, kvalitu její práce je však nutno posuzovat také podle tzv. žalovatelnosti jí zpracovaných kauz. ČHV zdůrazňuje potřebnost seriózní expertní debaty nad ustavením civilního tělesa, které by mělo zásadní vliv na kontrolní proceduru v resortu vnitra, případně i v resortu spravedlnosti. Zde se podařilo dosáhnout zajímavého posunu, kdy byl Radou vlády pro lidská práva vypracován návrh na zákonné zřízení samostatného orgánu šetřícího delikventní jednání příslušníků Policie ČR, strážníků obecní (městské) policie a příslušníků Vězeňské služby ČR. Tento návrh bude předložen Vládě ČR ke schválení v první polovině roku 2006 a počítá s

tím, že by ministr vnitra a ministr spravedlnosti byli zavázáni vypracovat konkrétní návrh příslušného zákona. Je potřebné propracovat do detailů všechny souvislosti, procesní a kompetenční vazby zákonného postavení takového orgánu, na čemž se ČHV bude aktivně podílet.

Skupiny stížností a kontroly, fungující v policejních okresech a krajích, mají různorodou úroveň a vykazují odlišnou kvalitu práce a výsledky, a to zejména v závislosti na lidských, profesních a organizačních kvalitách okresních a krajských policejních vedení. Úloha oddělení kontroly a stížností Policejního prezidia je zásadně metodická, vykazuje však také vlastní rozhodovací činnost (stížnosti na policejní postupy). V roce 2004 a 2005 byl vedením oddělení kontroly a stížností Policejního prezidia ve spolupráci se SPŠ MV v Praze 9 nově koncipován a realizován intenzivní kurz pro kontrolní pracovníky Policie ČR ve snaze o zkvalitnění práce kontrolních policejních orgánů.

Celkově možno konstatovat pomalu se zlepšující kvalitu vyřizování stížností občanů na jednání příslušníků Policie ČR, čemuž však nepřispívala platnost velmi zastaralého právního předpisu, podle něhož bylo postupováno. Nově kontrolní policejní orgány postupují dle příslušných ustanovení správního řádu, přičemž se projevuje nutnost vytvoření metodického (výkladového) stanoviska ohledně efektivního, zákonného a jednotného postupu v tomto režimu.

Ilustrace kasuistikou

Jedním z problémů zůstávají občasné případy policejního násilí, jak ve formě nepřiměřeného použití donucovacích prostředků, tak ve formě bezdůvodného či neadekvátního jednání policistů. Poměrně častým jevem jsou nedostatky v procesním postupu (podle trestního řádu) ze strany Policie ČR.

Příklady z policejní agendy ČHV v roce 2005

Případ

Mladistvý byl vyzván k podání vysvětlení ve věci podezření ze spáchání trestného činu (pokus o vraždu bezdomovce), přičemž v postupu Policie ČR (SKPV Praha) byly pracovníky ČHV shledány podstatné nedostatky. Pochybení shledaná v postupu policie se týkala zejména: nebyly dodrženy podmínky trestního řízení ve věcech mladistvých, dotyčný byl zřejmě nepřímo donucován k přiznání (resp. pod tlakem okolností se ke spáchání vraždy doznal, prošetřením jeho sdělení však bylo policií zjištěno, že se skutek nemohl stát, jak ho popsal), nebyla mu umožněna účast advokáta při podání vysvětlení, jeho omezení na svobodě nebylo provedeno v rámci režimu zadržení, ačkoliv trvalo nejméně 12 hodin, v jeho obydlí byla provedena domovní prohlídka bez soudního příkazu. Po několikahodinovém výslechu byl dotyčný propuštěn, nebylo proti němu zahájeno trestní stíhání. Dle vyjádření ošetřujícího psychiatra se u něho v souvislosti

s jednáním policistů rozvinul posttraumatický stresový syndrom, který přetrvává dosud. ČHV ve věci v součinnosti rodičů mladistvého a Ligy lidských práv podával stížnost na postup policistů, ta byla dle sdělení pracovníků příslušného oddělení kontroly a stížností vyhodnocena jako částečně důvodná, posouzena jako podnět k přezkoumání postupu policejního orgánu v trestním řízení a postoupena k vyřízení státnímu zástupci provádějícímu dozor nad předmětným trestním řízením. Městské státní zastupitelství však ve věci nebylo činné a věc prakticky nechalo ležet ladem (viz dále). Pochybení, které bylo ve věci shledáno kontrolním orgánem, se týkalo zejména skutečnosti, že mladistvý byl po dobu nejméně 12 hodin omezen na svobodě za účelem podání vysvětlení, aniž by zároveň byl v postavení osoby zadržené jako podezřelý nebo v postavení obviněného, včetně práv s tím souvisejících. Ačkoliv stížnosti směřující proti postupu policistů byly fakticky odloženy ad acta, resp. v současné době jsou znovu otevřeny, stěžovatel docílil alespoň částečného morálního zadostiučinění, když mu průběh věci osobně vysvětlil vedoucí příslušného oddělení SKPV a vyjádřil politování nad důsledky postupu (při podání vysvětlení) ve sféře jeho psychického zdraví. Cílem stížnosti bylo přitom zejména dosažení omluvy za újmu, která mu byla způsobena postupem policistů. Alespoň vysvětlení, jakkoliv podané po více než půl roce od doručení stížnosti, považovali stěžovatel a jeho rodiče v této souvislosti za dostatečné.

Tento případ, vedle toho, že se týkal konkrétní újmy způsobené mladému člověku nesprávným postupem policistů při provádění úkonů v trestním řízení, ukázal na některé obecné nedostatky současné právní úpravy v oblasti policie.

1. Postavení oběti ve věcech nesprávného nebo nezákonného postupu policie

Stávající právní úprava, týkající se nápravy pochybení policistů, je založena zejména na sankčním přístupu, přičemž není zároveň počítáno s možností oběti/poškozeného dožadovat se bezprostředně morálního zadostiučinění. Oběť/poškozený má možnost postupovat zejména cestou stížnosti na postup policistů (do 31. 12. 2005 podléhající režimu archaické vyhlášky č. 150/1958 Ú.I., od nabytí účinnosti rekonfigurovaného správního řádu podléhající režimu § 175 zák. č. 500/2004 Sb., správní řád), podnětu k přezkoumání postupu policejního orgánu v trestním řízení nebo trestního oznámení. Všechna tato podání jsou však podnětem upozorňujícím na pochybení policistů, na jejichž základě lze předpokládat určitý sankční postup vůči jednatelovi policistovi, nelze se však zároveň domáhat morálního zadostiučinění (např. ani omluvy jednatelovi policisty). Pro oběť/poškozeného pak může být morálním zadostiučiněním pouze ten fakt, že bude případně seznámen se skutečností, že podnět byl shledán důvodným. Morálního zadostiučinění nebo náhrady škody se pak může domáhat jedině soudní cestou. V této souvislosti lze považovat postavení oběti/poškozeného jako ryze pasivního subjektu bez přímého nároku na nápravu.

2. Přehlednost a efektivita stížnostního mechanismu

Ve sledovaném případě byla stížnost na postup policistů příslušným oddělením kontroly a stížností Policie ČR posouzena jako důvodná a podle sdělení odpovědného pracovníka postoupena po konzultaci s příslušným státním zástupcem Městskému státnímu zastupitelství (MSZ) jako podnět k přezkoumání postupu policejního orgánu v trestním řízení. Příslušným státním zástupcem byli poté rodiče dotyčného a ČHV vyrozuměni, že stížnost nebyla posouzena jako podnět k přezkoumání postupu a byla tedy postoupena státnímu zástupci vykonávajícímu na MSZ dozor nad činností policie. Tím byla věc fakticky odložena ad acta, stížnost nebyla k vyřízení postoupena zpět příslušnému oddělení kontroly a stížností PČR a toto oddělení nebylo ani informováno o způsobu jejího vyřešení, o postupu státního zástupce ve věci nebyli ani vyrozuměni stěžovatelé. S ohledem na toto pochybení (resp. presumovanou nečinnost) státního zástupce nebyla stížnost formálně vyřešena dosud, tj. 8 měsíců po podání. Vzniká tím jistá pochybnost o efektivitě stávajícího stížnostního mechanismu, který není přehledný pro stěžovatele, může být provázen nejasným vymezením kompetencí jednotlivých orgánů a v důsledku může vést k průtahům v řízení a praktickému nezabývání se meritem stížnosti. Vedle toho současná úprava stížnosti dle § 175 správního řádu omezuje okruh osob legitimovaných k podání stížnosti, a to pouze na osoby přímo dotčené postupem policistů. Jinak je stížnost přípustná pouze v případě, že správní řád neposkytuje jiný prostředek ochrany.

Případ

Stěžovateli byla uložena pokuta za údajně neoprávněné parkování na parkovišti určeném pro úřední návštěvy magistrátu, ačkoliv tam byl stěžovatel na úředním jednání. Dotyčný odmítl prokázat svoji totožnost a zaplatit blokovou pokutu, z toho důvodu byl městskými strážníky předveden na obvodní oddělení PČR a během předvedení mu mělo být jedním ze strážníků způsobeno zranění hlavy. Proto podal na strážníky trestní oznámení, to však bylo odloženo s odůvodněním, že se skutek nestal. Proti stěžovateli bylo následně zahájeno trestní řízení pro trestný čin křivého obvinění a křivé výpovědi, v němž byl uznán vinným a odsouzen. ČHV po důkladném studiu obou vyšetřovacích spisů dospěl k závěru, že postup orgánů činných v obou trestních řízeních mohl trpět vadami (např. důkazní nouze, kvůli níž bylo zastaveno trestní řízení proti policistům, se dotýkala i případu klienta; ve vyšetřovacích spisech byly shledány rozpory v kopiích protokolu o prvotním podání vysvětlení klienta), a z toho důvodu podal ČHV ve věci podnět ministrově spravedlnosti k podání stížnosti pro porušení zákona (v trestním řízení vedeném proti stěžovateli). Podnět je dosud prověřován vrchním státním zastupitelstvím.

Czechtek

Výraznou a specifickou záležitostí, která byla detailně sledována médii, se v roce 2005 stal policejní zásah na tanečním setkání CZECHTEK. Tato akce se uskutečnila v srpnu na Tachovsku, kde policisté tvrdě zasáhli proti jejím účastníkům. ČHV vydal ve věci dvě obsáhlá kritická stanoviska a lze konstatovat, že ČHV se zásadně ztotožňuje s kritickými závěry Veřejného ochránce práv, který jednání policie i celkově vzniklou situaci a její důsledky detailně odborně zkoumal a svá zjištění publikoval ve svém závěrečném stanovisku v lednu 2006. Fakt, že ke dnešnímu dni lze chovat oprávněné pochybnosti o objektivním prošetření a došetření jednání konkrétních příslušníků Policie ČR ze strany Inspekce ministra vnitra, jen dokládá výše zmíněné výhrady vůči postavení a efektivitě práce tohoto orgánu.

Kromě nutnosti důsledného vyšetření případů a neodvratného postihu viníků z řad policistů tyto excesy ukazují na nedostatečnou personální a preventivně kontrolní činnost vedoucích služebních funkcionářů Policie ČR.

Policejní služba občanovi

Problém nízkého procenta objasněnosti majetkové (nejen tzv. bagatelní) kriminality nutno považovat za tíživý. Případy typu domovních a bytových krádeží, krádeží a vykrádání motorových vozidel, kapesních krádeží atd. jsou objasňovány z méně než 20%, což je znepokojivě nízké číslo. Tato problematika by mimo jiné měla být řešena v rámci projektu zavádění kvality řízení (EFQM) do Policie ČR, a to zvážením zvýšeného podílu občanů na zajištění vlastního majetku (rozuměno za aktivního preventivního spolupůsobení policie). Zásadně je zapotřebí věnovat neustále prioritní pozornost technickému vybavování místních a obvodních oddělení služeben Policie ČR, zajištění jejich dobrého vedení a dostatečného počtu sloužících policistů. Poměry na těchto základních součástech Policie ČR jsou totiž (i podle průběžných poznatků monitoringu ČHV v letech 2002-2005) značně kvalitativně odlišné. Vystupování policistů vůči oznamovatelům a obětem trestné činnosti mnohdy není na potřebné úrovni. V rámci projektu EFQM se objevily první modernizované služebny s recepcemi, které představují vyšší uživatelský komfort, běžný ve vyspělých státech západní Evropy. V tomto trendu je třeba intenzivně pokračovat, a to bez ohledu na obligátní nedostatek financí i případnou neochotu některých lidí v policejní struktuře ke změnám.

Reforma uskutečněná v rámci Policie ČR Správy hl. m. Prahy (přechod od obvodních ředitelství k menšímu počtu oblastí, Praha I. až IV.) zatím podle všeho nenese žádná z očekávaných zlepšení policejní služby občanům.

Je nutné zvýšit počty policistů sloužících v přímém výkonu služby tak, aby byli více přítomni v terénu (na ulicích, v kontaktu s občany) a plnili tak výrazněji funkci v prevenci kriminality.

Základem hodnocení policistů se už konečně musí stát kvalita odváděné práce, a to na úkor kvantifikujících kritérií. Tato teze je plně uznána vedením policejního sboru, nedaří se ji však účinně uplatňovat v policejní praxi.

Motivace policistů se postupně zlepšuje, zejména ve sféře zvyšujícího se finančního ohodnocení. Od ledna 2005 došlo ke zvýšení platů policistů v průměru o 3-4 tis. Kč měsíčně (nařízením vlády), připravený zákon o služebním poměru příslušníků Policie ČR má přinést od roku 2007 dlouhodobé výrazné zlepšení sociálního statusu českého policisty, současně by se však policie do té doby měla umět zbavit těch, kteří ji poškozují svým nečestným, liknavým či nezákonným jednáním. Jen tím se stane skutečnou službou demokratického právního státu.

Potřebnou se ukazuje odborná spolupráce s českou sekcí International Police Association (zejména s IPA Praha), a to přirozeně pro možnost společného působení na policisty v klíčových oblastech policejní etiky, profesionálního výkonu policejní práce a celkového charakteru policejní služby ve smyslu motto SERVO PER AMIKECO, tj. služba přátelstvím. Od podzimu 2004 IPA Praha v součinnosti s dalšími nestátními organizacemi realizuje významný vzdělávací program pro Policii ČR v rámci projektu AGIS. Faktem nicméně zůstává, že vnitřní nekonsolidované poměry tohoto profesně orientovaného občanského sdružení činnost navenek zbytečně limitují. V zahraničí jde zpravidla o respektovaný subjekt, který zprostředkovává dobrou komunikaci mezi policií a občany

Policejní dvoukolejnost

ČHV po vyhodnocení dosavadních zkušeností s činností obecní (městské) policie, jež jsou na jedné straně rozmanité, na druhé straně v posledním období zásadně občansky příznivé, vyslovuje přesvědčení, že se tyto bezpečnostní složky stávají akceptovanou a žádanou součástí vnitřních bezpečnostních mechanismů. Společenská prospěšnost působení strážníků již zjevně převyšuje interní problémy.

Začátkem roku 2003 došlo k zákonnému posílení pravomocí strážníků s tím, že dosavadní ohlasy (za období 2003-2005) jsou převážně kladné.

Specifické a výrazné postavení má Městská policie v Praze, jež se za dobu svého působení stala zásadně respektovanou a pro občany přínosnou složkou chránící jejich právo na bezpečnost (veřejný pořádek). Strážníci plní též preventivní a informační funkci; jako efektivní se ukázala instalace a využívání kamerového systému. Plně se osvědčila a do širokého povědomí vešla tísňová linka 156. Dobře funguje nezbytná spolupráce s Policií ČR.

Za platného právního a faktického stavu je nezbytné sledovat kvalitu přijímacího řízení, řídicí a personální práce i výkonu běžných činností obecní policie včetně charakteru spolupráce s

vedoucími představiteli obcí. ČHV se ve svém projektovém rámci zaměří i na činnost vybraných obecních (městských) policií, na kontrolní mechanismy práce strážníků a na jejich žádoucí součinnost se složkami Policie ČR.

SHRNUTÍ aktuálních a přetrvávajících tíživých problémů české policejní služby, které zůstávají v posledních letech zásadně stejné

Nevyrovnaná úroveň policejního managementu, místy přetrvávající nekvalitní personální práce, hodnověrné náznaky klientelismu, příp. korupce v policejní struktuře.

Jen postupně se snižující vzdělanostní deficit příslušníků Policie ČR. Neadresné, někdy jen formální vzdělávání (obsahově odtažitá vysokoškolská studia).

Dlouhodobější symptomy neuspokojivé situace u služeb pořádkové, dopravní, cizinecké a pohraniční policie z hlediska neakceptovatelného, příp. nezákonného jednání (nezřídká ve vztahu k cizincům).

Kontrolní a stížnostní mechanismus policie je dosud koncipován zásadně jako interní, vzhled občanské společnosti do něj je nízký, vliv na vlastní kontrolní proceduru zanedbatelný.

Kasuistika ukazuje na existenci občasných excesů v rámci policejního výkonu (verbální hrubost, užití nepřiměřeného násilí, ale též nečinnost), na občasně problematickou práci policistů v rámci vyšetřování trestné činnosti.

V některých případech nízká kvalita spolupráce mezi Policií ČR a obecní (městskou) policií.

Špatné vnitřní přerozdělování jinak v zásadě dostačujících finančních prostředků určených pro Policii ČR.

Výsledků hodných uznání dosahovaly některé celostátní policejní útvary, jiné však profesně selhaly či se jejich příslušníci dopustili těžko pochopitelných pochybení.

Současně je možné konstatovat zásadně dobrou komunikativnost policejních složek vůči občanské společnosti a ochotu k průběžným formám vzdělávání u podstatné části policejního vedení.

V letech 2003 a 2004 byl realizován projekt PHARE. Zavedení modelu EFQM (řízení kvality) do Policie ČR. Jde o významnou podporu pro zajištění kvality řízení policie a vyššího komfortu klientů (uživatelů, zákazníků) skrze zkvalitnění řídicí práce na všech stupních výkonu policejní služby. Bude nezbytné pozorně sledovat a vyhodnotit (i na policii nezávislými zdroji) výstupy projektu z hlediska jejich důsledné implementace a žádoucího dopadu do celé policejní struktury.

Bez trvalé udržitelnosti zavedených standardů nemůže česká policie ve srovnání s policejními sbory vyspělých států Evropské unie obstát.

V období let 2000-2005 ČHV pro Policii ČR sestavil a vydal potřebné odborné příručky. Jde o moderně pojaté učebnice „Policie a lidská práva“, „Policie a sociální radikalismus“ a „Výchova k lidským právům“ ve spolupráci se Střední policejní školou MV ČR v Praze 9. Dále jsou to vysokoškolská skripta „Lidská práva a policie v kontextu právního státu“ a „Právní stát a policie, lidsko-právní výklady“ ve spolupráci s Policejní akademií ČR v Praze. V roce 2003 byla vydána publikace „Policie v multikulturní společnosti“, a to jako další výstup odborné součinnosti s vedením Střední policejní školy MV ČR v Praze 9. V roce 2003 a 2004 vyšly dvě vědecké monografie autora této stati „Demokratický právní stát ve světle práva na bezpečnost“ na Policejní akademii ČR v Praze. V roce 2006 vyjdou v nové podobě odborné publikace „Policie a lidská práva“, „Policie a profesní etika“ a „Lidská práva a policie v kontextu právního státu“.

ČHV se v letech 2005-2006 koncepčně zaměřuje na pokročilé formy implementace lidsko-právních a etických standardů do policejní struktury a specificky na pokračující monitoring stavu základních útvarů policejních oddělení (se zvláštním zaměřením na policejní cely).

JUDr. Pavel Bílek

Mgr. František Valeš