



# Lidská práva

---

*Studijní text k přípravě na složení zvláštní části úřednické zkoušky*

Úřad vlády ČR, Odbor lidských práv a ochrany menšin a Odbor rovnosti žen a mužů, zpracoval otázky č. 1-6 a 9-20.

Ministerstvo spravedlnosti, kancelář vládního zmocněnce pro zastupování před Evropským soudem pro lidská práva, zpracovalo otázky č. 7 a 8.

Text je aktualizován k 15. září 2021.

<b>Obsah</b>	
1. Pojem lidských a základních práv, historický vývoj, jejich charakteristika a funkce.....	3
2. Demokratický právní stát, dělba moci, role jednotlivých mocí při ochraně lidských práv, lidská práva ve vnějších vztazích České republiky.....	11
3. Listina základních práv a svobod, obsah, význam a funkce v ochraně lidských práv; role Ústavního soudu v ochraně lidských práv.....	20
4. Základní lidská práva a svobody se zaměřením na základní charakteristiky těchto práv podle Listiny základních práv a svobod a relevantních mezinárodních smluv.....	27
5. Politická práva se zaměřením na základní charakteristiky těchto práv podle Listiny základních práv a svobod a relevantních mezinárodních smluv.....	42
6. Hospodářská, sociální a kulturní práva se zaměřením na základní charakteristiky těchto práv podle Listiny základních práv a svobod a relevantních mezinárodních smluv.....	51
7. Právo na soudní a jinou právní ochranu se zaměřením na základní charakteristiky těchto práv podle Listiny základních práv a svobod a relevantních mezinárodních smluv.....	62
8. Evropská úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod (poslání, obsah, základní zásady výkladu, přípustná omezení práv), Evropský soud pro lidská práva (řízení před Soudem, výkon rozsudků, nejvýznamnější rozsudky proti České republice).....	69
9. Systém ochrany lidských práv v OSN: Rada OSN pro lidská práva, univerzální periodický přezkum, zvláštní procedury, smluvní kontrolní mechanismy OSN.....	79
10. Ochrana základních práv v EU, Listina základních práv EU .....	86
11. Zákaz diskriminace a jeho právní úprava v mezinárodním právu (včetně Mezinárodní úmluvy o odstranění všech forem rasové diskriminace), právu EU a právu ČR .....	91
12. Vývoj společenského a právního postavení žen, základní přehled dějin hnutí za práva žen. Úmluva o odstranění všech forem diskriminace žen a její implementace v České republice.....	97
13. Ochrana před mučením a jiným nelidským či ponižujícím zacházením nebo trestáním: národní mechanismy, veřejný ochránce (ochránkyně) práv, státní zastupitelství a mezinárodní mechanismy v rámci OSN a Rady Evropy .....	104
14. Základní zásady ochrany práv dětí: Úmluva o právech dítěte, nejlepší zájem dítěte.....	111
15. Přístupy k právům osob se zdravotním postižením, Úmluva o právech osob se zdravotním postižením: její poslání, obsah a implementace Úmluvy v České republice.....	117
16. Ochrana uprchlíků: Úmluva o právním postavení uprchlíků a její Protokol, postavení uprchlíků z hlediska mezinárodního práva lidských práv a práva EU .....	121
17. Mezinárodně právní úprava ochrany příslušníků národnostních menšin (OSN, Rada Evropy) ..	128
18. Postavení a ochrana národnostních menšin na území dnešní České republiky, historický vývoj a současný stav; specifické rysy postavení Romů a integrace Romů.....	133
19. Veřejný ochránce (ochránkyně) práv v České republice jako instituce napomáhající ochraně lidských práv, poslání a činnost.....	142
20. Nestátní neziskové organizace: význam nestátních neziskových organizací při podpoře lidských práv.....	149

## 1. Pojem lidských a základních práv, historický vývoj, jejich charakteristika a funkce

1.1. Pojem lidských práv .....	3
1.2. Terminologické vymezení (lidská práva, základní práva, další pojmy).....	3
1.3. Původ, ideové zdroje a historický vývoj lidských práv.....	4
1.4. Dělení lidských práv a jednota lidských práv.....	6
1.5. Relativní a absolutní lidská práva, omezení základních práv .....	7
1.6. Funkce lidských (základních) práv.....	7
1.7. Nositelé a adresáti základních práv .....	8
1.8. Otázka univerzality lidských práv .....	9

### 1.1. Pojem lidských práv

Idea lidských práv má od konce 18. století zásadní vliv na vývoj euroatlantické civilizace. Po 2. světové válce, kdy Valné shromáždění OSN přijalo dne 10. prosince 1948 [Všeobecnou deklaraci lidských práv](#), se tato idea stala rovněž jedním z dominantních konceptů v mezinárodním právu a politice, spoluurčujícím základy světového řádu. Tím zůstává i dnes, přestože se optimistické vize z konce uplynulého století o nastávající epoše lidských práv nenaplnily a ideál lidských práv je neustále konfrontován s realitou jejich porušování na mnoha místech světa.

Jádrem konceptu lidských práv je přesvědčení, že lidé jsou si rovni a že jsou od narození nadáni stejnými základními právy, jejichž existence není závislá na státní moci. Lidská práva jsou práva, která náleží každé lidské bytosti. Jsou tedy univerzální. Na rozdíl od jiných práv bývají lidská práva dále charakterizována jako nezadatelná, nezczizitelná, nepromlčitelná a nezrušitelná. Takto je definuje v čl. 1 větě druhé [Listina základních práv a svobod](#) (1993), která je součástí ústavního pořádku ČR. Zjednodušeně řečeno lze tato práva charakterizovat jako práva trvalá.<sup>1</sup> Trvalost lidských práv spočívá v nemožnosti veřejné moci tato práva zrušit či odebrat, neboť tato práva jsou veřejnou mocí pouze uznávána, deklarována. Zároveň se člověk nemůže těchto práv vzdát a nemůže je zczizit (např. smluvně postoupit jiné osobě); nepodléhají ani promlčení, člověk je jejich nositelem od narození do smrti (v případě posmrtné ochrany osobnosti i déle). [viz blíže otázka č. 3](#)

V pojetí, které se prosadilo na globální úrovni v rámci OSN po roce 1945 a bylo potvrzeno v roce 1993 Světovou konferencí o lidských právech ve [Vídeňské deklaraci a akčním programu](#) se všechna lidská práva odvozují z důstojnosti a hodnoty vlastní lidské bytosti (*inherent in the human person*) a lidská bytost je centrálním subjektem lidských práv. Zdrojem univerzálních lidských práv je v tomto pojetí samotný člověk a jeho lidská důstojnost.

Přes univerzalistické východisko ideje lidských práv byla však lidská práva (a práva politická, jež jsou jejich součástí) až do 20. století v zásadě omezena na bílé, muže a příslušníky bohatších vrstev. Teprve ve 20. století byla lidská práva s postupným odstraněním majetkového cenzu, výsad mužského pohlaví, kolonialismu a rasismu přiznána všem lidem.<sup>2</sup> Problémem však zůstává uskutečnění této ideje v praxi. To je předmětem častých debat, polemik, sporů i bojů, jak je vidět v současnosti mnoha zemí. Vedle toho se vede debata o nových lidskoprávních konceptech reagujících na současné globální problémy a na technologický vývoj, jako jsou práva na příznivé životní prostředí, udržitelný rozvoj apod.

### 1.2. Terminologické vymezení (lidská práva, základní práva, další pojmy)

Vedle pojmu lidská práva, který je používán především na mezinárodní úrovni, se setkáváme také s pojmem základní práva (*fundamental rights, droits fondamentaux, Grundrechte*) a řadou

<sup>1</sup> BARTOŇ, M. a kol. *Základní práva*, 1. vyd. Praha: Leges, 2016, s. 32.

<sup>2</sup> ŠTURMA, P. 1. Úvod: teorie a politika lidských práv. In: *Pojem a teorie lidských práv*. Praha: Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta, 2013, s. 7-18, s. 9.

souvisejících pojmů (např. základní lidská práva, lidská práva a základní svobody, lidská a občanská práva, atd.).

Pojem **lidská práva** zdůrazňuje vazbu těchto práv na každého člověka a jejich povahu předstátního, přirozeného nároku (např. právo na život) každého jedince. Jde tedy především o určitý filozofický a hodnotový pojem. Výraz lidská práva používá [Všeobecná deklarace lidských práv](#) (1948), terminologie používající výraz lidská práva je dodržována (resp. převažuje) v mezinárodních smluvních dokumentech přijatých v rámci OSN, ale i v rámci dalších mezinárodních organizací (Rada Evropy, OBSE) i v jejich další činnosti.

Pojem **základní práva** je naproti tomu spojován tradičně s vnitrostátní úpravou lidských práv. V širším smyslu jde o zastřešující pojem, který odkazuje k zakotvení lidských práv v ústavě jako základním zákoně státu.<sup>3</sup> Při určitém zjednodušení se pak z filozofické kategorie „lidských práv“ stává po jejich zakotvení ze strany státu kategorie „základních práv“ jako již kategorie právní.<sup>4</sup> Tento proces označujeme též jako „zpozitivnění“ lidských práv. Z lidských práv se stávají vymahatelné právní nároky jednotlivců v daném státě na jejich respektování a naplňování ze strany státní moci. Z lidských práv jako filozofických principů plynou základní práva **jako součást objektivního právního řádu a jako veřejná subjektivní práva jedinců**.

Zastřešující pojem základní práva používá i [Listina základních práv EU](#).<sup>5</sup> V jiném, užším pojetí, může termín základní práva, případně základní lidská práva označovat pouze určitou skupinu (výšeč) lidských/základních práv, zpravidla těch historicky nejstarších.

V praxi se vedle pojmu „právo“ vyskytuje i pojem „svoboda“, kterou se některá konkrétní práva označují. Pojem „právo“ evokuje nárok na určité plnění ze strany státu, které může mít formu jak aktivní (poskytnutí určitého statku klasicky např. u sociálních práv), tak pasivní (nezasahování do určitého práva). Pojem „svoboda“ vyjadřuje naopak určitý autonomní prostor jednotlivce, který má být chráněn před zásahy veřejné moci (např. domovní svoboda, svoboda slova, podnikání, pohybu či pobytu). Svoboda je tak právo na respektování autonomie jednotlivce ze strany státu, resp. veřejné moci. Hranice však není nijak ostrá a pojem svobody je tak spojen spíše historicky a tradičně s právy zajišťujícími základní politické a společenské uplatnění jednotlivce. Výraz právo je pak používán jako zastřešující pojem.

Používání uvedené terminologie není jednotné v teorii ani v praxi. K různosti používání jednotlivých pojmů přispívá rovněž to, že lidská práva jsou předmětem zkoumání nejen práva, ale i řady dalších oborů (filozofie, etika, politické vědy, mezinárodní vztahy, atd.).

### **1.3. Původ, ideové zdroje a historický vývoj lidských práv**

Současné mezinárodní lidskoprávní dokumenty vycházejí z přesvědčení, že lidská práva mají přirozenoprávní charakter, tedy, že existují bez ohledu na vůli státu (či jiné veřejné moci), ba dokonce i bez ohledu na jeho samotnou existenci. Stát lidská (základní) práva sám nevytváří, ale pouze deklaruje. Existuje řada teorií, které vysvětlují původ lidských práv jako práv přirozených, jejich podstatu a důvod jejich platnosti a rovněž řada třídění těchto teorií. Lze například vymezit přirozenoprávní teorie vycházející z přírody (příroda jako tvůrce veškerého života, včetně člověka), teorie antropocentrické (práva plynou z podstaty člověka a lidského společenství) a teorie náboženské (práva jsou dána člověku bohem).<sup>6</sup>

Z historického, časového hlediska, bývají často jako nejstarší ideové zdroje současného pojetí lidských práv uváděny představy přirozeného řádu či spravedlnosti spadající do antiky a některé prvky judaistických či křesťanských náboženských představ (rovnost lidí před bohem). V 16. století se rozvíjí vlivná španělská teologická škola přirozeného práva, jejíž představitel Bartolomé de las Casas

<sup>3</sup> Německy Grundgesetz (základní zákon); v Rakousku byl používán výraz Staatsgrundgesetz (státní základní zákon).

<sup>4</sup> BARTOŇ, M. a kol., cit. dílo, s. 28.

<sup>5</sup> Byla přijata v roce 2000, v modifikované podobě se stala právně závazným dokumentem na základě odkazu v čl. 6 Lisabonské smlouvy (2007).

<sup>6</sup> BARTOŇ, M. a kol. cit. dílo, s. 36.

působící jako misionář v právě kolonizované Latinské Americe hájil názor, že nekřesťanské národy v portugalských a španělských koloniích jsou lidské bytosti rovnocenné s křesťany, a proto mají určitá nezcizitelná práva.<sup>7</sup> Představa přirozeného práva dostala nový politický význam v období absolutismu, kdy sloužila jako odůvodnění omezení moci panovníka. V 17. a 18. století byla teorie přirozeného práva úzce spjata s představou společenské smlouvy a práva na odpor. Tyto myšlenky odůvodňovaly omezení moci panovníka nároky těch, jimž vládne. Rozvíjeli je političtí myslitelé jako Hugo Grotius, John Locke, Charles Louis Montesquieu, Jean Jacques Rousseau a Thomas Paine. Pro šíření myšlenky lidských práv jako konceptu sociálního a politického byly důležité rovněž nové společenské podmínky modernizujících se společností. Je například poukazováno na rozvoj schopností empatie podporované četbou beletrie v 18. století a odpor proti mučení a krutému zacházení, které začali osvícenci považovat za necivilizované.<sup>8</sup>

Významným přínosem osvícenství jsou první ústavně-právní kodifikace lidských práv, které z filosoficko-politické koncepce dělají vymahatelné právní nároky lidských jedinců. Mezi rané předchůdce těchto lidskoprávních katalogů patří Magna Charta Libertatum z roku 1215, která je jedním z prvních historických dokumentů chránících šlechtické svobodné muže proti svévoli panovníka. Na ní pak v 17. století navazují Habeas Corpus Act z roku 1679 či Bill of Rights z roku 1689, které ustavují anglickou parlamentní monarchii a základní garance osobní svobody a majetku.

Prvním moderním lidskoprávním katalogem byla však teprve Virginská deklarace práv z roku 1776. Tato deklarace považuje práva jednotlivců za přirozená a inherentní. Měla značný vliv na o málo později přijatou [Deklaraci nezávislosti USA \(1776\)](#) a ústavní dodatky, resp. prvních 10 dodatků k Ústavě Spojených států amerických, známé pod názvem [The Bill of Rights \(1789\)](#). Do americké Deklarace nezávislosti a Listiny práv se promítají osvícenské myšlenky společenské smlouvy, která je uzavřena za účelem ochrany nezcizitelných práv, mezi které náleží život, svoboda a sledování osobního štěstí. Vlády založené na společenské smlouvě odvozují svoji moc od souhlasu těch, jimž vládou. V Evropě přinesla zlom revoluční francouzská [Deklarace práv člověka a občana \(1789\)](#). Deklarace prohlašuje, že lidé se rodí a zůstávají svobodnými a rovnými ve svých právech. Společenské rozdíly se mohou zakládat pouze na prospěšnosti pro celek. Cílem každého politického společenství je zachování přirozených a nepromlčitelných práv člověka. Těmito právy jsou svoboda, vlastnictví, bezpečnost, a odpor proti utlačování.

Vlivem myšlenek francouzské revoluce se v 19. století lidskoprávní katalogy objevují v ústavách řady zemí, včetně habsburské monarchie (jejíž součástí byly také české země). Rozpracovaný katalog základních práv přinesla tzv. Prosincová ústava z roku 1867.<sup>9</sup> Státní základní zákon o obecných právech státních občanů,<sup>10</sup> jenž byl její součástí, vycházel z lidské svobody, zákazu nevolnictví a poddanství a rovnosti před zákonem. Zajišťoval volební právo (byť tehdy nerovné), svobodu spolčovacím, shromažďovacím a právo petičním. Přinesl úplnou svobodu víry a vyznání, zakotvil svobodu vědy a vyučování. Vedle rovnosti státních občanů měl zajistit také rovnost národností (národů) v Předlitavsku a jejich jazyků. O stížnostech státních občanů ohledně porušení politických práv zaručených jim ústavou rozhodoval Říšský soud poté, co byla záležitost rozhodnuta zákonem předepsanou správní cestou. Šlo o historickou verzi (*quasi*)ústavní stížnosti.<sup>11</sup>

Na mezinárodní úrovni se zájem o lidská práva projevil poprvé v 19. století v kampaních proti obchodu s otroky a otroctví, v mezinárodním hnutí za rovnoprávnost žen, a též v ochraně obětí válek (humanitárním právu), které přineslo přijetí první mezinárodní úmluvy v roce 1864 (Úmluva o zlepšení osudu raněných v poli). V období mezi dvěma válkami se zájem mezinárodního společenství o lidská práva omezil na úsilí nově založené Společnosti národů o garanci národnostně menšinových

<sup>7</sup> ŠTURMA, P. cit. dílo, s. 10.

<sup>8</sup> Viz HUNT, L. *Inventing Human Rights. A History*. New York: W.W. Norton & Co., 2008.

<sup>9</sup> Prosincová ústava platila do zániku Rakousko-Uherska v roce 1918.

<sup>10</sup> Základní zákon státní daný dne 21. prosince 1867 o obecných právech občanů státních v královstvích a zemích v radě říšské zastoupených (č. 142/1867 ř. z.)

<sup>11</sup> KLÍMA, K. Prosincová ústava v komparativním kontextu vývoje ústavnosti v Evropě. *Právník 12/2017*, s. 1060–1071. Dostupné z <https://www.ilaw.cas.cz>

práv v nově vzniklých národních státech (mezi nimi i v Československu) a snahy Mezinárodní organizace práce (založené 1919) o ochranu práv pracujících.

Bezprecedentní vzestup lidskoprávního uvažování v období bezprostředně po 2. světové válce je reakcí na válečné hrůzy, hromadné páchaní zločinů proti lidskosti a porušování základních lidských práv. Důležitým prvkem v novém uvažování o lidských právech byl **koncept lidské důstojnosti** jako zdroje lidských práv.

V období po 2. světové válce dochází ke kodifikaci lidských práv prostřednictvím mezinárodních smluv, které tak mají primárně zavázat samotné státy k dodržování lidských práv. Lidská práva, jejich vymezení a ochrana se stávají předmětem působnosti a spolupráce nejen států, ale také stále silnějších a početnějších **mezinárodních organizací**. V roce 1945 byla ochrana lidských práv zařazena jako jeden z hlavních cílů Organizace spojených národů do [Charty OSN](#). Charta OSN již v preambuli uvádí odhodlání zakládajících členů „prohlásit znovu svou víru v základní lidská práva, v důstojnost a hodnotu lidské osobnosti, v rovná práva mužů i žen a národů velkých i malých“ a za jeden ze svých cílů prohlašuje „uskutečňovat mezinárodní součinnost (...) podporováním a posilováním úcty k lidským právům a základním svobodám pro všechny bez rozdílu rasy, pohlaví, jazyka nebo náboženství“. V roce 1948 pak byla přijata [Všeobecná deklarace lidských práv](#). Na deklaraci navázala později řada mnohostranných lidskoprávních úmluv přijatých na univerzální úrovni, z nichž zásadní postavení mají Mezinárodní pakt o občanských a politických právech a Mezinárodní pakt o hospodářských, kulturních a sociálních právech (oba přijaty v roce 1966). Vedle toho se rozvíjely především systémy regionální ochrany lidských práv. V Evropě je to systém založený **Úmluvou o ochraně lidských práv a základních svobod z roku 1950**, která byla sjednána v rámci Rady Evropy. [Viz otázka č. 8] Regionální systémy ochrany vznikly i v Americe a Africe. Novým impulzem v globálním rozvoji lidských práv se stala hnutí proti porušování lidských práv nesená od 70. let 20. století nikoli státy, ale mezinárodními nevládními lidskoprávními organizacemi jako [Amnesty International](#), [Human Rights Watch](#) a dalšími. Neziskové organizace se staly trvalou součástí globálního úsilí o dodržování lidských práv.

Významným milníkem po pádu železné opony byla **Světová konference o lidských právech**, která se konala ve Vídni v roce 1993. Konference navázala na myšlenky Všeobecné deklarace lidských práv. Důležitá byla pro diskuse o univerzalitě lidských práv, když potvrdila její přijetí světovým společenstvím. Konference dala rovněž impulsy k novému institucionálnímu vývoji. Vedle ke zřízení postu [vysokého komisaře OSN pro lidská práva](#) a k ustavování nezávislých národních institucí pro lidská práva.

#### **1.4. Dělení lidských práv a jednota lidských práv**

Podle obsahu lze lidská práva dělit na různé skupiny. Jednoduché členění rozlišuje **osobní či občanská práva a svobody** (právo na život, zákaz mučení a klasické liberální svobody jako svoboda svědomí, myšlení, pobytu, pohybu), **politická práva a svobody** (např. právo volební, shromažďovací, svoboda projevu) a dále **hospodářská, sociální a kulturní práva**. Vedle toho stojí také procesní **právo na soudní ochranu**, jehož součástí jsou dílčí záruky zaručující jednotlivci spravedlivý soudní proces (presumpce nevin, právo být slyšen, rovnost zbraní apod.).

Jiné členění základních práv představuje tzv. **statusové dělení** (zavedené rakouským právníkem a právním teoretikem G. Jellinkem) podle pozice, v jaké se jednotlivec ve vztahu ke státu nachází. Základními stavy jsou status negativus, tedy určitá sféra osobní autonomie jedince (např. domovní svoboda), do které stát nemá zasahovat. Naopak status pozitivus představuje určité právo na pozitivní plnění ze strany státu. Nakonec status activus vyjadřuje právo občana podílet se na správě věcí veřejných.<sup>12</sup>

Se statusovým dělením, jakož i pojmáním základních práv v podobě subjektivních práv a objektivního řádu hodnot úzce souvisí dělení **lidskoprávních závazků** na **negativní** a **pozitivní**. Zatímco negativní závazky znamenají povinnost orgánů veřejné moci zdržet se zásahů do lidskoprávní

<sup>12</sup> BARTOŇ, M. a kol. cit. dílo, s. 43-44.

sféry jednotlivce, obsahem pozitivních závazků je povinnost státu konat. Z pohledu jednotlivce lze hovořit o **negativních** a **pozitivních nárocích**, kdy negativní nároky chrání jedince před zásahy do jeho autonomní lidskoprávní sféry, zatímco pozitivní nároky opravňují požadovat jednotlivci po státu určité plnění. Negativní závazky jsou historicky starší a často se týkají práv občanských a politických, pozitivní závazky bývají spjaty s právy hospodářskými, sociálními a kulturními.

Časté je rozlišování tzv. **generací lidských práv**. Pochází od česko-francouzského právníka Karla Vašáka, který působil při Mezinárodním ústavu pro lidská práva ve Štrasburku ve Francii. Generace lidských práv tvoří skupiny práv, která jsou si typově blízká a byla uzákoněna ve stejné historické etapě. Nejčastější je třígenerační pojetí. Práva první generace odpovídají právům osobním (občanským) a politickým, která byla kodifikována v období konce 17. a v průběhu 18. století. Základem těchto práv je svoboda jednotlivce. Práva druhé generace zahrnují práva o něco mladší, pocházející z období konce 19. století a zejména 20. století. Vychází z hodnot rovnosti jednotlivců a zahrnují práva hospodářská, kulturní a sociální (např. právo na uspokojivé pracovní podmínky, právo na vzdělání nebo právo na ochranu zdraví). Třetí generace práv je nejmodernější a zahrnuje kolektivní práva (např. právo na příznivé životní prostředí, ochranu kulturních památek a přírodních zdrojů, na přístup k informacím).

Toto dělení je nicméně považováno za překonané modernějšími přístupy, které se uplatnily na Světové konferenci o lidských právech (1993).<sup>13</sup> Podle těch jsou všechna lidská práva (tj. bez ohledu na generace práv či jiná dělení) univerzální, nedělitelná a vzájemně podmíněná a propojená. Toto pojetí je založeno na povinnostech států, které se vztahují ke všem právům bez rozlišení generací. Ve vztahu k lidským právům mají státy povinnosti práva:

- respektovat (*obligation to respect*)
- chránit (*obligation to protect*), a
- naplňovat (*obligation to fulfil*).

### **1.5. Relativní a absolutní lidská práva, omezení základních práv**

Vedle členění práv podle jejich obsahu rozlišujeme podle povahy lidská práva na **absolutní** a **relativní**. Absolutní práva jsou pojmově neomezitelná, a proto nepřipouštějí možnost vyvažování s jinými legitimními zájmy či právy. Neexistuje tedy jiné základní právo či jiná ústavní hodnota, která by mohla převážit a umožnit tak zásah do uvedeného práva. Jakýkoli zásah do těchto práv tudíž automaticky představuje jejich porušení. Mezi absolutní práva řadíme například zákaz mučení a jiných forem špatného zacházení, zákaz otroctví a nevolnictví, zákaz trestu bez zákona (*nullum crimen sine lege*), zákaz dvojího trestu za týž skutek (*ne bis in idem*), svobodu myšlení či právo na subjektivitu (způsobilost k právům). Relativní práva mohou za určitých okolností a podmínek podléhat omezením. K tomu typicky dochází, střetávají-li se s jiným základním právem či ústavně chráněnou hodnotou (např. svoboda projevu a právo na respektování soukromého života). Při střetu těchto práv s jiným právem či určitým veřejným statkem, která je veřejná moc oprávněna a povinna chránit (například bezpečnost, veřejný pořádek, veřejné zdraví) musí dojít k jejich vzájemnému vyvažování.

Omezení základních práv je zpravidla předvídáno v příslušném lidskoprávním katalogu (např. Listině základních práv a svobod, Úmluvě o lidských právech a základních svobodách, mezinárodních smlouvách v rámci OSN) a zpravidla je u konkrétního základního práva zmíněna možnost a podmínky jeho omezení. [Viz otázky č. 3 a 8]

### **1.6. Funkce lidských (základních) práv**

Lidská, resp. základní práva mají v moderním demokratickém právním státě několik základních funkcí. První a historicky nejstarší je **obránná funkce**. Tato funkce spočívá v obraně jednotlivců a jejich svobod před zásahy státní moci. Základní právo vymezuje konkrétní podobu této svobody, kterou stát má respektovat a do které primárně nemá zasahovat. Odpovídající povinností státu je tato práva **respektovat**. Právu na život tak odpovídá povinnost státu nikoho svévolně neusmrtit, právu na

<sup>13</sup> ŠTURMA, P., cit. dílo, s. 13-14.



fyzickou a duševní integritu povinnost státu nemučit a nedopouštět se nelidského nebo ponižujícího zacházení.

Další funkcí je pak funkce **ochranná**, která má zajistit jednotlivcům ochranu jejich práv. Stát je zde povinen ochránit jednotlivce před zásahy do jejich práv, a to nejen ze strany státu a jeho orgánů, ale i jiných veřejnoprávních subjektů jako jsou např. obce či kraje anebo rovněž soukromé osoby. Lidská, resp. základní práva sice primárně zavazují a ukládají povinnosti státům a orgánům veřejné moci a regulují jejich oprávnění vůči jednotlivcům, ale řadu zásahů do práv osob mohou způsobit i soukromé osoby. Proto se hovoří o tzv. nepřímém horizontálním působení základních práv na vzájemné vztahy mezi soukromými osobami. Úkolem státu je zabránit zásahům jedněch soukromých osob do práv druhých a, pokud k nim dojde, vyšetřit je. V praxi jsou touto ochranou základních práv pověřeny především soudy, jak plyne i z Ústavy ČR.

Konečně plyne ze základních práv i nárok na plnění ze strany státu a jeho povinnost tato práva **naplnit**. Povinnost naplňovat lidská práva znamená povinnost státu přijmout legislativní, správní, soudní a praktická opatření nezbytná k tomu, aby zajistil realizaci určitých práv v co nejširším rozsahu. To přitom neplatí jen o právech sociálních jako sociální ochrana, zdraví či vzdělání, ale i o právech občanských a politických (např. konání voleb) či práv procesních (vytvoření a zajištění fungování soudnictví).

Funkce základních práv a z nich plynoucí povinnosti státu lze shrnout následovně:

<b>Funkce</b>	<b>Povinnost</b>
Obranná	Respektovat
Ochranná	Chránit
Plnicí	Naplňovat

Vedle těchto konkrétních funkcí mají základní práva obecnou funkci **objektivního hodnotového rámce pro fungování moderní demokratické společnosti**. Působí tedy jako základní hodnotová východiska, jimiž jsou při své činnosti vázány veškeré orgány veřejné moci. Vzhledem k tomu, že jsou ústavně zaručena, slouží také jako kritérium ústavnosti celého právního řádu. To znamená, že všechny právní předpisy, ale i rozhodnutí přijatá orgány veřejné moci, s nimi musejí být v souladu. Pro rozpor se základními právy mohou být zrušeny.

Výše popsané funkce základních práv jsou v praxi naplňovány především právní úpravou v národním právním řádu, která základní práva respektuje, chrání a naplňuje. Právní úprava tedy nesmí přikazovat či umožňovat zásahy do práv (pokud nejsou legitimní a přiměřené), musí regulovat mezilidské vztahy a lidské aktivity, které ovlivňují výkon základních práv, aby nedocházelo k zásahům do nich, a musí naopak vytvořit mechanismy, které umožní jejich naplňování. Orgány výkonné a soudní moci pak musí zaručit, že v praxi jsou právní předpisy vykládány a aplikovány tak, aby se uvedené úkoly právní úpravy maximálně naplily. Základní práva tedy působí jako jakési hodnotové korektivy, kterými je hodnocena činnost všech orgánů veřejné moci, tj. moci zákonodárné, moci, výkonné moci a moci soudní.

### **1.7. Nositelé a adresáti základních práv**

*Nositelé základních práv (subjekty oprávněné)*

Lidskoprávní vztah byl historicky formulován jako vztah státu a jednotlivce. Jeho účelem je především ochrana jednotlivce před svévolí státu (panovníka). Klíčovými nositeli základních práv jsou proto jednotlivci – lidé (fyzické osoby). Některá základní práva jsou však historicky vázána na státoobčanský status, a proto náleží pouze státním občanům. V Listině základních práv a svobod jde o část práv politických.

Právnícké osoby mohou být subjekty základních práv, resp. oprávněným subjektem, kde je to z povahy věci možné, aby jejich nositelkou byla právnícká osoba jakožto právní fikce (nikoli člověk).

Tuto možnost je nutno dovodit z povahy a podstaty příslušného práva. Např. u práva na život, osobní svobodu, rodinný život či zákaz mučení to není možné, naopak u vlastnického práva či práva na spravedlivý proces to možné je. U některých práv však může být rozsah možných nositelů sporný a je postupně vyjasňován judikaturou. Ústavní soud řešil tuto otázku například u práva na příznivé životné prostředí (zde přiznal právo disponovat tímto právem i spolkům, jejichž účelem je ochrana přírody a krajiny; náleznost [I. ÚS 59/14](#)) nebo u práva na nedotknutelnost obydlí, kde právníčkou osobu jako nositelku práva vyloučil (usnesení [IV. ÚS 528/98](#)).

Specifickou otázkou je, zda, a případně za jakých okolností, může být nositelem základních práv sám stát či jiný orgán veřejné moci (subjekty územní či zájmové samosprávy, tj. obce, kraje, profesní komory). K této otázce lze s jistým zjednodušením uvést, že pokud stát vystupuje v právních vztazích jako nositel veřejné moci, není nositelem základních práv a svobod. Avšak v situacích, kdy stát či jiný subjekt veřejné moci vystupuje jako právníčká osoba soukromého práva (např. jako vlastník při uzavírání nájemní smlouvy), může být nositelem základních práv.

#### *Adresáti (subjekty povinné)*

Klíčovým adresátem základních práv je stát. Stát je povinen základní práva respektovat, chránit a naplňovat, jak bylo rozvedeno výše. Za subjekty povinné jsou považovány i další veřejnoprávní korporace. Může jít o územní samosprávné celky (obce, kraje), subjekty profesní samosprávy (komory) či akademické samosprávy (vysoké školy). Soukromé osoby za adresáty (povinné subjekty) základních práv doposud považovány nejsou.<sup>14</sup>

### **1.8. Otázka univerzality lidských práv**

Navzdory vývoji po roce 1945, kdy došlo k přijetí lidských práv jako práv každé lidské bytosti, patří otázka skutečné univerzality lidských práv k často diskutovaným. Univerzalita znamená, že tato práva náležejí všem lidským bytostem všude na světě bez ohledu na to, zda je stát, ve kterém žijí, uznává či nikoliv, a také že jejich uplatňování nezávisí na civilizačních, kulturních, náboženských a jiných rozdílech. Vychází z toho, že některé formy chování vůči lidem by měly být obecně považovány za nepřijatelné ve všech světových kulturách, jako je zabití či mučení, a že některé principy jsou naopak společně sdíleny jako např. ochrana dětí či rodiny. Z těchto pohledů pak vyšla např. Všeobecná deklarace lidských práv v roce 1948. Východiskem stálých polemik o tomto názoru je skutečnost, že koncept lidských práv ve své současné podobě historicky vychází, resp. je spojen s euro-atlantickou křesťanskou civilizací a jejím vývojem v době novověku a osvícenství. Vystává pak otázka, jak mohou být univerzální práva, která jsou produktem jedné civilizace a kultury.

Na jedné straně tak stojí teoretické přístupy, které podporují univerzalismus lidských práv. Ty zpravidla vycházejí z přirozenoprávního pojetí lidských práv, která přináležejí každé lidské bytosti. Dokladem jejich univerzality je široká míra akceptace lidskoprávních závazků členskými státy OSN, které konsensuálně hlasovaly pro přijetí Charty OSN a které povětšinou ratifikovaly i později přijaté mezinárodní lidskoprávní úmluvy OSN. Tyto mezinárodní závazky se rovněž promítly do vnitrostátních katalogů lidských práv. Určitým dokladem by mohlo být i začlenění některých lidskoprávních otázek do **mezinárodního obyčejového práva**, které je, byť nepsané, všeobecně platné. Sem patří např. zákaz mučení, otroctví či rasové diskriminace.

Proti univerzalitě lidských práv se staví relativistické teorie, které spojují obsah lidských práv s konkrétními historickými podmínkami a kulturními tradicemi v různých zemích. Podle těchto názorů nemohou země v různých etapách vývoje a s různými tradicemi aplikovat jednotné standardy a modely, které pro ně nejsou vhodné. Jiná kritika univerzality lidských práv vychází z odlišného postavení jednotlivce ve vztahu k sociálním skupinám a společnostem jako celku v západní tradici liberálního individualismu a v mimoevropských společnostech, zejména v Asii a Africe.

Napětí mezi těmito různými přístupy lze zčásti řešit hledáním společného jádra lidských práv a jejich interpretací. Mezinárodní lidskoprávní instituce podle některých názorů ostatně všeobecně přijaly

---

<sup>14</sup> Viz BARTOŇ, M. a kol. cit. dílo, s. 62-71.

názor, že univerzální lidskoprávní standardy mají být interpretovány různě v rozdílných kulturních kontextech, při zachování určitého základního společenského standardu. Příkladem je např. doktrína prostoru pro uvážení rozvinutá v rozhodovací činnosti Evropského soudu pro lidská práva. [Viz otázka č. 8]. Další možností řešení je vytvořit dostatečně reprezentativní a participativní dialog o lidských právech a zapojit do něj rovnoměrně všechny dotčené kulturní a společenské skupiny. To se odráží např. ve složení kontrolních výborů OSN, ve kterých jsou poměrně zastoupeny jednotlivé světově právní, kulturní a civilizační okruhy.

***Doporučená literatura:***

BARTOŇ, M. a kol. *Základní práva*, 1. vyd. Praha: Leges, 2016.

***Doporučené odkazy:***

OSN, Úřad vysokého komisaře pro lidská práva: <https://www.ohchr.org/EN/pages/home.aspx>

## 2. Demokratický právní stát, dělba moci, role jednotlivých mocí při ochraně lidských práv, lidská práva ve vnějších vztazích České republiky

2.1. Demokratický právní stát .....	11
2.2. Vyjádření principů demokratického právního státu v Ústavě ČR .....	11
2.3. Dělbba moci ve státě a role jednotlivých složek moci při ochraně práv .....	13
2.4. Zákonodárná moc (legislativa) .....	14
2.5. Výkonná moc (exekutiva) .....	15
2.6. Soudní moc (justice) .....	16
2.7. Územní samospráva .....	17
2.8. Lidská práva ve vnějších vztazích České republiky .....	18

### 2.1. Demokratický právní stát

Pojem **právní stát** (*state governed by the rule of law*, *Rechtsstaat*, *l'Etat de droit*) je pojmenováním politického systému založeného na svrchovanosti (primátu) zákona. Samotný pojem právní stát (*Rechtsstaat*) se objevuje v poslední třetině 19. století v německé a rakouské právní vědě. Právní stát se vymezil jako negace pojmu policejní stát, což bylo negativní označení státu, ve kterém dochází ke zneužívání moci, která byla v rukou panovníka, byrokratického státního aparátu a policie. Naopak, v právním státě jsou platné zákony závazné také pro zákonodárce, změna zákona je možná jen při dodržení stanoveného procesu a každý orgán veřejné moci může jednat jen na základě a v mezích zákona.<sup>15</sup>

Ve 20. století došlo k redefinování formálního pojetí právního státu zaměřeného na dodržování procedurálních pravidel do podoby **materiálního právního státu**. To znamená příklon k obsahovému, hodnotovému chápání právního státu. Zatímco v právním státě ve formálním smyslu jsou veškeré orgány veřejné moci vázány zákonem, v právním státě v materiálním slova smyslu je výkon veřejné moci nadto omezen také v obsahu (nejen formě) svých rozhodnutí. Materiální pojetí právního státu vzniká jako reakce na obě světové války a zkušenost s nástupem nacistické totality ve Výmarské republice, která odhalila, že demokracii lze v mantinelech formálního pojetí vlády pozitivního práva zrušit i demokratickou cestou. Proměnu představuje jak návrat k osvědčeným principům demokracie, tak důraz na nové principy, například nadřazenost mezinárodního práva před vnitrostátním.<sup>16</sup>

Mezi základní atributy právního státu v materiálním pojetí jsou zpravidla řazeny: **vázanost státu právem, ochrana lidských práv, dělba moci, omezená moc, soudní ochrana a demokratický charakter státu (suverenita lidu)**.<sup>17</sup> K principům demokratického právního státu a ústavnosti se hlásí i Ústava ČR (Dále též „Ústava“).

### 2.2. Vyjádření principů demokratického právního státu v Ústavě ČR

Ústava již ve své Preambuli odkazuje na odhodlání suveréna (kterého označuje slovy „My, občané České republiky v Čechách, na Moravě a ve Slezsku“) „říditi se všemi osvědčenými principy právního státu“. V článku 1 odst. 1 Ústavy je Česká republika označena jako „svrchovaný, jednotný a demokratický právní stát založený na úctě k právům a svobodám člověka a občana.“ Podle čl. 1 odst. 2 Česká republika dodržuje závazky, které pro ni vyplývají z mezinárodního práva. Článek 1 Ústavy představuje v koncentrované podobě všechny základní definiční znaky českého státu i jeho ideová východiska i cíle.<sup>18</sup> Proklamuje též úctu k právům a svobodám člověka jako určitý cíl, k němuž by při své činnosti měla směřovat celá státní moc.

<sup>15</sup> Viz GERLOCH, A. *Teorie práva*. 6. vyd. Plzeň: Aleš Čeněk, 2013, s. 194 a násl.

<sup>16</sup> RYCHETSKÝ, P., LANGÁŠEK, T., HERC, T., MLSNA, P. a kol. *Ústava České republiky. Ústavní zákon o bezpečnosti České republiky. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2015, s. 7.

<sup>17</sup> Srv. GERLOCH, A., cit. dílo, s. 201 a násl.

<sup>18</sup> RYCHETSKÝ, P., LANGÁŠEK, T., HERC, T., MLSNA, P. a kol., cit. dílo, s. 5.

Základní vyjádření materiálního pojetí právního státu obsahuje rovněž jeden z prvních nálezů Ústavního soudu ČR takto: „*Ústava České republiky není založena na hodnotové neutralitě, není jen pouhým vymezením institucí a procesů, ale včleňuje do svého textu i určité regulativní ideje vyjadřující základní nedotknutelné hodnoty demokratické společnosti. Ústava (...) neváže však pozitivní právo jen na formální legalitu, ale výklad a použití právních norem podřizuje jejich obsahově materiálnímu smyslu, podmiňuje právo respektováním základních konstitutivních hodnot demokratické společnosti a těmito hodnotami také užití těchto právních norem měří.*“ (Nález Pl. ÚS 19/93).<sup>19</sup>

Ústava návazně formuluje jednotlivé zásady demokratického právního státu především v člancích Hlavy první (s názvem Základní ustanovení). Suverenita lidu a dělba moci jsou zakotveny v článku 2 odst. 1, který prohlašuje, že: „Lid je zdrojem veškeré státní moci; vykonává ji prostřednictvím orgánů moci zákonodárné, výkonné a soudní.“ Podle čl. 2 odst. 2 může ústavní zákon stanovit, kdy lid vykonává státní moc přímo. Omezenost státní moci zákonem je stanovena v čl. 2 odst. 3 Ústavy, podle něhož: „Státní moc slouží všem občanům a lze ji uplatňovat jen v případech, mezích a způsoby, které stanoví zákon“. Stát je tedy nejen tvůrcem právních norem, ale i jejich adresátem. Je sám vázán ústavou, ústavními zákony, zákony a dalšími právními akty. Paralelou a logickým doplněním principu omezení státní moci zákonem, tj. že stát nesmí činit nic, co mu zákon nedovoluje, je zakotvení opačného principu v čl. 2 odst. 4 podle kterého: „Každý občan může činit, co není zákonem zakázáno a nikdo nesmí být nucen činit, co zákon neukládá.“

Jak bylo uvedeno, **ochrana lidských práv** je považována za jeden z definičních znaků současného právního státu a je „implicitně zahrnuta v pojmu demokratický právní stát“.<sup>20</sup> Z historických důvodů souvisejících s rozpadem Československa a vznikem samostatné České republiky není katalog základních práv přímo součástí Ústavy, ale do ústavního pořádku ČR byla recipována federální Listina základních práv a svobod. Článek 3 Ústavy stanoví, že Listina základních práv a svobod je součástí ústavního pořádku České republiky. Pojem **ústavní pořádek** je definován v čl. 112 odst. 1 Ústavy, který taxativně vypočítává ústavní zákony, které tvoří ústavní pořádek ČR.<sup>21</sup>

Článek 4 Ústavy zakotvuje ochranu základních práv soudní mocí. Prohlašuje tak ochranu základních práv a svobod za jednu z nejvyšších hodnot, ke kterým se České republika hlásí a na nichž je založena, a v tomto směru slouží jako interpretační vodítko pro veškerou státní činnost. Článek 4 je konkretizací principu demokratického právního státu zakotveného v čl. 1 odst. 1 Ústavy; zatímco čl. 1 deklaruje úctu k právům a svobodám člověka jako určitý cíl, k němuž by při své činnosti měla směřovat celá státní moc, čl. 4 zakotvuje jejich konkrétní garanci prostřednictvím soudů.<sup>22</sup>

Obecné demokratické principy vládnutí, kterými je realizována suverenita lidu, jsou obsaženy v čl. 5 a čl. 6 Ústavy. Politický systém je založen na svobodném, dobrovolném vzniku a volné soutěži politických stran respektujících základní demokratické principy a odmítajících násilí jako prostředek prosazení svých zájmů. Politická rozhodnutí vycházejí z vůle většiny vyjádřené svobodným hlasováním. Současně však je samotný suverén limitován tím, že rozhodování většiny dbá ochrany menšin. Konkretizací tohoto obecného pravidla je například právní úprava postavení národnostních menšin. [Viz otázka č. 18]. Mezi základní ustanovení je zařazena v čl. 8 Ústavy garance územní samosprávy, která je pak rozvedena v samostatné Hlavě sedmé Ústavy.

Důležité mechanismy ústavnosti jsou včleněny do čl. 9 Ústavy. Podle čl. 9 odst. 1 může být Ústava doplňována či měněna pouze ústavními zákony. Přijímání a změny ústavy podléhají přísnější proceduře. K přijetí ústavního zákona je potřeba podle čl. 39 odst. 4 Ústavy kvalifikované, třípětinové většiny všech poslanců a třípětinové většiny přítomných senátorů. Vedle procedury přijímání ústavních zákonů Ústava výslovně obsahuje také její obsahové meze v čl. 9 odst. 2, který je označován jako tzv. **klauzule nezměnitelnosti nebo věčnosti**. Podle tohoto ustanovení změna podstatných

<sup>19</sup> RYCHETSKÝ, P., LANGÁŠEK, T., HERC, T., MLSNA, P. a kol., cit. dílo, s. 7.

<sup>20</sup> Tamtéž, s. 36.

<sup>21</sup> Ústavní pořádek České republiky tvoří [Ústava](#), [Listina základních práv a svobod](#), ústavní zákony přijaté podle této Ústavy a ústavní zákony Národního shromáždění Československé republiky, Federálního shromáždění Československé socialistické republiky a České národní rady upravující státní hranice České republiky a ústavní zákony České národní rady přijaté po 6. červnu 1992.

<sup>22</sup> RYCHETSKÝ, P., LANGÁŠEK, T., HERC, T., MLSNA, P. a kol., cit. dílo, s. 36.

náležitostí demokratického právního státu je nepřipustná. Změna podstatných náležitostí právního státu tedy není možná ani při dodržení všech formálních a procesních náležitostí pro přijetí ústavního zákona. V právní teorii ani v judikatuře Ústavního soudu neexistuje konečný výčet ustanovení, která pod pojem podstatných náležitostí demokratického právního státu spadají; podle většinového názoru je pod tento pojem podřaditelná řada principů, jako princip svrchovanosti lidu, dělby moci, vlády práva, garance územní samosprávy a řada dalších. Výčet konstitutivních hodnot a podstatných náležitostí demokratického právního státu, které tvoří tzv. **nezměnitelné materiální jádro Ústavy**, nemůže být nikdy vyjádřen definitivně a konečně. Ústavodárce zvolenou formulací ponechal otevřený prostor pro jeho zpřesňování nebo vymezení ze strany orgánů a institucí aplikujících ústavní principy, zejména pro ústavní soudnictví.<sup>23</sup> Logickým navázáním na klauzuli o nezměnitelnosti podstatných náležitostí právního státu je zákaz výkladu právních norem, který by představoval odstranění nebo ohrožení základů demokratického státu v čl. 9 odst. 3.

Čl. 10 Ústavy stanovuje přednost mezinárodního práva před právem vnitrostátním, což je rovněž považováno za jeden z principů materiálního právního státu z hlediska jeho vývoje po 2. světové válce. Vyhlášené mezinárodní smlouvy, k jejichž ratifikaci dal Parlament souhlas a jimiž je Česká republika vázána, jsou součástí právního řádu; stanoví-li mezinárodní smlouva něco jiného než zákon, použije se mezinárodní smlouva. Povahu smluv podle čl. 10 Ústavy mají smlouvy o lidských právech a základních svobodách. Navíc podle Ústavního soudu jsou tyto smlouvy součástí ústavního pořádku ([Pl. ÚS 36/01](#)); to znamená, že soudci Ústavního soudu jsou těmito smlouvami vázáni a v rámci kontroly právních předpisů Ústavní soud může zrušit zákon či jiný právní předpis pro rozpor s takovou mezinárodní smlouvou.<sup>24</sup>

Výrazem promítnutí konkrétních zásad demokratického právního státu do Ústavy je i řada dalších ustanovení v hlavách druhé až sedmé, které stanovují základy fungování jednotlivých mocí ve státě a územní samosprávy (např. nezávislost soudů a soudců, kontrola ústavnosti Ústavním soudem). Některá ustanovení zakotvující zásady právního státu nalezneme rovněž v Listině základních práv a svobod, zejména v její Hlavě první (obecná ustanovení, čl. 1 - 4). **[Viz otázka č. 3.]**

### **2.3. Dělbá moci ve státě a role jednotlivých složek moci při ochraně práv**

Dělba moci je jedním z principů právního státu. Je to princip politického uspořádání, jehož cílem je zamezit koncentraci moci v rukách jedné osoby či skupiny, bránit svévoli a zneužití moci a tím chránit jednotlivce. Nejběžnější je rozlišování trojího typu moci ve státě na moc zákonodárnou, výkonnou a soudní. Dělbou moci přitom není míněna úplná separace, ale to, že každá moc má vymezenou působnost a k jejímu naplňování svěřené kompetence a že žádná z mocí nemůže vykonávat základní funkce jiné moci. Jednotlivé větve státní moci se navíc navzájem kontrolují a vyvažují systémem, který je znám jako princip jejich vzájemné kontroly a vyváženosti („*checks and balances*“, též „systém brzd a protivah“).

Za autora teorie dělby moci je považován osvícenský filosof Charles Louis Montesquieu (kniha *O duchu zákonů*, 1748). Poprvé byl systém dělby moci a brzd a protivah použit v [ústavě Spojených států amerických](#) (1787), které doposud představují nejvýraznější příklad dělby moci ve státě. Ačkoli je systém dělby moci a kontroly a vyváženosti různě modifikován v různých systémech vládnutí, jak je rozlišuje politická věda (např. systém parlamentní, prezidentský), platí obecně, že v demokratickém právním státě existuje systém oddělených a vyvažovaných mocí, v nedemokratických, totalitních a diktátorských režimech takováto dělba neexistuje anebo je ryze formální.

Rovněž Ústava vychází z principu dělby moci, v čemž navazuje na ústavní listinu československou z roku 1920. Tripartita moci v Ústavě je považována za jednu z podstatných náležitostí demokratického právního státu ve smyslu čl. 9 odst. 2 Ústavy. Představuje také významné ústavní pravidlo pro posuzování ústavnosti právních předpisů, pro posuzování legality všech aktů aplikace práva ze strany moci výkonné nebo samosprávných orgánů i pro řešení kompetenčních sporů a

<sup>23</sup> Tamtéž, s. 97.

<sup>24</sup> BARTOŇ, M. a kol. *Základní práva*, 1. vyd. Praha: Leges, 2016, s. 141-143.

přezkum aktů moci soudní.<sup>25</sup> Vzhledem k tomu, že Česká republika je parlamentním, nikoli prezidentským režimem (tj. vláda je závislá na Parlamentu, nikoli na prezidentovi, jako je tomu v USA), dělba moci mezi zákonodárnou a výkonnou mocí není důsledná.

Stát jako adresát základních práv je povinen základní práva respektovat, chránit a naplňovat při veškeré své činnosti; musí je tedy aplikovat při činnosti všech složek státní moci, avšak s ohledem na jejich ústavní kompetence a specifická poslání.

#### **2.4. Zákonodárná moc (legislativa)**

Zákonodárná moc je oprávnění vydávat zákony. V Ústavě je upravena v Hlavě druhé. Zákonodárná moc je v České republice svěřena Parlamentu, který je zákonodárným a ústavodárným orgánem. Zákonodárnou mocí Parlamentu lze definovat jako proces, v jehož rámci jsou přijímány právní předpisy s celostátní působností (ústavní zákony, zákony, zákonná opatření Senátu).

Parlament ČR je tvořen dvěma komorami, Poslaneckou sněmovnou (200 poslanců) a Senátem (81 senátorů). Poslanecká sněmovna může být rozpuštěna, Senát nikoliv. Smyslem je, aby byl výkon zákonodárné moci zajištěn za všech okolností. Rozdílné podmínky volitelnosti poslanců a senátorů a využití různých volebních systémů pro volby do obou komor zajišťují Senátu postavení určité protivažky Poslanecké sněmovny ve smyslu mechanismu brzd a protivah. Člen vlády může být členem kterékoliv z komor Parlamentu, nemůže ale participovat na činnosti orgánů komory.

Zákony schvaluje ve trojím čtení Poslanecká sněmovna prostou většinou hlasů. Poslaneckou sněmovnou schválené zákony jsou postoupeny Senátu. Pokud Senát zamítne návrh schválený Poslaneckou sněmovnou nebo návrh schválí s vlastními pozměňovacími návrhy, může Poslanecká sněmovna setrvat na původním návrhu, a to absolutní většinou hlasů všech poslanců. Senát však nelze přehlasovat při schvalování mezinárodních smluv a některých zvláště významných zákonů (volební zákony a další). K přijetí ústavního zákona, jak bylo uvedeno, je třeba souhlasu třípětinové většiny všech poslanců a třípětinové většiny přítomných senátorů. Do zákonodárného procesu vstupuje také prezident republiky, který může vyslovit odůvodněné veto ke schváleným zákonům s výjimkou zákonů ústavních; veto má toliko suspenzivní povahu a může být přehlasováno Poslaneckou sněmovnou za stejných podmínek jako v případě, kdy Senát návrh zákona zamítl anebo jej schválil v pozměněném znění.

Vedle zákonodárné moci má Parlament i další pravomoci, zejména kontrolní pravomoc ve vztahu k vládě, která je ze své činnosti odpovědná Poslanecké sněmovně. Pracovními specializovanými orgány Poslanecké sněmovny jsou výbory. Jejich význam spočívá v legislativní a kontrolní činnosti. Zákon o jednacím řádu Poslanecké sněmovny umožňuje výborům, aby si zřídily podvýbory pro řešení konkrétních otázek. Otázkami lidských práv se čas od času zabývají všechny výbory Poslanecké sněmovny jako nedílnou součástí své věcné agendy. Specifické místo však má [Petiční výbor](#) určený pro projednávání petic občanů a jeho podvýbory (aktuálně Podvýbor pro ochranu práv osob omezených na svobodě, Podvýbor pro svobodu slova a média)<sup>26</sup> a [Ústavně právní výbor](#), který projednává převážně návrhy zákonů v gesci Ministerstva spravedlnosti. Nejvýznamnější oblastí je projednávání ústavních zákonů. Obdobný systém výborů existuje i v Senátu, kde je aktuálně ustaven [Výbor pro vzdělávání, vědu, kulturu, lidská práva a petice](#); zřízen je také [Ústavně-právní výbor](#).<sup>27</sup> Platí však, že lidskoprávní agendou se v rámci své působnosti zabývají i další výbory obou komor parlamentu.

Další pravomocí Parlamentu je vyslovení souhlasu s ratifikací mezinárodních smluv o lidských právech.<sup>28</sup> Parlament se tedy významně podílí na rozvoji lidských práv cestou vyslovení souhlasu

<sup>25</sup> RYCHETSKÝ, P., LANGÁŠEK, T., HERC, T., MLSNA, P. a kol., cit. dílo, s. 15.

<sup>26</sup> Vztahuje se k 8. volebnímu období Poslanecké sněmovny Parlamentu ČR.

<sup>27</sup> Stav k 15.9.2021.

<sup>28</sup> Na rozdíl od znění Ústavy před tzv. euronovelou (změнами Ústavy souvisejícími s přistoupením ČR k EU, účinnými k 1. 6. 2002), neuvádí čl. 49 Ústavy smlouvy o lidských právech a základních svobodách mezi smlouvami vyžadujícími před ratifikací souhlas obou komor Parlamentu explicitně. Avšak jde jen o změnu formulační.

s ratifikací smluv, neboť přistoupení k mezinárodním smlouvám bývá impulzem k přijetí vnitrostátních úprav či zavedení nové praxe.

Z hlediska ochrany lidských práv je povinností Parlamentu přijímat zákony, které lidská práva respektují (což platí pro všechny zákony), tak zákony, prostřednictvím kterých jsou konkrétní lidská práva chráněna a naplňována. Parlamentu (vedle Ústavního soudu) je adresována i povinnost dbát, aby nebyl přijat ústavní zákon jsoící v rozporu s klauzulí nezměnitelnosti (čl. 9 odst. 2 Ústavy).

## **2.5. Výkonná moc (exekutiva)**

Moc výkonná, neboli exekutiva, je pověřeni ke každodennímu řízení státu, státní správy. Exekutiva je povinna respektovat základní práva a svobody při své každodenní činnosti ve všech rozmanitých oborech státní správy. V Ústavě je upravena ve Hlavě třetí. Výkonnou moc svěřuje Ústava prezidentovi a vládě.

V současné době je prezident volen přímo; přímá volba prezidenta byla zavedena novelou Ústavy provedenou ústavním zákonem č. 71/2012 Sb., která nabyla účinnosti 1. 10. 2012. Prezident republiky je hlavou státu, jeho funkce je převážně (nikoli však výlučně) reprezentativní. Kompetence prezidenta jsou upraveny Ústavou v článcích 62 až 64. Řada z nich směřuje k dalším ústavním orgánům. Z hlediska ochrany lidských práv je důležité uvést, že prezident sjednává a ratifikuje mezinárodní smlouvy, včetně mezinárodních smluv o lidských právech a svobodách. Sjednávání mezinárodních smluv však může přenést na vládu nebo s jejím souhlasem na její jednotlivé členy, což prezident učinil.<sup>29</sup> Z pravomocí prezidenta, které jsou zvláště důležité z hlediska lidských práv, jsou to zmírňování tvrdosti zákona při výkonu spravedlnosti prostřednictvím individuálních milostí (tj. právo odpouštět a zmírňovat tresty uložené soudem a zahlazovat odsouzení, právo nařít, aby se trestní řízení nezahajovalo, a bylo-li zahájeno, aby se v něm nepokračovalo). Má rovněž oprávnění vyhlásit amnestii. Dále má klíčový vliv na obsazování soudů, jmenuje soudce a současně jmenuje přední justiční funkcionáře.

Vláda je vrcholným orgánem výkonné moci, skládá se z předsedy vlády, místopředsedů vlády a ministrů. Je odpovědna Poslanecké sněmovně. Vláda rozhoduje ve sboru. Činnosti výkonné moci (vlády) jsou podřízeny moci zákonodárné; vláda nemůže vydávat zákony. K provedení zákona a v jeho mezích je vláda oprávněna vydávat nařízení. Ministerstva a jiné správní úřady lze zřídit a jejich působnost stanovit pouze zákonem. Tímto zákonem je tzv. „kompetenční zákon“ ([zákon č. 2/1969 o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky](#)). Ministerstva, jiné správní úřady a orgány územní samosprávy mohou na základě a v mezích zákona vydávat právní předpisy, jsou-li k tomu zákonem zmocněny (např. vyhlášky ministerstev nebo nařízení krajských či obecních rad). Vláda není zákonodárným orgánem, ministerstva však připravují vládní návrhy zákonů v oblasti své kompetence. Poradním orgánem vlády v oblasti její legislativní činnosti je Legislativní rada vlády.

Při ochraně lidských práv a zejména při vnitrostátním naplňování lidskoprávních závazků z mezinárodních smluv napomáhají vládě její poradní orgány působící v oblasti lidských práv. Činnost těchto poradních orgánů zajišťuje Úřad vlády (čl. 28 odst. 2 kompetenčního zákona). Těmito poradními orgány jsou:

- [Zmocněnec \(zmocněnkyně\) vlády pro lidská práva](#)
- [Rada vlády pro lidská práva](#)
- [Rada vlády pro národnostní menšiny](#)
- [Rada vlády pro záležitosti romské menšiny](#)
- [Rada vlády pro rovnost žen a mužů](#)
- [Vládní výbor pro osoby se zdravotním postižením](#)
- [Rada vlády pro nestátní neziskové organizace.](#)

Činnost dalších specializovaných poradních orgánů vlády, relevantních pro ochranu lidských práv, zajišťují ministerstva, např. pro oblast práv pacientů (ministerstvo zdravotnictví), postavení seniorů

<sup>29</sup> Prezident tak učinil rozhodnutím ze dne 28. dubna 1993 č. 144/1993 Sb., o sjednávání mezinárodních smluv.



(ministerstvo práce a sociálních věcí) a další. Výše uvedené poradní orgány vlády jsou zřizovány na základě usnesení vlády, které jim vymezí mandát. Výjimkou je Rada vlády pro národnostní menšiny, která byla zřízena zákonem. V poradních orgánech jsou zastoupeni vedle zástupců odpovědných ministerstev a institucí také nezávislí odborníci, popřípadě zástupci společenských skupin (např. zástupci národnostních menšin). Jednotlivé poradní orgány vlády zpracovávají roční zprávy o situaci na jimi sledovaném úseku (tj. v oblasti lidských práv, postavení menšin, rovnosti žen a mužů, postavení osob se zdravotním postižením), které předkládají vládě a podílí se na přípravě strategických dokumentů vlády v těchto oblastech.

V čl. 80 Ústava upravuje působnost **státního zastupitelství**. Jedná se o orgán – přesněji řečeno soustavu orgánů – veřejné žaloby systematicky spadající do moci výkonné, zároveň však se zvláštním postavením v rámci této moci, s přesahem do moci soudní vzhledem k roli, kterou vůči moci soudní (a principům právního státu) hraje. Státní zastupitelství zastupuje veřejnou žalobu v trestním řízení; vykonává i další úkoly, stanoví-li tak zákon. Státní zastupitelství je jedním z hlavních orgánů, které naplňují principy právního státu a ideu spravedlnosti, když stíhá mj. pachatele trestných činů namířených proti základním hodnotám, na nichž je demokratická společnost vystavěna, ochranu základních práv a svobod nevyjímaje. Postavení a působnost státního zastupitelství je stanovena zákonem ([zákon č. 283/1993 Sb., o státním zastupitelství](#)). Z hlediska ochrany lidských práv je rovněž důležité, že státní zastupitelství vykonává dohled nad místy, kde se nacházejí osoby zbavené svobody (věznice, vazební věznice, psychiatrické léčebny apod.) **[Viz otázka č. 13.]**

Soustavu státního zastupitelství tvoří Nejvyšší státní zastupitelství, vrchní státní zastupitelství, krajská státní zastupitelství a okresní státní zastupitelství; obvody odpovídají struktuře soudů; nejbližší nadřízené státní zastupitelství vykonává dohled nad činností bezprostředně nižšího státního zastupitelství; vedoucí státní zástupce je oprávněn vykonávat dohled nad postupem státních zástupců působících u státního zastupitelství, v jehož čele stojí, a dávat jim pokyny k postupu při vyřizování věcí (tzv. vnitřní dohled).

## **2.6. Soudní moc (justice)**

Soudní moc nebo též justice je jednou ze tří složek státní moci. V Ústavě je upravena v Hlavě čtvrté. Ochrana práv soudní mocí je jedním ze základních principů právního státu. Ústava tento princip ve vztahu k základním právům zakotvuje v čl. 4, podle něhož jsou základní práva a svobody pod ochranou soudní moci. Podle čl. 90 Ústavy jsou soudy povolány především k tomu, aby zákonem stanoveným způsobem poskytovaly ochranu právům. Jen soud rozhoduje o vině a trestu za trestné činy. V čl. 90 jde o veškerá subjektivní práva osob bez rozdílu jejich povahy. Soudy poskytují ochranu též právům základním, ústavně garantovaným. Na ochranu základních práv a svobod nemá tedy monopol Ústavní soud.<sup>30</sup> Čl. 90 je ustanovením zejména kompetenčním, zavazuje zákonodárce, aby přijal takovou úpravu soudnictví, jež je schopna efektivně ochranu právům jednotlivců poskytnout. Základní právo jednotlivce na soudní ochranu je pak zaručeno čl. 36 odst. 1 a 2 Listiny. **[Viz otázka č. 7.]**

Soudnictví vykonávají specifické státní orgány - nezávislé soudy (čl. 81 Ústavy). Soudy zákonem stanoveným způsobem zajišťují v občanskoprávním řízení ochranu subjektivních práv a v trestním řízení rozhodují o vině a trestu za trestné činy. V správním soudnictví přezkoumávají akty orgánů veřejné správy, rozhodují o nezákonných zásazích veřejné moci do veřejných subjektivních práv, poskytují ochranu proti nečinnosti a jiným formám správní činnosti (např. proti opatřením obecné povahy). Pokud je rozhodnutí správního orgánu v rozporu se zákonem, včetně základních práv a svobod, správní soud jej zruší. V ústavním soudnictví se rozhoduje o souladu právních předpisů i rozhodnutí s ústavou, jejíž součástí jsou i základní práva a svobody. (K roli ústavního soudnictví viz **[otázka č. 3].**)

Soudy rozhodují i o dalších věcech, které jsou jim zákonem svěřeny. Nezávislost soudní moci je neodmyslitelným atributem demokratického právního státu. Jenom prostřednictvím nezávislé soudní moci poskytující ochranu právům lze garantovat naplnění základní hodnotové orientace státu na „úctu

<sup>30</sup> RYCHETSKÝ, P., LANGÁŠEK, T., HERC, T., MLSNA, P. a kol., cit. dílo, s. 951.

k právům a svobodám člověka a občana“. Existence nezávislých a nestranných soudů je také nezbytnou podmínkou pro uplatnění základního práva na spravedlivý proces.

Soudní moc vykonávají nezávislí a nestranní soudci (čl. 82 odst. 1 Ústavy). Soudcovská moc je oddělena od státu a chráněna před jeho zásahy tím, že soudce nelze přímo odvolat (čl. 82 odst. 2 Ústavy). Při své rozhodovací činnosti je vázán jen zákony a mezinárodními smlouvami, které jsou součástí právního řádu. Dojde-li soud k závěru, že zákon, jehož má být při řešení věci použito, je v rozporu s ústavním pořádkem, předloží věc Ústavnímu soudu (čl. 95 odst. 2 Ústavy).

Soustavu obecných soudů tvoří Nejvyšší soud, Nejvyšší správní soud, vrchní, krajské a okresní soudy (čl. 91 odst. 1). Správní soudnictví vykonávají zvláštní senáty krajských soudů a Nejvyšší správní soud. Nejvyšší soud je vrcholným soudním orgánem ve věcech patřících do pravomoci soudů s výjimkou záležitostí, o nichž rozhoduje Ústavní soud nebo Nejvyšší správní soud (čl. 92). Mimo této soustavy soudů stojí Ústavní soud, který je soudním orgánem ochrany ústavnosti.

## **2.7. Územní samospráva**

Jak již bylo uvedeno, Ústava v návaznosti na článek 8 upravuje v Hlavě sedmé územní samosprávu. V souvislosti s dělbou moci ve státě můžeme mluvit o prvku horizontálního členění veřejné moci.<sup>31</sup> Podstatou samosprávy je zajištění spoluúčasti občanů na správě věcí veřejných. Místní společenství jsou jedním ze základů jakéhokoli demokratického zřízení, právo občanů podílet se na chodu věcí veřejných je jednou z demokratických zásad, přičemž toto právo lze nejpříměji vykonávat na místní úrovni; v tomto duchu je koncipována též Evropská charta místní samosprávy.<sup>32</sup>

Základními územními samosprávnými celky v ČR jsou obce, kraje jsou vyššími územními samosprávnými celky (čl. 99 Ústavy). Územní samosprávné celky jsou definovány jako územní společenství občanů, která mají právo na samosprávu (čl. 100 odst. 1 Ústavy) a též jako veřejnoprávní korporace, které mohou mít vlastní majetek a hospodařit podle vlastního rozpočtu (čl. 101 odst. 3 Ústavy). Vytvořit nebo zrušit vyšší územní samosprávný celek lze jen ústavním zákonem (čl. 100 odst. 3 Ústavy). Ústava tedy pojímá územní samosprávu jako ústavně zaručené právo. S tím souvisí i pravidlo, že stát může zasahovat do činnosti územních samosprávných celků jen, vyžaduje-li to ochrana zákona, a to způsobem stanoveným zákonem (čl. 101 odst. 4). Zákon o Ústavním soudu proto dává zastupitelstvům obce či kraje (v návaznosti na čl. 87 odst. 1 písm. c) Ústavy) procesní oprávnění k podání **tzv. komunální ústavní stížnosti**, v níž se mohou domáhat ochrany proti porušení práva na samosprávu. Ústava v Hlavě sedmé upravuje vedle výkonu samosprávy v tzv. **samostatné působnosti** rovněž výkon tzv. **přenesené působnosti**, tj. umožnění výkonu státní správy samosprávnými celky.

Nad výkonem samostatné i přenesené působnosti samosprávných celků vykonává stát **dozor**. Dozor nad výkonem samostatné působnosti obcí je vykonáván Ministerstvem vnitra, dozor nad výkonem přenesené působnosti obcí je svěřen krajským úřadům. Stát však omezuje svůj dohled pouze na nezbytné minimum, tj. vyžaduje-li to ochrana zákona. Odporuje-li obecně závazná vyhláška obce zákonu, Ministerstvo vnitra vyzve obec ke zjednání nápravy. Nejednají-li obec nápravu do 60 dnů, rozhodne Ministerstvo vnitra o pozastavení účinnosti vyhlášky. V případě zřejmého rozporu obecně závazné vyhlášky obce s lidskými právy a základními svobodami však Ministerstvo vnitra pozastaví její účinnost bez předchozí výzvy ke zjednání nápravy.<sup>33</sup> O případném zrušení nezákonné obecně závazné vyhlášky obce, není-li dosažena náprava ani dalším postupem, rozhoduje Ústavní soud. Postup směřující k nápravě vadných usnesení, rozhodnutí nebo jiných opatření orgánu obce v samostatné působnosti je obdobný úpravě dozoru nad vydáváním a obsahem obecně závazných vyhlášek. Rozdíl spočívá v tom, že pravomoc k rozhodování o návrhu na zrušení těchto aktů je zákonem svěřena soudům rozhodujícím ve správním soudnictví, ne Ústavnímu soudu. Obdobně jako obecně závaznou vyhlášku může (na návrh krajského úřadu) Ústavní soud zrušit nezákonné nařízení obce (vydané v přenesené působnosti). V případě zřejmého rozporu nařízení obce s lidskými právy a základními svobodami může krajský úřad pozastavit účinnost nařízení bez předchozí výzvy ke

<sup>31</sup> Srov. GERLOCH, A. *Teorie práva*. 6. vyd. Plzeň: Aleš Čeněk, 2013, s. 204 – 205.

<sup>32</sup> RYCHETSKÝ, P., LANGÁŠEK, T., HERC, T., MLSNA, P. a kol., cit. dílo, s. 1049.

<sup>33</sup> § 123 odst. 2 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů.

zjednání nápravy.<sup>34</sup> Usnesení, rozhodnutí nebo jiné opatření obce v přenesené působnosti ruší pro nezákonnost či rozpor s předpisy krajský úřad.

Vztahy mezi státem a samosprávou představují poměrně složitý komplex, k těmto vztahům existuje bohatá judikatura Ústavního soudu, která vztahy mezi státem a samosprávnými celky stanovené zákonem vykládá a upřesňuje. Z hlediska ochrany lidských práv je důležité, že jednotky územní samosprávy (obce a kraje), kterým byla přiznána určitá míra mocenského působení, jsou při výkonu veřejné moci považovány za adresáty lidských práv (tj. subjekty povinné).<sup>35</sup>

## **2.8. Lidská práva ve vnějších vztazích České republiky**

Stát jako adresát lidských práv musí lidská práva respektovat, chránit a naplňovat při veškeré své činnosti, tedy rovněž v oblasti působení ČR v rámci mezinárodního společenství. Tato oblast je však specifická, protože zde stát nevykává moc vertikálně, ale jedná v rámci mezinárodního společenství v horizontálních vztazích s jinými státy (bilaterálně) a v rámci mezinárodních organizací (multilaterálně).

Podpora lidských práv patří dlouhodobě k základním prioritám a cílům zahraniční politiky ČR. Zvláštní místo, které je přiznáno podpoře lidských práv v české zahraniční politice, je ovlivněno historickými zkušenostmi obyvatel současné ČR s životem v politických režimech, které lidská práva neuznávaly a potlačovaly. Zkušenosti z obou dob nesvobody, tj. režimu nacistického (od 30. září 1938 do konce 2. světové války) a poté komunistického (1948 až 1989), ukázaly, že ke ztrátě lidských práv a svobody může vést vývoj v mezinárodní sféře, kterému jednotlivý stát nedokáže čelit. Pro ČR je proto klíčové vytvářet a udržovat takové vztahy mezi státy, které vnější rizika eliminují.

V současné době jsou základní východiska české zahraniční politiky v oblasti lidských práv upravena v [Konceptu zahraniční politiky České republiky](#) (2015). Konceptce definuje tři globální cíle, jimiž jsou (1) bezpečnost, (2) prosperita a udržitelný rozvoj a (3) **lidská důstojnost včetně lidských práv**. Česká zahraniční politika přitom vychází z principů univerzality a nedělitelnosti lidských práv, v rámci nichž jsou práva občanská, politická, hospodářská, sociální a kulturní nezbytnou podmínkou pro naplnění důstojné existence; jejich upírání představuje újmu na lidské důstojnosti a může být zdrojem mezinárodní nestability. Podpora lidských práv přispívá k mezinárodní bezpečnosti, protože respektování lidských práv omezuje vznik bezpečnostních hrozeb, jako jsou například regionální konflikty, terorismus, mezinárodní organizovaný zločin či neregulérní migrace a přispívá k prosperitě.

Konceptce klade důraz na nutnost koherence lidskoprávní politiky zahraniční a vnitrostátní. Zdůrazňuje rovněž soulad s lidskoprávními politikami a cíli EU a aktivní účast ČR na jejich vytváření. Předpokládá, že lidská práva a demokracii lze efektivně podporovat v podmínkách vzájemného respektu a dialogu, ovšem nelze na ně rezignovat ani v podmínkách méně příznivých. Součástí podpory lidských práv je sdílení českých zkušeností z přechodu k demokracii a udržitelné sociálně-tržní ekonomice s transformujícími se zeměmi a společnostmi (tzv. transformační spolupráce). Věcně konceptce zdůrazňuje podporu zvláště zranitelných a marginalizovaných skupin a úsilí o celosvětové posílení postavení žen ve společnosti.

Navazující [Konceptce podpory lidských práv a transformační spolupráce](#) (2015) konkretizuje postupy a prioritní oblasti podpory lidských práv ČR ve vnějších vztazích, mezi které patří podpora (1.) mezinárodních lidskoprávních mechanismů a systematické zohledňování lidských práv (tzv. mainstreaming); (2.) občanské společnosti, včetně obránců lidských práv; (3.) svobody projevu a přístupu k informacím, včetně svobody médií; (4.) rovné a co nejširší politické a veřejné participace; (5.) budování institucí právního státu; (6.) rovnosti a nediskriminace; (7.) lidských práv v tématech spojených se zaměstnaností a životním prostředím.

### **Doporučená literatura:**

GERLOCH, A. *Teorie práva*. 6. vyd. Plzeň: Aleš Čeněk, 2013;

<sup>34</sup> § 125 odst. 2 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů.

<sup>35</sup> BARTOŇ, M. a kol. cit. dílo, s. 70.

RYCHETSKÝ, P., LANGÁŠEK, T., HERC, T., MLSNA, P. a kol. *Ústava České republiky. Ústavní zákon o bezpečnosti České republiky. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2015.

### 3. Listina základních práv a svobod, obsah, význam a funkce v ochraně lidských práv; role Ústavního soudu v ochraně lidských práv

A. Listina základních práv a svobod .....	20
3.1. Charakteristika Listiny .....	20
3.2. Struktura a obsah Listiny .....	20
3.3. Základní principy Listiny a jejího uplatňování .....	22
3.4. Význam a funkce Listiny .....	25
B. Role Ústavního soudu v ochraně lidských práv .....	25
3.5. Kontrola ústavnosti .....	25
3.6. Řízení o ústavní stížnosti .....	25
3.7. Řízení o opatřeních nezbytných k provedení rozhodnutí mezinárodního soudu .....	26

#### A. Listina základních práv a svobod

##### 3.1. Charakteristika Listiny

V ČR je lidskoprávním ústavní katalogem [Listina základních práv a svobod](#) (dále „Listina“, „LZPS“), která byla vyhlášena usnesením předsednictva ČNR pod č. 2/1993 Sb. jako součást ústavního pořádku ČR. Fakticky došlo k převzetí textu federální československé Listiny schválené s uvozacím zákonem č. 23/1991 Sb. (s platností a účinností od 8.2.1991). Listina byla po rozpadu převzata bez jakékoli terminologické změny, tudíž se na mnoha místech odkazuje např. na území ČSFR, státní občanství ČSFR apod.

Listina je z hlediska právní síly považována za ústavní zákon, a to díky výslovnému odkazu v čl. 3 a čl. 112 Ústavy, které prohlašují Listinu za součást ústavního pořádku. Ústavní síla Listiny je v praxi beze zbytku akceptována. Ke změně Listiny došlo zatím dvakrát a to ústavním zákonem č. 152/1998 Sb., (který prodloužil lhůtu pro zadržení obviněného nebo podezřelého z trestného činu uvedenou v čl. 8 odst. 3 Listiny z původních 24 hodin na 48 hodin) a ústavním zákonem č. 295/2021 Sb. (v čl. 6 Listiny se na konci odstavce 4 doplnila věta "Právo bránit život svůj či život jiného člověka i se zbraní je zaručeno za podmínek, které stanoví zákon.").

Listina se opírá o přirozenoprávní pojetí lidských práv, tj. že práva a svobody náleží člověku z podstaty lidství, nejsou lidem udělována ani ničím podmíněna. Vychází z individualistické a liberální koncepce, není tedy zaměřena na úpravu povinností a upravuje je pouze okrajově.<sup>36</sup>

Je charakteristická komplexností, obsahuje poměrně ucelený katalog práv, sahající od těch nejzákladnějších práv jako právo na život, ochrana integrity, soukromí a vlastnictví přes práva občanská a politická až po práva hospodářská, sociální a kulturní včetně např. poměrně nového práva na příznivé životní prostředí. Komplexnost Listiny je vysvětlována tím, že jejím zdrojem a inspirací byla Všeobecná deklarace lidských práv (1948). Dalšími zdroji byly především mezinárodní smlouvy o lidských právech (Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod, Evropská sociální charta, Pakty OSN) a domácí rakouské a československé ústavní tradice, které se promítly např. do formulace práv příslušníků národnostních menšin.

##### 3.2. Struktura a obsah Listiny

Listina se skládá z neoznačené preambule a šesti hlav, celkem má 44 článků.

<sup>36</sup> To se týká školní docházky, kdy Listina stanovuje, že školní docházka je povinná po dobu, kterou stanoví zákon.

### *Preambule*

Obsah preambule lze rozdělit do dvou částí. První je rekapitulační: ústavodárce deklaruje přirozenou povahu lidských práv, odkazuje na trpké zkušenosti s jejich porušováním v minulosti a výslovně navazuje na obecné hodnoty lidství a na národní demokratické a samosprávné tradice. Druhá je zaměřena programově manifestačně: ústavodárce vyjadřuje naději v zabezpečení základních práv společným úsilím všech svobodných národů a připomíná odpovědnost za osud veškerého života na zemi. Programová ustanovení mají za cíl ozřejmit úmysly ústavodárce a jakkoliv nejsou vymahatelná, mají vypovídat o celkovém směřování státu.

### *Hlava první: Obecná ustanovení (čl. 1 – 4)*

Úvodní články Listiny mají charakter základních, obecných ustanovení a principů. Jde hlavně o lidskou důstojnost, svobodu a rovnost, demokratický právní stát a z něj vycházející vztahy státu a občana, zákaz diskriminace a újmy pro uplatnění práv a konečně pravidla pro omezení či zásahy do základních práv. Principy obsažené v těchto článcích se vztahují na všechna základní práva a svobody zahrnuté do Listiny a jsou východiskem při jejich výkladu. [\[Viz podrobněji níže.\]](#)

### *Hlava druhá: Lidská práva a základní svobody (čl. 5 – 23)*

Tato hlava je členěna do dvou oddílů, Oddíl 1, čl. 5 – 16 upravuje základní lidská práva a svobody, přiznaná všem fyzickým osobám, tj. každému člověku bez ohledu na jakékoli rozdíly. Jde např. o právo na život (čl. 6), zákaz mučení (čl. 7 odst. 2), právo na osobní svobodu (čl. 8), právo na ochranu soukromí (čl. 10, 12 a 13), právo vlastnické (čl. 11), svobodu pohybu a pobytu (čl. 14) či náboženskou svobodu (čl. 15 a 16). Oddíl 2 upravuje politická práva v čl. 17 až 23. Společným znakem politických práv a svobod je umožnit fyzickým osobám účast na správě věcí veřejných v celostátním i místním měřítku. Na jedné straně tak představují politická práva oprávnění občanů státu účastnit se na formování státních orgánů a na uskutečňování státní moci, na druhé straně jsou politické svobody současně prostředkem k aktivní seberealizaci jednotlivce ve společnosti a ve státě. Jde o svobodu projevu (čl. 17), svobodu shromažďování (čl. 19) a sdružování (čl. 20) či právo na účast na správě věcí veřejných (čl. 21 a 22). Tyto práva mohou být v některých případech omezena jen na státní občany, jak tomu je např. u volebního práva. [\[Viz otázka č. 4\]](#)

### *Hlava třetí: Práva národnostních a etnických menšin (čl. 24 – 25)*

Třetí hlava Listiny, i když v názvu odkazuje na práva národnostních a etnických menšin, upravuje v souladu s vlastními ústavními tradicemi (i mezinárodními závazky) postavení příslušníků národnostních menšin v ČR. [\[Viz otázka č. 18\]](#)

### *Hlava čtvrtá: Hospodářská, sociální a kulturní práva (čl. 26 – 35)*

Hlava čtvrtá upravuje hospodářská, sociální a kulturní práva. Tato práva vyžadují zpravidla plnění ze strany státu (mají pozitivní status, nejsou svobodami v užším smyslu). Proto v souladu s čl. 41 odst. 1 se jich lze domáhat pouze v rámci prováděcích zákonů. Zákonodárce je tedy na jednu stranu oprávněn stanovit míru a limity pro uplatnění takového práva. Je však na druhou stranu povinen tak učinit a toto právo v určité minimální míře naplnit. Patří sem např. svoboda volby povolání a související právo získávat prostředky na živobytí prací či podnikáním (čl. 26), právo na základní pracovněprávní ochranu a standardy (čl. 28 a 29), právo na sociální zabezpečení a ochranu (čl. 30), právo na ochranu zdraví (čl. 31), právo na vzdělání (čl. 33) právo na přístup ke kulturnímu životu a bohatství a vědeckému pokroku (čl. 34) či právo na příznivé životní prostředí (čl. 35). [\[Viz otázka 6\]](#)

### *Hlava pátá: Právo na soudní a jinou ochranu (čl. 36 – 40)*

Prostřednictvím těchto základních procesních práv je jednotlivci garantován procedurální standard ochrany jeho subjektivních práv a zájmů před soudy a jinými orgány veřejné moci, jakož i při trestním obvinění proti němu. Patří sem základní právo na soudní a jinou právní ochranu (čl. 36), právo na zákonného soudce (čl. 38 odst. 1), právo na účast v řízení a řízení bez průtahů (čl. 38 odst. 2), právo na

právní pomoc (čl. 37 odst. 2), či základní procesní a trestněprávní zásady jako rovnost účastníků řízení (čl. 37 odst. 3), zásada zákonnosti trestných činů a trestů (čl. 39), rozhodování soudu o vině a trestu (čl. 40 odst. 1), presumpce nevinny (čl. 40 odst. 2), právo odepřít výpověď (čl. 40 odst. 4), právo na obhajobu (čl. 40 odst. 3), zákaz dvojího stíhání (čl. 40 odst. 5) či zákaz retroaktivity trestního práva (čl. 40 odst. 6). Bez těchto garancí a jejich vynutitelnosti by totiž jakákoliv ochrana práv byla iluzorní, neboť jednotlivce by neměl zajištěn způsob, jak vlastně vůči veřejné moci ochrany dosáhnout. Jinak řečeno, bez procesních práv by ostatní garance ztrácely smysl. V tomto ohledu tato práva plní roli jakéhosi svorníku všech ostatních ústavně zaručených práv. Zároveň však mají povahu akcesorickou v tom smyslu, že procesní práva sama o sobě nemohou existovat, neboť se váží k uplatňování jiných práv (procesní práva nejsou samoúčelná, ale skrze ně se vlastně garantují jiná práva). [Viz otázka č. 6]

#### *Hlava šestá: Ustanovení společná (čl. 41 – 44)*

Poslední články obsahují některá shrnující a závěrečná ustanovení. Čl. 41 uvádí, kterých hospodářských, sociálních a kulturních práv se lze domáhat pouze v mezích prováděcích zákonů, jak je uvedeno výše. Čl. 42 se věnuje pojmu občan a právům cizinců a čl. 43 se týká poskytování azylu cizincům. V čl. 44 jsou uvedeny skupiny osob, jimž kvůli významu jejich profese mohou být některá práva omezena zákonem (např. omezení práva podnikat soudcům).

### **3.3. Základní principy Listiny a jejího uplatňování**

Základní principy Listiny a jejího uplatňování jsou uvedeny v preambuli a dále konkretizovány v úvodních ustanoveních Listiny v článcích 1 až 4. Tato ustanovení, jak konstatoval Ústavní soud, mají charakter základních, obecných ustanovení. Principy obsažené v těchto článcích se vztahují na všechna základní práva a svobody zahrnuté do Listiny základních práv a svobod a jsou východiskem při jejich výkladu ([I. ÚS 305/2000](#)).

#### Článek 1 Listiny

##### *Rovnost v důstojnosti a právech*

Podle čl. 1 věty první Listiny „Lidé jsou svobodní a rovní v důstojnosti a právech“. Principy (a současně hodnoty) **svobody**, **rovnosti** a **důstojnosti** obsažené v článku 1 Listiny jsou skutečným základem celkového pojetí Listiny, a tím je dán i jejich význam a vztah k dalším článkům Listiny. **Lidská důstojnost** je zde pak principem základním. Plyne z ní respekt k svobodné činnosti člověka a aktivitám a naopak zákaz jakýchkoliv zásahů do lidské důstojnosti v podobě působení utrpení, ponižování či jiného podobného jednání. To znamená, že s člověkem se nikdy nesmí zacházet pouze jako s objektem právních a společenských vztahů, nýbrž vždy jako se svéprávným a samostatným subjektem. S tím také ale souvisí nutnost zajištění jeho důstojného života z ekonomického a sociálního hlediska. Stát musí lidskou důstojnost nejen respektovat, ale také zajistit každému jedinci důstojné životní podmínky.

Princip lidské **svobody** je vyjádřen také v čl. 2 odst. 3 Listiny (a v téměř shodném znění i v čl. 2 odst. 4 Ústavy). Každý může činit vše, co zákon nezakazuje, a nikdo nesmí být nucen činit něco, co zákon neukládá. Rovnost v důstojnosti a v právech ukládá svobodu jednotlivce omezit rovnou svobodou jiných svobod. Podobně svoboda může být omezena z důvodu ochrany veřejného zájmu (veřejného statku), ale pouze v přiměřené míře. Komplementární ke svobodě jedince je omezení státní moci, kterou lze uplatňovat jen v mezích stanovených zákonem, a to způsobem, který zákon stanoví.

Třetím základním principem je **rovnost**. Rovnost v právech zahrnuje i rovnost před zákonem a znamená i rovnost v povinnostech, neboť nikdo nemůže být diskriminován ani zvýhodňován. Princip rovnosti je základním nepominutelným a imanentním rysem pojmu demokracie. Rovnost v důstojnosti a právech je vyjádřena i zákazem diskriminace, který se promítá do řady ustanovení Listiny.

##### *Nezadatelnost, nezcižitelnost, nepromlčitelnost a nezrušitelnost základních práv*

Listina charakterizuje v čl. 1 odst. 2 základní práva a svobody jako:

- nezadatelná – nezadatelnost základních práv a svobod znamená, že jsou inherentní (vrozená) lidským bytostem. Jsou založena na hodnotě statusu lidských bytostí (tj. na důstojnosti člověka), kterou nikdo nemůže ztratit;
- nezcizitelná – přenesení těchto práv jejich nositelem na jiné osoby nemá žádný právní význam (nikdo se nemůže prodat do otroctví);
- nepromlčitelná – práva nezanikají totiž ani jejich neuplatněním (nepromlčitelnost), protože běh času nemá na jejich existenci žádný vliv,
- nezrušitelná – protože existence základních práv nezávisí na vůli státu, který nemá ani možnost je nějakým svým aktem zrušit, mluvíme o jejich nezrušitelnosti.

Pojetí základních práv svobod jako nezadatelných, nezcizitelných, nepromlčitelných a nezrušitelných práv patří k materiálnímu jádru Ústavy, tj. k podstatným náležitostem demokratického právního státu, jejichž změna je dle čl. 9 odst. 2 Ústavy nepřipustná. **Viz otázka č. 2.**

### Článek 2 Listiny

*Demokratický právní stát; vztah státu a jedince k základním právům*

Podle čl. 2 odst. 1 Ústavy musí být stát založen na demokratických hodnotách a nesmí se vázat ani na výlučnou ideologii, ani na náboženské vyznání. Z toho plyne, že stát funguje jako demokratický jak ve formálním, tak v materiálním slova smyslu. Formální právní stát je stát uznávající daná pravidla a procesy výkonu veřejné moci. Patří k němu i výhrada zákona, tj. že zákon stanoví, co a jak může státní orgán, resp. orgán veřejné moci vykonávat, a že mimo toto vymezení takový orgán nemůže působit, jinak se dopustí libovůle. Žádný orgán veřejné moci se v demokratickém právním státě nesmí pohybovat mimo meze, tj. pravomoc a kompetence, které mu jsou ústavním pořádkem, resp. zákony vymezeny. Materiální právní stát je pak založen i na určitých obsahových principech, které regulují výkon veřejné moci a stanovují účel, za kterým má být vykonávána. Mezi ně patří takové základní principy jako svrchovanost lidu, dělba moci a také právě úcta k základním právům a svobodám. Z ní plyne i princip lidské svobody a autonomie, tj. že každý může činit, co zákon nezakazuje, a nikdo naopak nesmí být nucen činit to, co zákon neukládá, jak je uvedeno výše. Tyto principy jsou pak vyjádřeny v Ústavě i samotné Listině a patří také do tzv. **materiálního jádra** Ústavy.

Principy demokratického právního státu zakotvené v čl. 2 Listiny se promítají rovněž do Ústavy; jen v Listině je ale explicitně normativně vyjádřen požadavek nábožensko-světónázorové neutrality (nikoli pouze tolerance) státu.

### Článek 3 Listiny

*Zákaz diskriminace, svobodná volba národnosti, zákaz postihu pro uplatňování základních práv*

Článek 3 Listiny zahrnuje tři obsahově odlišná ustanovení.

Článek 3 odst. 1 je provázán s čl. 1 odst. 1 Listiny a upravuje rovnost a nepřipustnost diskriminace. Postulát rovnosti v právech rozvíjí následovně: „Základní práva a svobody se zaručují všem bez rozdílu pohlaví, rasy, barvy pleti, jazyka, víry a náboženství, politického či jiného smýšlení, národního nebo sociálního původu, příslušnosti k národnostní nebo etnické menšině, majetku, rodu nebo jiného postavení“. Tento článek na ústavní úrovni zakazuje rozlišování z uvedených nepřijatelných důvodů ve vztahu k požívání základních práv. Přestože obsahuje relativně dlouhý výčet zakázaných důvodů rozlišování, nezahrnuje odkaz na věk, zdravotní postižení, sexuální orientaci a ani další důvody, které se objevují v Listině základních práv EU. Tyto důvody však lze podřadit pod pojem jiné postavení. **Viz také otázka č. 11.**

Článek 3 odst. 2 zaručuje každému svobodně rozhodovat o své národnosti, zakazuje ovlivňování tohoto rozhodování a všechny způsoby nátlaku směřující k odnárodňování. Je obecným ustanovením k hlavě třetí Listiny (práva národnostních a etnických menšin); nicméně jde o právo náležející každému bez ohledu na jeho státoobčanský status. Pod termínem odnárodňování je nutné rozumět jakékoliv opatření, které ve svém důsledku vede k popírání identity příslušníků národnostních menšin či národnostní identity jednotlivců.



Článek 3 odst. 3 stanoví, že nikomu nesmí být způsobena újma na právech pro uplatňování jeho základních práv a svobod. Zákaz jakéhokoliv postihu, tedy („újmy na právech“), pro uplatňování základních práv, deklaruje v rovině ústavní obecnější zásadu: pro výkon práva, který zůstává v přiměřeném rámci tohoto práva a není realizován pouze ve zlém úmyslu, nelze osobu jednající v právu postihnout.

V souladu s vývojem judikatury Ústavního soudu jsou ustanovení čl. 3 Listiny považována za přímo aplikovatelná.

#### Článek 4 Listiny

##### *Limity omezování základních práv*

Principy omezení a stanovení limitů základních práv jsou blíže rozvedeny v čl. 4 Listiny.

Demokratický právní stát může základní práva omezit formálně pouze zákonem a materiálně za účelem ochrany jiných základních práv nebo veřejných zájmů. Omezení mohou mít formu buď určitého zákazu něco dělat nebo naopak určitého příkazu či povinnosti něco učinit. Tyto pravidla musí být dostatečně jasná, srozumitelná a veřejně známá. Z toho prakticky plynou i určité požadavky na zákonnou úpravu formulované judikaturou i odbornou literaturou. Jde o jednak jasnou a srozumitelnou formulaci omezení a povinností, aby každý věděl, jaké jsou jeho práva a povinnosti v dané situaci. Druhým požadavkem je pak také veřejná přístupnost takové právní úpravy, což v podmínkách ČR znamená její zveřejnění ve Sbírce zákonů. Povinnosti mohou být v detailech rozvedeny podzákonými předpisy, ale nesmí měnit samotný smysl zákona.

Vedle formálních požadavků je omezení základních práv podrobeno i požadavkům materiálním. Ty se týkají účelů (legitimních cílů), ke kterým mohou omezení směřovat. V některých případech Listina či jiný mezinárodní dokument přímo stanoví, za jakým účelem může být určité právo omezeno. Tento výčet je většinou uzavřený a obsahuje vedle ochrany práv a svobod druhých osob také ochranu veřejných zájmů jako národní bezpečnost, ochrana veřejného pořádku, zdraví, mravnosti, majetku či prevence a stíhání trestných činů. Různé lidskoprávní dokumenty mohou u jednotlivých práv mít různé takovéto výčty a umožňovat tak u stejného práva různé důvody omezení. V tom případě se pak vždy uplatní právní úprava nejvýhodnější pro člověka a jeho dané právo, tj. výčet nejstručnější. V jiných případech naopak konkrétní výčet účelů stanoven není a Listina mluví jen o výhradě zákona k omezení základního práva. Ani v těchto případech však omezení nesmí být z hlediska účelu nelegitimní a nesmí zasahovat do samotné podstaty a smyslu základního práva. Pokud pak Listina nepředpokládá vůbec žádné možnosti omezení základního práva, neznamená to, že by takové právo (až na výjimky tzv. absolutních práv) nebylo vůbec omezitelné. Důvodem omezení pak mohou být pouze jiná základní práva či ústavním pořádkem chráněné veřejné statky jako např. veřejná bezpečnost, zdraví či majetek.

Omezení základních práv konečně musí respektovat a šetřit jejich podstatu a smysl a nemůže tedy vyústit v jejich popření. K určení, zda v konkrétním případě došlo již k porušení podstaty a smyslu práva, slouží test proporcionality. V jeho rámci se zkoumá jednak vhodnost omezení práva k dosažení určeného cíle plynoucího ze zákona či ústavního pořádku. Pokud je omezení vhodné k jeho dosažení, zkoumá se pak jeho potřebnost pro dosažení tohoto cíle. Potřebnost znamená, že daného cíle se nedá dosáhnout jinak, resp. jiným způsobem, který by do daného práva buď vůbec nezasahoval, anebo do něj zasahoval méně. Pokud takový způsob existuje, není dané opatření potřebné a nemůže proto ústavněprávně obstát. Pokud jiný, šetrnější způsob neexistuje, zkoumá se nakonec přiměřenost v užším slova smyslu, kdy se proti sobě staví a poměřují buď dvě základní práva, která stojí ve vzájemném konfliktu (klasicky např. svoboda slova a právo na soukromí), či základní právo a určitý veřejný zájem. Obě konkurující si veličiny se snaží zachovat si ze své podstaty maximum a každé omezení jedné musí být odůvodněno významným prospěchem na druhé straně, který významově převáží nad tímto omezením. Omezení základního práva tedy musí být převáženo stejně významným přínosem pro jiné základní právo či veřejný zájem.

### **3.4. Význam a funkce Listiny**

Listina základních práv a svobod je základem právní úpravy práv a svobod občanů a vyjadřuje též hodnotovou orientaci ústavního řádu ČR a demokratickou legitimitu moci v ČR.

Listina zakotvuje základní práva jako **veřejná subjektivní práva**, kterými disponují osoby vůči státu a subjektům veřejné správy. Tyto nároky lze členit na:

- a) nároky negativní, tj. nároky na svobodu od státu (např. listovní tajemství, čl. 13 odst. 1)
- b) nároky na pozitivní plnění (např. přiměřené zabezpečení ve stáří, čl. 30 odst. 1),
- c) nároky na účast při výkonu státní moci (např. volební právo, čl. 21 odst. 1).

Většiny základních lidských práv a svobod v Listině uvedených se lze domáhat bezprostředně. Výjimku však tvoří práva a svobody uvedené v čl. 41 Listiny, kterých je možné se domáhat pouze v mezích prováděcích zákonů. Jedná se o vybraná hospodářská, sociální a kulturní práva, např. o právo na stávkou, na hmotné zabezpečení ve stáří, na vzdělání či na příznivé životní prostředí.

Vedle zajištění subjektivních práv jednotlivců, Listina představuje i **základní hodnotovou orientaci právního řádu** a slouží jako objektivní hodnotové kritérium pro činnost veřejné moci a jako kritérium ústavnosti celého právního řádu. Základní práva zakotvená v Listině jsou východiskem pro činnost celé veřejné moci, zavazují všechny složky moci při jejich veřejné činnosti.

## **B. Role Ústavního soudu v ochraně lidských práv**

Přestože jsou základní práva a svobody pod ochranou soudní moci, kterou vykonávají jménem republiky nezávislé soudy, jež poskytují ochranu právům, včetně základních, pouze Ústavní soud má podle čl. 83 Ústavy postavení specializovaného soudního orgánu ochrany ústavnosti, tj. je pověřen ochranou jak objektivního ústavního práva, tak i ochranou individuálních základních práv zaručených Listinou základních práv a svobod.

Činnost Ústavního soudu a jeho fungování jsou blíže upraveny (v návaznosti na čl. 83 až 89 Ústavy) [zákonem o Ústavním soudu \(zákon č. 182/1993 Sb., ve znění pozdějších předpisů\)](#). Ústavní soud rozhoduje v poslední instanci v rámci řízení o abstraktní i konkrétní kontrole norem, přičemž nejsilněji se jeho oprávnění v oblasti základních práv projevuje v řízení o ústavních stížnostech.

### **3.5. Kontrola ústavnosti**

Kontrola ústavnosti je řízení o zrušení zákonů, jiných právních předpisů nebo jejich jednotlivých ustanovení pro rozpor s ústavním pořádkem. Jelikož součástí ústavního pořádku je rovněž Listina základních práv a svobod, zahrnuje kontrola ústavnosti zkoumání souladu zákonů, jiných právních předpisů nebo jejich jednotlivých ustanovení s Listinou. Kontrolu norem z hlediska ústavnosti lze pojmově dělit na **kontrolu abstraktní** a **konkrétní**. V případě abstraktní kontroly norem jedná Ústavní soud na základě návrhu skupiny poslanců či senátorů či jiných aktivně legitimovaných subjektů, které jsou oprávněny se na něj obrátit s návrhem kdykoliv v průběhu platnosti napadených norem. Přezkum souladu norem je pak abstraktní bez jakéhokoli vztahu ke konkrétnímu případu, v němž potřeba aplikace příslušných norem vyvstala. Naopak **konkrétní kontrola** norem bývá přípustná z podnětu soudu či jiného státního orgánu, který při řešení konkrétního případu dospěl při aplikaci příslušných norem k názoru o jejich nesouladu s ústavním pořádkem. Právní řád umožňuje zahájení konkrétní kontroly i z podnětu jednotlivé fyzické či právnické osoby, jež se aplikací napadeného předpisu v určitém případě cítí být dotčena na svých právech. V takovém případě je příslušný senát Ústavního soudu povinen přerušit řízení o ústavní stížnosti proti konkrétnímu rozhodnutí či jinému zásahu orgánu veřejné moci a postoupit návrh na zrušení zákona plénu, které pak posoudí soulad předpisu s ústavním pořádkem.

### **3.6. Řízení o ústavní stížnosti**

V řízení o ústavní stížnosti Ústavní soud rozhoduje o ústavní stížnosti fyzické nebo právnické osoby proti pravomocnému rozhodnutí nebo jinému zásahu orgánů veřejné moci do ústavně zaručených práv a svobod (tzv. **incidentní kontrola ústavnosti**). Úkolem Ústavního soud není přezkoumávat rozhodnutí soudů či jiných orgánů z hlediska správnosti či dodržení běžných zákonů, ale pouze z hlediska porušení základního práva nebo svobody osob zaručených Listinou.

Oprávnění rozhodovat o ústavních stížnostech plyne Ústavnímu soudu z čl. 87 odst. 1 písm. d) Ústavy. Řízení o ústavní stížnosti je upraveno v zákoně o Ústavním soudu. Ačkoliv se úspěšnost podání pohybuje mezi pěti až deseti procenty, stal se Ústavní soud právě skrze tento procesní prostředek významným ochráncem základních práv. Konkretizace, rozvoj a efektivita základních práv se realizují právě v tomto typu řízení, skrze něž základní práva a svobody rovněž získávají konkrétní obsah a význam.

Ústavní stížnost je nutné podat ve lhůtě dvou měsíců od doručení rozhodnutí o posledním možném procesním prostředku, který zákon k ochraně daného práva přiznává, případně do dvou měsíců ode dne, kdy se stěžovatel dozvěděl o zásahu orgánu veřejné moci do jeho ústavně zaručených práv nebo svobod, nejpozději však do jednoho roku ode dne, kdy k takovému zásahu došlo. Pokud nebyl návrh odmítnut, Ústavní soud rozhoduje o věci nálezem. Může ústavní stížnosti buď vyhovět, nebo ji zamítnout, případně zčásti vyhovět a zčásti zamítnout. Ve vyhovujícím nálezu Ústavní soud musí vyslovit, které ústavně zaručené právo nebo svoboda, a jaké ustanovení Listiny či jiného ústavního zákona byly porušeny a jakým zásahem orgánu veřejné moci k tomu došlo. Pokud ústavní stížnost směřovala proti pravomocnému rozhodnutí, uplatní se princip kasace a Ústavní soud napadené rozhodnutí zruší. Pokud ústavní stížnost směřovala proti jinému zásahu orgánu veřejné moci, uplatní se princip imperativní a Ústavní soud zakáže danému orgánu, aby v porušování práva či svobody pokračoval, a přikáže mu, aby pokud možno obnovil stav před porušením. Ústavní soud však nedisponuje pravomocí přiznat úspěšnému stěžovateli odškodnění. Na základě nálezu Ústavního soudu se lze domáhat náhrady škody, nemajetkové újmy nebo náhrady nákladů řízení prostřednictvím zákona č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem.

V neposlední řadě mají rozhodnutí učiněná v řízení o ústavní stížnosti, popř. v řízení o konkrétní kontrole norem, edukativní funkci, neboť informují zpětně orgány veřejné moci o tom, co je ještě možno považovat za souladné s ústavním pořádkem a co již nikoliv tak, aby tomu mohly přizpůsobit své následné chování.

### **3.7. Řízení o opatřeních nezbytných k provedení rozhodnutí mezinárodního soudu**

Shledal-li mezinárodní soud, že zásahem orgánu veřejné moci byl porušen závazek, který pro Českou republiku vyplývá z mezinárodní smlouvy, zejména, že tímto zásahem bylo porušeno lidské právo nebo základní svoboda fyzické nebo právnické osoby, a jestliže takové porušení spočívá v platném právním předpisu, podá vláda Ústavnímu soudu návrh na zrušení takového právního předpisu nebo jeho jednotlivých ustanovení, pokud zrušení nebo změnu nemůže zajistit jiným způsobem.

Rozhodoval-li Ústavní soud ve věci, v níž mezinárodní soud shledal, že zásahem orgánu veřejné moci bylo v rozporu s mezinárodní smlouvou porušeno lidské právo nebo základní svoboda, lze proti takovému rozhodnutí Ústavního soudu podat návrh na obnovu řízení. Návrh na obnovu řízení před Ústavním soudem je oprávněn podat ten, kdo byl v této věci účastníkem řízení před Ústavním soudem, a v jehož prospěch mezinárodní soud rozhodl. Výsledkem řízení může být nejen zrušení původního nálezu Ústavního soudu, ale také rozhodnutí obecných soudů, které se případem musí zabývat znovu. Tímto mechanismem mohou dotčené osoby po rozsudku mezinárodního soudu dosáhnout plnohodnotné obnovy vnitrostátního řízení.

#### **Doporučená literatura:**

BARTOŇ, M. a kol. *Základní práva*, 1. vyd. Praha: Leges, 2016;

WAGNEROVÁ, E., ŠIMÍČEK, V., LANGÁŠEK, T., POSPÍŠIL, I. a kol. *Listina základních práv a svobod. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2012.

**4. Základní lidská práva a svobody se zaměřením na základní charakteristiky těchto práv podle Listiny základních práv a svobod a relevantních mezinárodních smluv**

A.	Pojem základních lidských práv a svobod ve smyslu Listiny .....	27
B.	Právo na život (čl. 6 LZPS, čl. 3 VDLP, čl. 2 EÚLP, čl. 6 MPOPP, čl. 2 LZP EU).....	28
4.1.	Obsah práva na život.....	28
4.2.	Omezení práva.....	29
C.	Právo na právní způsobilost/osobnost (čl. 5 LZPS, čl. 6 VDLP, čl. 16 MPOPP) .....	29
4.3.	Obsah práva na právní způsobilost/osobnost.....	29
4.4.	Možnosti omezení práva na právní způsobilost/osobnost .....	30
D.	Právo na nedotknutelnost osoby a osobní integritu (čl. 7 odst. 1 LZPS, čl. 7 MPOPP, čl. 3 LZP EU) .....	30
4.5.	Obsah práva na nedotknutelnost osoby a osobní integritu .....	30
4.6.	Možnosti omezení práva na nedotknutelnost osoby a osobní integritu.....	31
4.7.	Specifické situace a otázky .....	31
E.	Zákaz mučení a jiného krutého, nelidského a ponižujícího zacházení nebo trestání (čl. 7 odst. 2 LZPS, čl. 5 VDLP, čl. 7 MPOPP, čl. 3 EÚLP, čl. 4 LZP EU) .....	31
F.	Zákaz otroctví, nevolnictví a nucených prací (čl. 9 LZPS, čl. 4 VDLP, čl. 8 MPOPP, čl. 4 EÚLP, čl. 5 LZP EU).....	32
4.8.	Obsah zákazu otroctví, nevolnictví a nucených prací .....	32
4.9.	Možnosti omezení zákazu otroctví, nevolnictví a nucených prací.....	32
G.	Právo na osobní svobodu a bezpečnost (čl. 8 LZPS, čl. 3 a 9 VDLP, čl. 9 – 11 MPOPP, čl. 5 EÚLP, čl. 6 LZP EU).....	32
4.10.	Obsah práva na osobní svobodu a bezpečnost.....	32
4.11.	Možnosti omezení práva na osobní svobodu a bezpečnost.....	33
H.	Právo na ochranu soukromého a rodinného života (čl. 10, 12, 13 a 32 LZPS, čl. 12 a 16 VDLP, čl. 17 a 23 MPOPP, čl. 10 MPHSK, čl. 8 a 12 EÚLP, čl. 7 – 9 a 33 LZP EU, čl. 16 ESCh).....	34
4.12.	Obsah práva na ochranu soukromého a rodinného života.....	34
4.13.	Možnosti omezení práva na ochranu soukromého a rodinného života .....	36
I.	Právo vlastnické (čl. 11 LZPS, čl. 17 VDLP, čl. 1 Dodatkového protokolu č. 1 k EÚLP, čl. 17 LZP EU) .....	37
4.14.	Obsah vlastnického práva .....	37
4.15.	Možnosti omezení vlastnického práva.....	37
J.	Svoboda pohybu a pobytu (čl. 14 LZPS, čl. 13 VDLP, čl. 12 a 13 MPOPP, čl. 2 – 4 Protokolu č. 4 a čl. 1 Protokolu č. 7 k EÚLP, čl. 19 a 45 LZP EU).....	38
4.16.	Obsah svobody pohybu a pobytu.....	38
4.17.	Možnosti omezení svobody pohybu a pobytu.....	38
K.	Svoboda svědomí, myšlení, vyznání, vědeckého bádání a umělecké tvorby (čl. 15 a 16 LZPS, čl. 18 VDLP, čl. 18 MPOPP, čl. 9 EÚLP, čl. 10 a 13 LZP EU).....	39
4.18.	Obsah svobody svědomí, myšlení, vyznání, vědeckého bádání a umělecké tvorby .....	39
4.19.	Možnosti omezení svobody svědomí, myšlení, vyznání, vědeckého bádání a umělecké tvorby .....	41

**A. Pojem základních lidských práv a svobod ve smyslu Listiny**

Základní lidská práva a svobody ve smyslu hlavy II, oddílu prvního (čl. 5 – 16) české [Listiny základních práv a svobod](#) jsou práva, která bývají ve světě běžně označována jako práva občanská.<sup>37</sup> Společně s právy politickými pak bývají rovněž označována jako práva I. generace. Jde totiž o práva, která byla historicky uznávána a chráněna jako první. Jejich historie je spojena s bojem za omezení moci panovníka již od středověku a pak především bojem za občanské a politické svobody během

<sup>37</sup> Termín občanská práva pro tuto skupinu práv používá např. Mezinárodní pakt o občanských a politických právech. V odborné literatuře jsou tato práva označována rovněž jako práva osobní. Viz BARTOŇ, M. a kol. *Základní práva*, Praha: Leges, 2016, s. 217 a násl.

novověku v Anglii, Spojených státech amerických a Francii. Jejich garance se tak objevují v nejvýznamnějších dobových dokumentech od Magny Charty Libertatum (1215) přes Habeas Corpus Act (1679), Bill of Rights (1689) až po americké Prohlášení nezávislosti (1776) a či Deklaraci práv člověka a občana (1789). V dnešním právu jsou vedle Listiny základních práv a svobod upraveny také ve [Všeobecné deklaraci lidských práv](#) (čl. 3 -6, 12 – 18), [Mezinárodním paktu o občanských a politických právech](#) (čl. 6 – 13, 16 – 18) a [Evropské úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod](#) (čl. 2 – 5, 8 – 9, 12, čl. 1 Dodatkového protokolu č. 1, čl. 1 – 4 Protokolu č. 4 a čl. 1 a 5 Protokolu č. 7) a rovněž [Listině základních práv EU](#) (hlava I a II s některými výjimkami).

Pojem základní práva a svobody ukazuje, že jde skutečně o ta nejzákladnější práva, která jsou spojena s lidskou existencí a se svobodou a důstojností člověka. Jde o práva vycházející ze základního pojmu svobody, a to jak v její negativní (svoboda od něčeho), tak pozitivní formě (svoboda k něčemu). Ústava ČR a Listina tento princip reflektují v známém ustanovení, že člověk může činit vše, co zákon (legitimně a přiměřeně) nezakazuje.<sup>38</sup> Tato práva tedy chrání autonomii a svobodu jedince, vytvářejí prostor pro jeho individuální rozhodování a rozvoj. Pojem „občanská práva“ připomíná, že jde o práva, resp. svobody, které vymezují vztah jedince ke státu a společnosti složené z rovnoprávných občanů. Povinností státu tato práva respektovat, chránit a naplňovat však platí vůči všem osobám žijícím na jeho území a neomezuje se na jeho občany.

Tato práva jsou většinou v Listině či v mezinárodních úmluvách natolik jednoznačně formulována a vymezena, že jsou přímo vymahatelná a jednotlivci se jich tedy mohou přímo domáhat před soudy či jinými orgány bez nějaké prováděcí právní úpravy (byť ta často existuje a alespoň vymezuje možnosti státního zásahu do práv). Stát má primárně povinnost tato práva respektovat a nezasahovat do nich a umožnit tedy jedincům jejich svobodný výkon. Mohou se však vyskytnout situace, kdy musí učinit i kroky k jejich ochraně před zásahy jiných osob anebo také k jejich naplnění např. u některých zranitelných či znevýhodněných skupin.

Podle Listiny i příslušných mezinárodních dokumentů mohou tato práva být v nezbytných případech rovněž omezena, a to zákonem buď ve prospěch určitých veřejných zájmů jako ochrana bezpečnosti, veřejného pořádku, předcházení a vyšetřování trestných činů, ochrana zdraví či ochrana práv jiných osob. Omezení však vždy musí být přiměřené a v nezbytně nutné míře.

## **B. Právo na život (čl. 6 LZPS, čl. 3 VDLP, čl. 2 EÚLP, čl. 6 MPOPP, čl. 2 LZP EU)**

### **4.1. Obsah práva na život**

Nejvýznamnějším a v pravdě základním lidským právem je právo na život člověka. Z tohoto právo plynou dvě základní povinnosti státu a jeho orgánů:

- a) nepodílet se na zbavení života osob pobývajících na jeho území
- b) přijmout opatření k ochraně života osob pobývajících na jeho území před jeho možnými ohroženími, o kterých měl či mohl vědět

První negativní povinnost spočívá v tom, aby se stát aktivně nepodílel na usmrcování či jiných zásazích do života osob na svém území. Právní předpisy regulující např. policejní či jiná bezpečnostní opatření tak musí obsahovat např. pravidla o přiměřeném použití zbraní či jiných prostředků, aby k usmrcení osob nedocházelo úmyslně ani neúmyslně. Jelikož toto právo náleží rovnou mírou každému člověku, nemůže stát např. aktivně přistoupit k tomu, aby obětoval život jedné osoby za účelem záchrany života jiné. Toto právo nesmí být porušeno za žádných okolností, neboť jak v EÚLP, tak v MPOPP je právo na život uvedeno mezi právy, od kterých se nelze odchytil ani v mimořádných situacích (např. národního ohrožení či válečného stavu).

Druhá pozitivní povinnost naopak státu ukládá aktivně přijmout opatření, aby život osob na jeho území nebyl nepřiměřeně ohrožován, a to ať již ze strany státních orgánů či soukromých osob. Stát

<sup>38</sup> Článek 2 odst. 4 Ústavy a čl. 2 odst. 3 Listiny.

musí vytvořit dostatečný regulační rámec pro ochranu života před těmito vlivy. Tento rámec může mít podobu preventivní formou regulace různých činností jako např. stavebnictví, doprava, průmysl, energetika nebo zdravotnictví za účelem minimalizace rizika, anebo represivní v podobě (většinou) trestního postihu usmrcení. Tato povinnost však neznamená, že by jakákoliv smrt či ohrožení života byly automaticky porušením práva na život. Stát je odpovědný za porušení práva na život tehdy, když nepřijme opatření na obecné úrovni anebo když je neuplatní v konkrétním případě, ačkoliv o ohrožení života osob věděl či vědět měl a mohl (věděl např. o hrozbě útokem, rizikové činnosti, nepřijetí ochranných opatření apod.). Každý případ usmrcení pak musí být nezávisle, rychle a dostatečně vyšetřen, aby byli potrestáni pachatelé zásahu a odškodněny jeho oběti (příbuzní a blízcí usmrceného).

#### **4.2. Omezení práva**

Právo na život oproti běžným představám není absolutní a může být tudíž omezeno, tj. některé případy usmrcení osoby neznamenají zásah do něj. Tyto okolnosti jsou v příslušných dokumentech jasně a výlučně definovány a nelze je dále rozšiřovat. LZPS je v tomto poměrně obecná a mluví o jednání, které podle zákona není trestné. Naopak konkrétní je EÚLP, která mluví o zcela nezbytném použití síly k:

- a) obraně osoby proti nezákonnému násilí (v českém právu nutná obrana, krajní nouze či oprávněné použití zbraně)
- b) zákonnému zatčení nebo zabránění útěku zatčené osoby (v rámci trestního řízení)
- c) zákonnému potlačování nepokojů či vzpoury (postupy policie a bezpečnostních sborů)

Z uvedeného plyne, že zásahy do práva na život mohou být přijatelné jen v naprosto výjimečných případech nezbytných v demokratické společnosti, kdy nešlo postupovat jinak a kdy šlo o ochranu jiného významného veřejného zájmu jako ochrana života a zdraví osob či ochrana veřejného pořádku a bezpečnosti. I za této situace však stát musí postupovat tak, aby se zásahu do práva na život maximálně možně vyhnul (např. skrze konkrétní preventivní postupy policie při zásahu). To platí přitom nejen pro orgány státu (policie apod.), ale i pro soukromé osoby. I ty tedy při využití legální možnosti zasáhnout do života jiného musí postupovat maximálně obezřetně a přiměřeně (např. při výkonu nutné obrany na ochranu svého života, zdraví či majetku). Pokud uvedenou mez překročí, půjde o neoprávněný zásah do práva na život s možnými trestněprávními či jinými následky.

Jako určitý exemplární případ zásahu do práva na život je možné chápat trest smrti. Zatímco původní texty MPOPP a EÚLP jej za určitých podmínek ještě povolovaly, v dalším vývoji se stal postupně nepřijatelným a stal se naopak příkladem nelidského zacházení s člověkem. Proto byly na mezinárodním poli postupně přijímány jeho zákazy – opční protokol z MPOPP (2002) a Protokoly č. 6 (1983) a 13 (2002) k EÚLP. Bývalé Československo jej zrušilo v roce 1990. Přesto však na světě stále existují státy, které trest smrti uplatňují (v současnosti jich je celkem 56 včetně USA, Číny či Běloruska a dalších 36 států včetně Ruska či Brazílie jej uplatňují za určitých okolností). Proto např. součástí principu *non-refoulement* je i zákaz navracení osoby do státu, kde by jí mohl hrozit trest smrti, jelikož se jedná o formu nelidského zacházení. Podobně problematickými tématy z hlediska práva na život jsou interrupce a související otázky počátku života, resp. práva plodu a nenarozeného dítěte, které jsou i podle Listiny hodny právní ochrany, anebo euthanasie a s ní spojené možné právo na ukončení života.

### **C. Právo na právní způsobilost/osobnost (čl. 5 LZPS, čl. 6 VDLP, čl. 16 MPOPP)**

#### **4.3. Obsah práva na právní způsobilost/osobnost**

Právo na právní způsobilost, resp. osobnost znamená, že osoba je schopná být subjektem práv a povinností, vstupovat do právních vztahů a provádět právně relevantní jednání. Jde o jeden ze

základních aspektů lidské důstojnosti, že člověk je považován za subjekt, nikoliv objekt práva a právních vztahů. Obsahem tohoto práva je tedy povinnost státu:

- a) uznat právní osobnost jedince jako způsobilého nabývat práva a povinnosti a
- b) umožnit mu její nerušený výkon a uznat její projevy v podobě právně relevantního jednání

Toto právo má tedy dva rozměry. Jde jednak o způsobilost k právům a povinnostem, tj. nabývat práva a povinnosti. Ta je spojena s lidskou existencí jako takovou, tj. náleží každému jedinci od jeho narození až do jeho smrti. V souladu s již římskoprávní tradicí pak občanské právo počítá i s právní relevancí těhotenství ve smyslu budoucí právní osobnosti a přiznává určitá práva i nenarozenému dítěti, pokud se následně narodí živé (např. dědické nároky). Druhým rozměrem je pak tzv. svéprávnost, tj. způsobilost k právně relevantnímu jednání a k praktickému výkonu svých práv a povinností. Zde platí podobné principy jako u lidské svobody, tj. že stát má primárně povinnost uznat a dát právní relevanci svobodnému lidskému jednání. Takto je formulována i česká právní úprava v občanském zákoníku.

#### **4.4. Možnosti omezení práva na právní způsobilost/osobnost**

Způsobilost osoby k právům a povinnostem nemůže být nijak omezena a je tedy absolutním právem. Naopak **svéprávnost** již omezena být může a to ochranou veřejného zájmu či právy a zájmy dotčených osob. V praxi může být svéprávnost omezena v závislosti na rozumové a volní vyspělosti jedince svá práva a povinnosti vykonávat. Ta může být ovlivněna jednak věkem, kdy plné svéprávnosti osoba nabývá až v 18 letech a před tím může nezletilé dítě podle občanského zákoníku jednat v závislosti na míře rozumové a volní vyspělosti přiměřené jeho věku. V souladu mj. i s Úmluvou o právech dítěte by pak tato vyspělost měla postupně vzrůstat díky participaci dítěte na formování svého života a výkonu svých práv a povinností.

Druhým vlivem je pak určitá duševní porucha či jiné zdravotní postižení, které může odůvodnit omezení či dokonce úplné zbavení svéprávnosti, tj. odnětí práva sám právně relevantně jednat. Tato otázka však začíná být sporná z lidskoprávního hlediska, neboť jelikož se primárně uplatňuje vůči osobám se zdravotním postižením, může být vnímána vůči nim diskriminačně. V tomto směru Úmluva o právech osob se zdravotním postižením předpokládá naopak plnou právní způsobilost a svéprávnost pro osoby s jakýmkoliv zdravotním postižením včetně mentálního či duševního. Pro její praktický výkon pak státy mají zajistit dostatečná podpůrná opatření v podobě vhodného poradenství či jiné nápomoci při rozhodování případně zastoupení jinou osobou. Jakákoliv forma omezení svéprávnosti či podpory při rozhodování musí maximálně respektovat právní osobnost dotčené osoby a omezovat jí jen v nezbytně nutné míře, pokud situace nejde řešit jinak. Pokud stát již osobu omezí na svéprávnosti, přejímá tím de facto odpovědnost za ochranu jejích práv a zájmů. Důležité je pak rovněž vybrat vhodnou osobu, která bude buď přijímat rozhodnutí za druhého či jej podporovat v samostatném rozhodování (ideálně s ohledem na jeho přání), nebude v konfliktu zájmů a její činnost bude pod řádným dohledem. Situace omezené či podporované osoby musí být pravidelně vyhodnocována včetně důvodnosti omezení. Český občanský zákoník sice nadále umožňuje omezení svéprávnosti, ale zná i podpůrná opatření a je v souladu s popsányými principy soudní kontroly a dohledu.

#### **D. Právo na nedotknutelnost osoby a osobní integritu (čl. 7 odst. 1 LZPS, čl. 7 MPOPP, čl. 3 LZP EU)**

#### **4.5. Obsah práva na nedotknutelnost osoby a osobní integritu**

Právo na nedotknutelnost osoby a osobní integritu znamená, že stát nesmí nijak zasahovat bez svobodného a informovaného souhlasu osoby do její fyzické i psychické integrity a musí ji efektivně chránit před takovými zásahy ze strany třetích osob. Stát tedy musí vytvořit odpovídající legislativní rámec v podobě regulací a sankcí a následně jej také vymáhat. Principiálně musí každý zásah do

tělesné integrity být podmíněn souhlasem dotčené osoby. Právo na nedotknutelnost osobní integrity se uplatňuje hlavně ve zdravotnictví. Vedle zmíněných textů je zde i speciální [Úmluva Rady Evropy o lidských právech a biomedicíně](#).<sup>39</sup> Ta definuje svobodný a informovaný souhlas s jakýmkoliv lékařským zákrokem do osobní integrity jako základní podmínku jeho oprávněnosti. Svobodný je souhlas učiněný na základě svobodné vůle bez jakékoliv formy nátlaku. Informovaný je souhlas učiněný na základě všech nutných a relevantních informací o povaze zákroku, jeho důvodech a následcích včetně alternativ či prognózy bez jeho provedení. Pacient musí mít možnost vždy zvážit všechny informace a svobodně se rozhodnout, zda zákrok podstoupí či nikoliv. Na základě obdržení informací pak má samozřejmě právo i zákrok odmítnout, byť by to mohlo vést i k fatálním důsledkům. Povinností státu je pak tyto závazky převést do právního řádu a zajistit jejich vymahatelnost. ČR tak činí především zákonem o zdravotních službách.

#### **4.6. Možnosti omezení práva na nedotknutelnost osoby a osobní integritu**

Právo na nedotknutelnost osoby a osobní integritu však není absolutní a proto mohou nastat situace, kdy bude zásah do osobní integrity oprávněný. Musí to být však situace nezbytné v demokratické společnosti a sloužící k nutné ochraně veřejného zájmu či práv a svobod druhých. Může jít třeba o případy nutné léčby k záchraně života osob nezletilých nebo osob v bezvědomí (pokud léčbu neodmítly předem). Dalšími případy jsou např. uložené ochranné léčení, soudem nařízené vyšetření zdravotního stavu (např. v trestním řízení) či léčba osob s vážnou duševní poruchou, jejíž neléčení by vedlo k vážnému poškození zdraví anebo např. také povinné očkování. Může se sem zařadit např. i léčba nezletilých dětí nezbytná k záchraně života nebo zamezení vážného poškození zdraví, a to i bez souhlasu jejich rodičů (byť ESLP v tomto případě minimálně doporučuje soudní řešení). Ve všech těchto případech, pokud jsou důvodné, lze do tělesné integrity zasáhnout, i když samozřejmě jen v nezbytně nutné míře.

#### **4.7. Specifické situace a otázky**

Jak bylo již uvedeno výše, otázka osobní integrity je úzce spojena s medicínou a s bioetikou. Již např. MPOPP zmiňuje podmínku souhlasu osoby s lékařskými nebo vědeckými pokusy na svém těle. [LZP EU](#) se jako nejmladší lidskoprávní katalog se této aktuální otázce věnuje asi nejpodrobněji. Vedle zmíněného svobodného a informovaného souhlasu se zásahy do osobní integrity obsahuje tři zákazy

- a) eugenických praktik směřujících k selekci osob
- b) využívání lidského těla a jeho částí pro finanční prospěch
- c) reprodukčního klonování lidských bytostí

Eugenickými praktikami cílícími na výběr lidských jedinců jsou podle vysvětlení k Listině míněny programy zahrnující mimo jiné sterilizaci, kastraci, nucená těhotenství, nucené etnické sňatky a podobné praktiky či naopak zákazy a omezování těhotenství. Tato definice navazuje na definici mezinárodních zločinů dle Statutu Mezinárodního trestního soudu. Základním znakem je, že tyto praktiky jsou organizovány a řízeny veřejnou mocí anebo jí jsou alespoň tolerovány. Naopak např. interrupce z důvodů genetického defektu plodu se svobodným a informovaným souhlasem není v rozporu s tímto zákazem. Zákaz využívání lidského těla a jeho částí k finančnímu prospěchu platí i v českém právu (s výjimkou těch částí, které lze bezbolestně odejmout jako např. vlasy). Konečně Listina zakazuje reprodukční klonování, tj. klonování lidských bytostí jako obrazu jiných osob, nikoliv však klonování za terapeutickými účely (např. výzkum kmenových buněk).

#### **E. Zákaz mučení a jiného krutého, nelidského a ponižujícího zacházení nebo trestání (čl. 7 odst. 2 LZPS, čl. 5 VDLP, čl. 7 MPOPP, čl. 3 EÚLP, čl. 4 LZP EU) [Viz otázka č. 13]**

<sup>39</sup> ČR je smluvní stranou této úmluvy, která pro ni vstoupila v platnost dne 1. října 2001 (č. 96/2001 Sb. m. s.).



**F. Zákaz otroctví, nevolnictví a nucených prací (čl. 9 LZPS, čl. 4 VDLP, čl. 8 MPOPP, čl. 4 EÚLP, čl. 5 LZP EU)**

**4.8. *Obsah zákazu otroctví, nevolnictví a nucených prací***

Zákaz otroctví a nevolnictví vychází z rovnosti osob v lidské důstojnosti a z rovného uznání jejich svobodné právní osobnosti. Tento zákaz říká, že žádného člověka nelze vlastnit jako věc či omezovat jeho práva natolik, že de facto ztrácí svou právní subjektivitu, neboť je nemůže sám vykonávat. Nucenými pracemi je pak nedobrovolný výkon určitých prací nebo služeb pod hrozbou donucení (bez ohledu na důvod a také odměnu a její výši). Povinností státu je tento zákaz dodržovat, tj. sám lidi nezotročovat a neukládat jim nucené práce (např. jako formu trestu), ale také zajistit, aby je nezotročovali či nezneužívali jiní. Formou otroctví či nevolnictví je totiž často např. pracovní vykořisťování spojené s obchodováním s lidmi, prostitucí, pašováním lidí, nucenými sňatky, nucenou vojenskou službou apod. Tyto jevy tedy musí stát řádně šetřit a postihovat pomocí především trestního práva a pomáhat také jejich obětem. Obchodování s lidmi a jiné formy vykořisťování jsou tak trestné i podle českého práva.

**4.9. *Možnosti omezení zákazu otroctví, nevolnictví a nucených prací***

Zákaz otroctví a nevolnictví založený na lidské důstojnosti omezitelný není a je proto absolutní. Tento zákaz se díky své síle a tradici stal dokonce již součástí mezinárodního obyčejového práva a je postihován jako zločin proti lidskosti. Listina i mezinárodní dokumenty však umožňují tyto výjimky ze zákazu nucených prací:

- a) práce při výkonu trestu
- b) výkon vojenské či náhradní civilní služby
- c) pomoc při zvládnání krizových stavů (živelné pohromy, nehody apod.)
- d) plnění zákonných povinností při ochraně života, zdraví či zájmů druhých osob (povinná pomoc, prevence škod, veřejné služby apod.)

Povinnosti musí být vždy přiměřené z hlediska časové zátěže či odměny, aby osobu nepřiměřeně nezatěžovaly a neznemožňovaly jí získávat výkonem povolání či funkce prostředky pro svou obživu. Důležité je, aby i nucená práce plnila určité funkce a měla tak celkově nějaký legitimní smysl jako např. pomoc pracovníkovi v jeho budoucím životě díky získání zkušeností, resocializace a získání pracovních návyků.

**G. Právo na osobní svobodu a bezpečnost (čl. 8 LZPS, čl. 3 a 9 VDLP, čl. 9 – 11 MPOPP, čl. 5 EÚLP, čl. 6 LZP EU)**

**4.10. *Obsah práva na osobní svobodu a bezpečnost***

Právo na osobní svobodu znamená, že nikdo nesmí být bez svého souhlasu a bez zákonného důvodu a zákonných záruk svévolně krátkodobě omezen na osobní svobodě či dlouhodobě zbaven osobní svobody a následně dalších práv (svoboda pohybu, soukromí atd.). Právo na bezpečnost pak neznamená nějakou garanci osobní bezpečnosti a ochrany vůči všem možným rizikům, neboť ta se uplatňuje v rámci jiných jednotlivých práv (život, integrita, soukromí). Bezpečnost je spíš určitou garancí před libovůli při výkonu státní moci. Pokud již k omezení či zbavení svobody dojde, nesmí být zneužita k nepřiměřeným zásahům do dalších práv.

Povinnosti státu jsou zde tedy opět dvojího druhu. Jednak to je negativní povinnost maximálně respektovat osobní svobodu člověka a zasahovat do ní je v nezbytně nutných případech na základě zákona. Právní úprava tedy vždy musí omezení či zbavení svobody uplatňovat až jako nejzazší možný prostředek. Stejně tak musí být v každém jednotlivém případě zvažováno, zda jsou splněny podmínky pro omezení či zbavení svobody, a to i ve světle jejího účelu (trestní, správní, zdravotní atd.). Navíc byť je omezení či zbavení svobody automaticky spojeno se zásahy do dalších práv, musí stát tyto zásahy minimalizovat (v rámci např. vězeňského režimu či režimu zdravotnického zařízení).

Pozitivní závazky pak spočívají v povinnosti chránit osobní svobodu osob před omezením či zbavením ze strany jiných osob (např. trestním postihem takového jednání) a případná omezení opat řádně vyšetřit a postihovat. Kromě toho však stát musí osobám omezeným nebo zbaveným svobody nakládat lidsky a s úctou k jejich lidské důstojnosti, neboť omezením či zbavením jejich svobody de facto převzal zodpovědnost za jejich osud. Jde o přiměřené podmínky ubytování (prostor, hygiena apod.), stravování, lékařské péče, případně i dalších záležitostí v závislosti na okolnostech jako vzdělávání, péče o děti apod. Stát je rovněž povinen zajistit dodržování řádných podmínek omezení svobody i v soukromých zařízeních (např. léčebny, sociální zařízení apod.). V českém právu jsou proto podmínky v jednotlivých typech zařízení většinou právně upraveny v podobě závazných standardů. Pokud pak osoba omezená či zbavená svobody utrpí zranění či jinou újmu, musí stát vyšetřit, zda k tomu došlo vinou jeho orgánů a případně je vést k odpovědnosti.

#### **4.11. Možnosti omezení práva na osobní svobodu a bezpečnost**

Osobní svobodu je možné do určité míry omezit či jí člověka dokonce úplně zbavit. Z důvodu významu osobní svobody pro výkon ostatních práv jsou zde ústavní a mezinárodní garance často ještě posíleny několika způsoby. EÚLP např. taxativně vyjmenovává důvody omezení osobní svobody:

- 1) výkon soudem uloženého trestu
- 2) zatčení za účelem splnění zákonné povinnosti či jako sankce za její nesplnění (např. zajištění policíí, někde i v řízení správním)
- 3) zajištění za účelem předvedení před soud či jiný orgán v trestním řízení či za účelem zabránění spáchání trestného činu (zadržení, zatčení či vazba v trestním řízení)
- 4) zajištění nezletilé osoby za účelem výchovného dohledu či předvedení (např. soudnictví ve věcech mládeže, ústavní výchova)
- 5) zajištění za účelem karantény či osob duševně nemocných, závislých či potulných (např. ochranné léčení, nutná psychiatrická či závislostní léčba) a
- 6) zajištění cizince za účelem zabránění nelegálnímu vstupu na území státu, vyhoštění či vydání k trestnímu stíhání

LZPS formuluje místo taxativního výčtu důvodů lhůty pro maximální možnou dobu trvání omezení osobní svobody. Konkrétně:

- a) zadržená osoba obviněná či podezřelá z trestného činu musí být 48 hodin předvedena soudu a ten musí do 24 hodin rozhodnout o její vazbě nebo jí propustit
- b) zatčená obviněná osoba musí být 24 hodin předvedena soudu a ten musí do 24 hodin rozhodnout o její vazbě nebo jí propustit
- c) umístění pacienta ve zdravotnickém zařízení bez jeho souhlasu musí být do 24 hodin oznámena soudu a ten o ní rozhodne do 7 dnů nebo musí být pacient propuštěn

Dalším mezinárodně uznávaným principem je zákaz omezení svobody pro nemožnost splácet své závazky (tzv. vězení pro dluhy).

Jak plyne i z výše uvedených textu, klíčovou roli v ochraně osobní svobody hraje nezávislý soud jako orgán ochraňující základní práva a svobody (viz rovněž čl. 6 Ústavy ČR). Z toho prakticky plyne první procesní záruka:

- 1) Soud je jediným orgánem, který je oprávněn rozhodnout o zbavení osobní svobody nad rámec jejího omezení v řádu max. několika (v ČR 3) dnů.

Nutným souvisejícím krokem je pak praktické zajištění této soudní ochrany. Zde mají místo další dvě procesní záruky:

- 2) Povinnost neprodleně informovat omezenou osobu jasně a srozumitelně o důvodech jejího omezení na svobodě
- 3) Zajištění co nejrychlejšího rozhodnutí soudu o legálnosti a pokračování omezení, a to buď
  - a) předvedením osoby před soud orgánem, který jí omezil na svobodě (trestní řízení), resp. informováním soudu o omezení osoby (nedobrovolné hospitalizace), nebo
  - b) umožněním osobě obrátit se na soud s žádostí o své propuštění na svobodu

Soud musí o zákonnosti omezení a jeho případném pokračování rozhodovat co nejrychleji, ideálně v řádu dnů. Během řízení musí zjistit všechny relevantní skutečnosti a rovněž vyslechnout omezenou osobu. Pokud je to možné, měla by omezená osoba být již během řízení propuštěna na svobodu, což lze případně zajistit určitou zárukou z její strany (např. peněžitá kauce). Soud by v řízení rovněž měl posoudit nejen, zda lze v omezení svobody dále pokračovat a přejít tak již k jejímu zbavení, ale i zda již prvotní omezení svobody bylo zákonné. S tím totiž souvisí poslední procesní záruka, kterou je:

- 4) Každý, kdo byl na svobodě omezen neoprávněně, musí za to být odškodněn.

Tato záruka zdůrazňuje význam osobní svobody pro život člověka a podtrhuje zásah, který pro něj znamená její omezení. Rovněž upomíná stát na to, aby k omezení osobní svobody přistupoval jen ve skutečně závažných a odůvodněných případech. Povinnost odškodnění se pak vztahuje i na případy neoprávněného omezení osobní svobody ze strany třetích osob (byť toto odškodnění nutně nemusí poskytnout sám stát, ale musí umožnit jeho vymožení).

Uvedené garance tak společně stanovují rámec pro následnou zákonnou úpravu, Ustanovení trestního zákona, trestního řádu, zákona o soudnictví ve věcech mládeže, zákona o výkonu vazby či trestu, procesních předpisů civilních, zákona o zdravotních či sociálních službách, zákona o pobytu cizinců či zákona o výkonu ústavní a ochranné výchovy s nimi musí být v souladu a nemohou jít nad jejich rámec.

## **H. Právo na ochranu soukromého a rodinného života (čl. 10, 12, 13 a 32 LZPS, čl. 12 a 16 VDLP, čl. 17 a 23 MPOPP, čl. 10 MPHSK, čl. 8 a 12 EÚLP, čl. 7 – 9 a 33 LZP EU, čl. 16 ESCh)**

### **4.12. Obsah práva na ochranu soukromého a rodinného života**

Právo na ochranu soukromého a rodinného života obsahuje širokou paletu práv a aspektů, které dohromady mají za cíl umožnit důstojný svobodný rozvoj jednotlivce a jeho osobnosti v jejím fyzickém i psychickém rozměru v souladu s jeho představami a tužbami („brát se o vlastní štěstí“). V souladu s preambulí Ústavy je ČR. „vlastí rovnoprávných svobodných občanů, kteří jsou si vědomi svých povinností vůči druhým a zodpovědnosti vůči celku“, Cílem je tedy každému umožnit svobodný rozvoj jeho osobnosti v rámci celé společnosti.

Právo na ochranu soukromého a rodinného života se projevuje v několika různých aspektech:

#### *a. Soukromý život*

Smyslem ochrany soukromého života umožnění svobodné realizace jedince podle svého bez vnějších vlivů. Jedinec tak má právo svobodně se rozhodnout, jak bude svůj život vést. Součástí soukromého života jsou tedy všemožné aspekty lidské osobnosti a intimity jako např. jméno, vzhled, osobní identita, zdravotní stav, názory, přesvědčení, světonázor, citové vztahy, sexuální preference apod. Jeho součástí jsou však i z nich vycházející projevy a rozhodnutí, jak ve svém životě postupovat, základní mezilidské vztahy a také působení lidské osobnosti navenek, tj. její vnímání ostatními a působení člověka ve společnosti vůči ostatním. Patří sem proto také obraz, který jedinec vytváří na veřejnosti a jak je jí vnímán, tj. jeho osobní důstojnost, čest a dobrá pověst. Patří sem i také vazby a vztahy, které člověk ve společnosti navazuje s ostatními lidmi. Patří sem i prostředí, ve kterém člověk tyto vztahy rozvíjí a které mu musí jejich rozvoj umožňovat. V míře, kterou může užívat, má na ochranu soukromí nárok i právnická osoba (např. dobrá pověst). Ve všech těchto oblastech má stát povinnost jednak zdržet se zásahů do uvedených práv osob a naopak podporovat jejich výkon skrze vhodnou legislativu a její uvádění v praxi. Zároveň má také povinnost ochránit je před negativními vlivy třetích osob.

Klíčovou roli v oblasti soukromí pak hraje právo na informační sebeurčení a ochranu osobních údajů, které opravňuje člověka určovat, jaké informace o svém soukromí a komu zpřístupní a rovněž si zachovat kontrolu nad oběhem těchto informací. Základními principy jsou tedy souhlas subjektu s poskytnutím údajů o sobě, případně jiný stejně legitimní zákonný důvod, citlivý a úsporný způsob zpracování chránící údaje před dalším zveřejněním, dodržování účelu zpracování údajů a zajištění subjektu právo na přístup k údajům, jejich opravu a vymazání, pokud tomu opět nebrání legitimní veřejný zájem. Z hlediska ochrany lze rozlišit několik vrstev soukromí od nejintimnější přes profesní a společenskou až po veřejně známé informace, kterým odpovídá i míra jejich právní ochrany. V nejintimnější sféře je tato míra nejvyšší až prakticky úplná a naopak ve veřejné sféře je nejslabší, i když i zde existuje. Je nutno brát i v úvahu způsob sběru a zpracování údajů, jeho výkonnost a efektivnost a možnost s údaji dále nakládat a zpřístupňovat je, obzvláště ve světle moderních technologií.

#### *b. Rodinný život*

Rodinný život má za úkol chránit vazby osoby k těm nejbližším a nejvýznamnějším osobám v jejím životě. Jsou to jednak osoby pokrevně příbuzné (rodiče, děti, sourozenci apod.) a jednak osoby dobrovolně zvolené pro nejbližší spoluzití (manželé, partneři atd.). Obsahem rodinného života je právě rozvoj těchto vazeb a s nimi spojených sociálních a citových vztahů, tj. společné soužití a prožívání. Rodina nemusí být založena formálně např. sňatkem, jde hlavně o vztahy faktické, které jejich účastníci naplňují konkrétním obsahem. Zahrnuje vztah mezi manžely či partnery a rodičů s dětmi, ale i širší rodinné vztahy. Stát musí respektovat a umožnit rozvoj rodinného života mezi lidmi, kteří spolu udržují faktické vztahy. Vždy by měly být primárním kritériem biologické a sociální vazby, nikoliv právní konstrukce.

Rodinný život pokrývá nejen stávající faktické vazby mezi lidmi, ale i potenciál jejich vzniku. Součástí mnohých úmluv je tak i právo muže a ženy (či v LZP EU jakýchkoliv dvou lidí) uzavřít manželství na základě svobodného souhlasu bez diskriminace a s rovným postavením obou manželů, solidaritou a vzájemnou podporou. Dobrovolnost, rovné postavení a ochrana práv se uplatní i při zániku manželství. Součástí rodinného života je pak i svoboda rozhodnutí, zda a kdy se člověk stane rodičem. Stát by tedy rozhodně neměl nijak násilně zasahovat do reprodukčních práv (sterilizace, kastrace). Výzvou bývají moderní cesty k rodičovství jako např. umělé oplodnění či surogace, kde dosud soudy nevytvořily jednotnou pozici i vzhledem k etické citlivosti těchto postupů.<sup>40</sup> Na druhou stranu, žádný text nedává nikomu právo na to, stát se rodičem jakýmkoliv způsobem (mimo samozřejmě biologického). Při všech těchto způsobech rodičovství musí stát zvažovat hlavně nejlepší zájem dítěte. Nesmí si však vůči potenciálním rodičům počínat diskriminačně.

Rodina jako specifická společenská jednotka pak požívá zvláštní společenské ochrany a podpory. Toto právo bývá často rozvedeno v úmluvách či kapitolách týkajících se sociálních práv. Nicméně kvůli své

---

<sup>40</sup> Ze stejného důvodu může chybět právní úprava. Například surogátní mateřství není v České republice legislativně upraveno.

vazbě na rodinný život mají silnější postavení než běžná sociální práva. Vedle povinnosti podpory rodiny v různých formách (peněžité dávky, daňové úlevy, podpůrné služby) či ochrany zdraví a práv dětí a žen je zde právo rodičů na výchovu svých dětí a odpovídající právo dětí na výchovu rodiči ve své rodině. Z toho plyne základní povinnost státu respektovat rodinné vztahy, podporovat a maximálně umožňovat jejich rozvoj a zasahovat do nich jen v nutných případech, pokud situaci nelze řešit jinak. V těchto případech může dojít k omezení styku rodiče s dítětem, k odebrání dětí z rodiny či k zániku formálních rodinných vazeb. Stát však musí takové případ řádně zákonně vymezit a o jejich konkrétním uplatnění musí rozhodnout vždy soud. V ČR tak činí především rodinné právo v občanském zákoníku. Rodinný život je nutné respektovat i např. ve věcech cizineckých a migračních a dávat v nich pozor na možné narušení rodinných vztahů (např. vyhoštěním cizince). Posledním souvisejícím principem je rovněž rovné postavení manželských a nemanželských dětí, např. v dědickém právu.

#### *c. Domovní svoboda*

Domovní svoboda je další, prostorovou garancí pro nerušený rozvoj soukromého a rodinného života. Jejím smyslem je umožnit rozvoj osobnosti a mezilidských vztahů v určitém prostoru bez cizího vlivu či intervence a s možností svobodného rozhodnutí o tom, kdo a jak bude do tohoto prostoru vpuštěn a seznámen s děním v něm. Dům či obydlí jsou tedy prostorem, kam bez souhlasu jeho obyvatele nesmí nikdo cizí vstoupit a kde má právo nerušeně trávit svůj čas bez rušení vnějšími vlivy (hluk, znečištění apod.). Nemusí se přitom jednat jen o klasický dům či byt, ale např. o mobilní přístřešek apod. Stejná ochrana platí i pro příslušenství domu jako zahrada, dvůr, okolní pozemek apod. Není ani důležitá právní forma užívání (vlastnictví, nájem či jiná) ani naplnění formálních podmínek užívání (kolaudace, povolení). Důležité je faktické užívání místa jako obydlí. Pokud by někdo určitý prostor využíval jako obydlí nelegálně, musel by to posoudit soud a zvážit všechna v konfliktu stojící práva. Soud by rovněž musel rozhodnout o jakémkoliv formě ukončení užívání obydlí (výpověď, vyklizení), a to minimálně v případě sporu. Proto je i české právo postaveno na ochraně nájemníka bytu. Určitou, byť slabší ochranu soukromí v souladu s výše popsanou teorií sfér soukromí požívají i prostory, ve kterých osoba pracuje či podniká (např. obchod, kancelář apod.). Proto má domovní svobodu do určité míry i právnická osoba.

#### *d. Komunikační tajemství*

Komunikace v jakémkoliv podobě (listinná, ústní i elektronická) je posledním aspektem ochrany soukromého a rodinného života. V komunikaci musí být člověk schopen svobodně odhalit své názory a úmysly vůči druhým a opět si sám rozhodnout, co, kdy a komu sdělí a tak si udržet kontrolu nad svými osobními projevy. Tato pravidla platí stejně pro jakoukoliv formu komunikace od tradičních písemných forem přes ústní telekomunikace až po moderní elektronická média. Poněkud specifická může být situace na sociálních sítích, kde se může vyskytovat komunikace jak soukromé povahy (např. chat), která chráněná je, tak komunikace ze své povahy veřejná formulovaná jako veřejné sdělení názoru (statusy a komentáře), která tak ochrany soukromí nepožívá. Komunikační tajemství zahrnuje nejen samotný obsah komunikace, ale i související okolnosti jako adresát, čas a místo komunikace, její trvání, frekvence apod. Všechny tyto informace mají totiž výpovědní hodnotu o účastnících komunikace a jsou proto součástí jejich soukromí a informačního sebeurčení. Takto chráněna je komunikace v jakýchkoliv souvislostech, tj. soukromá, pracovní i veřejná, neboť logicky ne každá komunikace na veřejnosti je určena všem.

### **4.13. Možnosti omezení práva na ochranu soukromého a rodinného života**

Do práva na ochranu soukromého a rodinného života je možno zasáhnout na základě zákonných důvodů nezbytných v demokratické společnosti k ochraně veřejných zájmů či práv a svobod druhých. Zásahy mohou mít různé formy – od sledování a odposlouchávání či domovní prohlídky přes zákazy a omezení v intimní oblasti (např. zákazy mezietských sňatků či různá omezení pro LGBT+ osoby, omezení reprodukčních práv, oddělení dětí od rodičů), imise do životního prostředí až po zveřejnění soukromých informací anebo hodnocení osob v médiích. U každého zásahu je pak nutné nastavit mantinely pro jeho provedení v podobě dostatečně jasného a podrobného zákonného rámce včetně

záruk proti zneužití a umožnit soudu přezkoumat, zda tyto záruky byly dodrženy a zda byla nastavena rovnováha mezi ochranou soukromého a rodinného života a konkurujícím právem či veřejným zájmem (veřejná bezpečnost, vlastnické právo, svoboda podnikání, svoboda projevu apod.). Záruky přitom musí odpovídat míře zásahu do soukromí. Proto např. státní povolení odposlechů a sledování či sběr provozních a lokalizačních údajů u elektronických komunikací jsou trestním řádem přísně vymezeny. Pokud to je možné, měly by do rozhodování o zásahu být zapojeny i dotčené osoby (např. do schvalování provozu s vlivem na životní prostředí, do vystěhování z bytu či do rozhodování o péči o dítě). V některých situacích např. LZPS podmínky zásahu přímo vymezuje – domovní prohlídka jen v trestním řízení, naopak veřejné hospodářské prostory jsou přístupné i k plnění úkolů veřejné správy. Na druhou stranu, zákon musí umožňovat i přiměřený výkon jiných práv a oprávněných zájmů jako např. svoboda projevu a právo na informace, jak dokládají např. zákonné licence pro zpravodajské, vědecké či umělecké účely.

## **I. Právo vlastnické (čl. 11 LZPS, čl. 17 VDLP, čl. 1 Dodatkového protokolu č. 1 k EÚLP, čl. 17 LZP EU)**

### **4.14. Obsah vlastnického práva**

Právo vlastnické je jedním z dalších předpokladů lidské svobody a rozvoje, neboť umožňuje požívat a užívat výsledků vlastní práce a činnosti a motivuje tak zároveň lidi ke společenské aktivitě a k zodpovědnosti za svůj vlastní osud. Na druhou stranu má vlastnictví i sociální rozměr a musí tedy zohledňovat nejen zájmy vlastníka, ale i celé společnosti. Vlastnictví tak slouží vlastníku na jednu stranu k seberealizaci jeho tužeb a k zajištění jeho živobytí, na druhou stranu ale přináší povinnosti a odpovědnost vlastníka vůči druhým. Stát má povinnost vlastnictví hlavně respektovat a nezasahovat do něj, vytvářet podmínky pro jeho užívání a rozvoj a také je rozumně a přiměřeně chránit před zásahy jiných osob (krádeže, imise apod.) či vyšší moci (přírodní katastrofy). Má však rovněž komplexnější sociálně-politické povinnosti zajišťovat spravedlivé fungování společnosti jako celku a v tomto směru může, byť v přiměřené míře, do vlastnictví jednotlivců i zasahovat a regulovat je např. skrze daně a odvody, aby mohl zajistit fungování státu a společnosti a život a práva každého na svém území (včetně vlastnictví) v souladu s principy sociálního státu, kterým je (být ne výslovně) i ČR.

Vlastnictví je podle občanského práva suverénním panstvím nad věcí či právem, které bez svolení vlastníka nemůže vykonávat někdo jiný. Vlastník je plně svobodný v nakládání s věcí, pokud tím neohrožuje jiné osoby nebo veřejné zájmy. Součástí vlastnictví je i možnost věc zničit, prodat jí, darovat jí či jí někomu odkázat po své smrti (dědické právo). Vlastník může svá vlastnická práva i omezit (např. souhlasem s přechodem přes svůj pozemek). Základními vlastnostmi vlastnictví je jeho univerzálnost, rovnost a jednotnost. Neexistují různé typy vlastnictví s různou ochranou. Vlastníkem může být osoba právnická i fyzická. Předmětem vlastnictví mohou být nejen věci movité a nemovité, ale i práva (duševní vlastnictví, obchodní podíl) a také majetkové nároky (vklady, pohledávky, cenné papíry apod., ale i např. sociální dávky a budoucí plnění z pojistných systémů). Musí zde však být jasná pravděpodobnost naplnění nároku (smluvní ujednání, zákonný nárok, judikatura), tj. určité legitimní očekávání. Možný budoucí nárok bez uznání a vymahatelnosti není předmětem vlastnické ochrany.

### **4.15. Možnosti omezení vlastnického práva**

Vlastnické právo může být omezeno na základě zákona v přiměřené míře a k zajištění legitimního cíle jako veřejný zájem či ochrana práv druhých. Omezení vlastnictví lze rozdělit na 3 základní druhy:

- 1) omezení užívání majetku
- 2) jiné zásahy do vlastnictví (např. daně, vymezení věcí ve vlastnictví státu či „nikoho“)
- 3) zbavení vlastnictví (vyvlastnění)

Užívání majetku je základně omezeno právy jiných osob. Vlastník nesmí svého vlastnictví zneužít na úkor práv druhých či v rozporu s veřejným zájmem. Nesmí jeho výkonem nadměrně poškozovat

lidské zdraví, přírodu a životní prostředí. Vlastnická práva jedné osoby tak končí tam, kde začínají (vlastnická či jiná) práva jiné osoby. Kromě toho vlastnictví některých věcí významných pro společnost s sebou nese i povinnosti např. péče o ně (přírodní a kulturní památky), jejich zabezpečení (nebezpečné provozy), apod. Některé věci mohou být ve vlastnictví pouze občanů ČR, což platilo např. u nemovitostí před vstupem ČR do EU. Některé věci pak mohou být jen ve vlastnictví státu (např. nerostné bohatství) či nemohou být ve vlastnictví nikoho (přírodní památky, léčivé zdroje apod.).

Specifickými případy jsou pak zásahy do podstaty vlastnictví ve formě jeho určitého omezení ve stanovené míře. Jsou jimi daně a další příspěvky a poplatky, ale např. i pokuty a jiné peněžité sankce, kterými stát zasahuje do majetku jednotlivců. Podobnou povahu mohou mít i jiné zásahy ad hoc za účelem ochrany práv druhých či veřejného zájmu (např. exekuce či insolvence). Může se tak opět dít jen na základě zákona a v přiměřené míře, která není pro dotčenou osobu likvidační. Stát zde však má poměrně širokou míru uvážení, jak zdanění či jiné podobné zásahy nastavit. Nesmí tak však činit nepřiměřeně, libovolně či diskriminačně.

Nejintenzivnějším zásahem do vlastnictví je jeho úplné odebrání v podobě vyvlastnění či nuceného omezení jeho výkonu (např. zřízení věcného břemene). To však předpokládá legitimní a dostatečně silný veřejný zájem (např. stavba významné komunikace), řádný a spravedlivý proces posouzení přiměřenosti zásahu a patřičné odškodnění za ztrátu vlastnictví. Veřejný zájem nelze stanovovat obecně zákonem, ale musí být zjišťován a hodnocen v každém konkrétním případě. Vždy navíc musí být snaha o dohodu s vlastníkem na prodeji či jiném omezení. Odškodnění pak rovněž musí být přiměřené zásahu do vlastnického práva.

## **J. Svoboda pohybu a pobytu (čl. 14 LZPS, čl. 13 VDLP, čl. 12 a 13 MPOPP, čl. 2 – 4 Protokolu č. 4 a čl. 1 Protokolu č. 7 k EÚLP, čl. 19 a 45 LZP EU)**

### ***4.16. Obsah svobody pohybu a pobytu***

Svoboda pohybu a pobytu je určitou složkou osobní svobody a má jedinci umožnit svobodně se pohybovat v prostoru v souladu se svým přáním a volit si místo svého života a působení. Svoboda pohybu znamená právo svobodně se pohybovat v prostoru. Svoboda pobytu pak znamená možnost pobývat a usadit se kdekoliv v prostoru po neomezenou dobu. Stát by tyto pohyby v zásadě měl jen brát na vědomí a umožnit jim volný průběh. Proto např. adresa trvalého pobytu na území ČR je pouze evidenční údaj a nepodléhá žádnému povolovacímu procesu. Stát není však na druhou stranu ani povinen ze svobody pobytu vyvozovat nějaké právní důsledky či výhody. Člověk má tedy např. možnost skoro kdekoliv bydlet a kamkoliv jít, ale z toho nesmí vyvozovat žádná práva jako např. oprávnění užívat nemovitost, kde přebývá.

Obě tyto svobody se primárně vztahují ke státu a uplatňují se primárně na jeho území, kde má a může vykonávat svou jurisdikci. Týkají se ale také otázky opuštění státu a možnosti návratu do něj. Konečně se tyto svobody uplatňují jinak vůči občanům daného státu a vůči cizincům. Zatímco občan má automaticky právo pobývat na území státu, pobývá zde vždy oprávněně a nesmí z něj být za žádných podmínek vyhoštěn, u cizince tato práva nejsou automatická a stát může posoudit, zde má právní důvod na jeho území pobývat či nikoliv. Pobytová práva cizinců jsou jim teprve přiznána rozhodnutím o povolení pobytu na území, které určuje i míru pobytových práv (zákon o pobytu cizinců upravuje různé pobytové statuty např. z hlediska délky pobytu). V rámci legálního pobytu se pak omezení pohybu na území uplatňují víceméně rovným způsobem.

### ***4.17. Možnosti omezení svobody pohybu a pobytu***

Svoboda pohybu i pobytu může být (až na výjimky jako např. právo vstupu a zákaz vyhoštění vlastních občanů) zákonem omezena v nezbytných případech k legitimním cílům. Mezi ty patří např. veřejná bezpečnost (vojenské prostory, krizové situace apod.), ochrana zdraví (nebezpečné provozy), veřejný pořádek (policejní operace), ochrana zdraví a života (místa ohrožení, karantény), ochrana práv

a svobod druhých (vykázání násilníka z obydlí), ale např. i ochrana přírody (přírodní zóny a rezervace). Ve všech těchto případech může být různou měrou omezen vstup či pobyt. Omezením pohybu i pobytu jsou pak i různé sankce, které do osobní svobody zasahují méně výrazně než její omezení či zbavení, jako např. domácí vězení, zákaz pobytu či vstupu do různých míst, zákaz vycházení či vycestování apod.

Omezení svobody pohybu či pobytu se pak mohou lišit i vzhledem k vazbám na stát. Zatímco státní občané jej mají moci (až na výjimky) kdykoliv opustit a hlavně se do něj kdykoliv vrátit a nesmí z ní být vyhoštěni či jinak nuceni jej opustit (opět až na vzácné výjimky jako např. eurozatykač), u cizinců jsou již možná širší omezení. Cizinec až na uvedené výjimky (občan EU) nemá automaticky právo na vstup a pobyt ve státě a stát si může rozhodnout, zda a na jak dlouho jej vpustí na své území. Má rovněž právo jej následně za zákonných podmínek vyhostit jako sankci za porušení trestních či správních předpisů (např. nelegální pobyt). K vyhoštění může dojít jen po řádném a spravedlivém procesu. Na základě historických zkušeností se také zakazuje hromadné vyhoštění určitých skupin cizinců na základě etnických, jazykových, náboženských či podobných kritérií.

#### **K. Svoboda svědomí, myšlení, vyznání, vědeckého bádání a umělecké tvorby (čl. 15 a 16 LZPS, čl. 18 VDLP, čl. 18 MPOPP, čl. 9 EÚLP, čl. 10 a 13 LZP EU)**

##### ***4.18. Obsah svobody svědomí, myšlení, vyznání, vědeckého bádání a umělecké tvorby***

Svoboda svědomí, myšlení, vyznání, vědeckého bádání a umělecké tvorby zahrnuje svobodu jakékoliv formy interního prožitku plynoucího z vnitřní autonomie jedince (forum internum, čl. 15 LZPS) a jeho vnějšího projevu navenek (forum externum, čl. 16 LZPS). Tato svoboda obsahuje veškeré aspekty a projevy duševní a duchovní autonomie jednotlivce plynoucí z jeho lidské důstojnosti, a to jak v pozitivním, tak v negativním smyslu. Stejně jako má člověk právo zastávat názor, myslet si něco a něčemu věřit, nemusí si myslet či projevovat nic a v nic nevěřit (být třeba ateista). Svoboda rovněž zahrnuje právo své názory jakýmikoliv způsoby projevovat a šířit, pokud to není v rozporu s veřejným zájmem či právy druhých. Avšak nikdo není nucen projevit, co si myslí a vyznává. Nikdo také není oprávněn zjišťovat důvody postoje druhého. Svě názory, postoje a víru může člověk během života také měnit a nikdo mu v tom nesmí bránit ani jej za to postihovat. Stát má podle čl. 2 odst. 1 LZPS povinnost být nábožensky, ideologicky či jinak neutrální či nezaujatý a nesmí se vázat na žádnou ideologii či náboženství. Jeho povinností je naopak zajišťovat ve společnosti názorový a náboženský pluralismus a toleranci.

##### *a. Svědomí*

Svoboda svědomí je právo na respekt k vnitřním morálním postojům jednotlivce k určitým morálním a etickým otázkám. Znamená, že stát a společnost budou tento vnitřní názor jedince respektovat a nebudou na něm požadovat jeho změnu či ustoupení názoru většiny. Jedinec tak může projevit např. tzv. výhradu svědomí, tj. odepřítí učinit určitou věc, která je v rozporu s jeho etickými či morálními postoji. Klasickým příkladem je zde např. odepření vojenské služby. Podobným příkladem může být odmítnutí povinnosti např. v medicínské oblasti (odmítnutí podstoupení či provedení určitého zákroku jako potrat, euthanasie, očkování, léčba kmenovými buňkami apod.) Výhrada svědomí se však vyskytuje i v dalších oblastech (odmítnutí oddat pár stejného pohlaví, neúčast na sexuální či naopak náboženské výchově, odmítání náboženských přísah atd.). Stát by zde měl svědomí osoby maximálně respektovat a hledat vždy cesty, jak případné konflikty řešit bez nucení člověka k činům proti jeho svědomí.

##### *b. Náboženské vyznání a přesvědčení a jeho projevy*

Obsahem této svobody může být jakýkoliv náboženský názor bez ohledu na obsah, hloubku a propracovanost. Pojem náboženství se může týkat jak tradičních náboženství, tak i moderních doktrín. Pojem přesvědčení pak může obsahovat jakékoliv filozofické a etické názory a doktríny (např. pacifismus, ekologie, ale i veganství). Víra či přesvědčení však musí být alespoň do určité míry jasná,



kompaktní a uchopitelná, nesmí jít jen o nahodilou či účelově vytvořenou věrouku či teorii. Druhým aspektem je pak projev víry či přesvědčení navenek. Projevem může být de facto cokoliv, co s danou vírou či přesvědčením může souviset. Půjde především o náboženské obřady, úkony, oděv, doplňky, ale i např. o významná místa, výuku, stravování apod.

Stát musí vytvořit podmínky pro to, aby lidé mohli svobodně vyznávat a projevovat své přesvědčení a nebylo jim v tom nepřiměřeně bráněno. To znamená především ochranu před omezováním náboženské svobody (např. formou nátlaku či jiných omezení). Stát musí bránit přesvědčování jiných ke změně víry či přesvědčení nátlakem či zneužitím jejich nevědomosti či bezbrannosti. Na druhou stranu ale rovněž musí zajistit spoluzití různých názorů a přesvědčení a žádné z nich neupřednostňovat. Z toho plyne, že nositelé určitých názorů musí ve veřejném prostoru snést přítomnost i názorů jiných a protichůdných v podobě kritiky, zesměšnění či popírání. Pokud se tak děje ve slušných a demokratických mezích (a nejde např. o urážky či útoky), jsou součástí svobody projevu, kterou stát rovněž musí chránit. Na rozdíl od samotného vyznání či přesvědčení mohou víru či přesvědčení projevovat jak fyzické osoby, tak osoby právnické, ve kterých se tyto fyzické osoby sdružují jako církve a náboženské společnosti či jiná hnutí. Stát pak musí vytvořit podmínky pro toto sdružování a zasahovat do něj jen v nezbytných případech a v přiměřené míře, jak to činí ČR v zákoně o církvích a náboženských společnostech. Stát má např. právo církve registrovat a udělovat jim tím určitá oprávnění (školní výuka, církevní sňatky) v závislosti mj. na počtu jejich členů. Církve však mohou na druhou stranu existovat i neformálně bez právní subjektivity, což stát musí naopak uznat a nesmí v tom věřícím nijak bránit. Církev tedy nesmí být stejně jako jiná právnická osoba předmětem státního povolení. Moderní právní stát je z důvodů náboženské neutrality založen na oddělení církve od státu. Církve si uchovávají autonomii např. v organizačních, majetkových či pracovněprávních vztazích, do kterých stát nesmí zasahovat, byť samozřejmě musí dodržovat obecně platné právní předpisy. Její vnitřní postupy však soudy již přezkoumávat nemohou. Naopak církve uvnitř mohou fungovat na základě svých právních předpisů (např. kanonické právo), ale jejich účinky navenek musí být státem výslovně uznány, což však není jeho povinnost (např. církevní sňatky nejsou platné samy o sobě, ale až po formální registraci státem).

### *c. Myšlení, vědecké bádání a umělecká tvorba*

Myšlení jsou obecně jakékoliv rozumové a poznávací činnosti a na jejich základě vznikající názory na svět kolem nás. Vědecké bádání a umělecká tvorba jsou určité kvalifikované, propracované a kvalitativně rozvinuté formy myšlení, které směřují ke zjištění určitých skutečností a k jejich ztvárnění či rozvinutí ve skutečnosti další. Myšlení je doménou především oné sféry interní a zahrnuje formulace jakéhokoliv vnitřního názoru či přesvědčení, které nikdo jiný včetně státu nemůže nijak ovlivnit (nelze zakázat si něco myslet nebo mít nějaký názor). Projev myšlení navenek je pak již projevem spadajícím do svobody projevu.

Svoboda vědeckého bádání a umělecké tvorby vychází ze svobody myšlení, neboť mají stejné významný interní rozměr, ve kterém vznikají a jsou rozvíjeny. Jsou jakousi vyšší kvalitativní úrovní myšlení spojenou s intelektuální a emoční seberealizací jedince. Vědecké bádání je racionálním a systematickým poznáváním skutečnosti ústící v jejich zpracování a zpřístupnění ve formě publikace jako projevu, ale i ve formě spolupráce s dalšími v rámci vědeckého výzkumu a akademické výuky. Součástí je proto i akademická svoboda univerzit a vysokých škol ve formě svobody volby a zaměření své činnosti podle zákona o vysokých školách. Cílem je zde nejen seberealizace jednotlivce, ale i vědecký pokrok a jeho přínos pro společnost jako celek. Umělecká tvorba je naopak hlavně kreativní plod myšlení spojený s lidskými emocemi a pocity. Její svoboda zahrnuje jak samotný individuální tvůrčí pohod, tak jeho projev navenek a nástroje a okolnosti nutné k tomuto projevu. Stát nesmí opět nijak určovat, jaké umění se vytvářet smí a jaké nikoliv a musí umožnit rozvoj všem jeho formám. Musí vytvořit obecné podmínky pro rozvoj myšlení, bádání a umělecké tvorby bez konkrétních individuálních nároků, ale jejich projevy může navenek regulovat např. omezením určitých forem bádání, které zasahuje do práv a svobod druhých (např. lékařská etika popsána výše).

#### **4.19. Možnosti omezení svobody svědomí, myšlení, vyznání, vědeckého bádání a umělecké tvorby**

Svoboda svědomí, myšlení, vyznání, vědeckého bádání a umělecké tvorby se z hlediska omezení dělí právě na forum internum a forum externum. Do vnitřního svědomí, myšlení či přesvědčení stát nijak zasahovat nemůže a jde tudíž o absolutní právo. Stát nijak nemůže ovlivňovat, co si člověk myslí a jaký má na jakou věc názor, zda někomu či něčemu věří či zda s něčím souhlasí či nikoliv. Stát však naopak může ovlivňovat vnější projevy těchto názorů. Projevy náboženství či jakéhokoliv jiného přesvědčení (včetně svědomí), vědecký výzkum či umělecká tvorba mohou tedy být regulovány a v krajním případě i zakázány. Musí to však opět být ze zákonných důvodů, k legitimním cílům a v přiměřené míře. Např. u výhrady svědomí sice nikomu nemůže být zakázáno jí projevit, ale nesmí nepřiměřeně zasáhnout do práv jiných osob. Pokud tedy např. lékař odmítne provést zákrok z důvodu výhrady svědomí, musí se podle zákona o zdravotních službách najít jiný lékař, který jej provede. V krajním případě bude muset zákrok provést i sám, pokud bude nutný k záchraně života. I v ostatních případech se zkoumá důvodnost, přesvědčivost a dopad výhrady na plnění právních povinností. Jinak by se výhrada svědomí mohla vyprázdnit a vést až k erozi právního státu. Podobně lze např. nezaregistrovat či zakázat hnutí, které má formu sekty a potlačovalo práva a svobody osob. Stejně tak nelze náboženským či jiným přesvědčením omluvit jakýkoliv útok na tělesnou integritu jiné osoby (např. tělesné tresty v rodině) či jiný zásah do práv osob (např. dětské sňatky), a tyto jsou právem zakázány.

Konflikty mohou vznikat i při hodnocení přijatelnosti některých náboženských či uměleckých projevů, resp. tradic s těmito náboženstvími spjatými, (např. rituální porážky zvířat, provádění či naopak odmítání lékařských zákroků, určité umělecké projevy. Podobně je tomu při odmítání některých obecně akceptovaných pravidel či pokynů a povinností z důvodů náboženského či jiného přesvědčení (práce v určité dny, účast na výuce určitých předmětů či akcích ve škole, odmítání některých forem stravy). Pokud k zásahu dochází, může být projev v krajním případě i zakázán či postihnout, a to i proti souhlasu dotčené osoby (zákaz krevní transfuze dítěti v ohrožení života kvůli náboženskému přesvědčení rodičů). Naopak pokud projev nikoho na jeho právech neohrožuje, je na místě jej spíše umožnit či naopak nenutit k postupu opačnému. Vždy však musí být snaha najít rovnováhu mezi jednotlivými právy a zájmy (např. umožnit speciální režim stravování, nevyžadovat projev víry, najít náhradní formu vzdělávání).

Specifickou otázkou jsou náboženské symboly ve veřejném prostoru., které mohou s sebou nést ve vazbě na stát určitý mocenský rozměr (např. ve veřejných školách) anebo jinak ovlivňovat mezilidskou komunikaci. Zde platí opět pravidlo, že stát nesmí být s náboženskými symboly spojován do té míry, že by vytvářel dojem, že určitou víru upřednostňuje či propaguje (např. učitelé by měli vystupovat striktně neutrálně). Pokud jsou symboly pouze tradiční součástí výzdoby či pokud jsou jen nošeny soukromými osobami jako součást jejich osobního přesvědčení, je situace složitá a řešení mohou být různá. V některých zemích se silnou laickou tradicí jsou např. z veřejného vyučování náboženské symboly naprosto vyloučeny (např. Francie), jiné je naopak tolerují (např. Německo). Kontroverze může stejně vzbuzovat i nošení náboženských symbolů v zaměstnání. Konečně se tématem staly i náboženské symboly ve veřejném prostoru obecně, konkrétně např. zahalování tváří muslimských žen na veřejnosti, které bylo v mnohých státech rovněž postupně zakázáno, neboť se neslučovalo se společenskými hodnotami a transparentností v mezilidských vztazích. Soudní orgány tuto otázku spíše ponechávají na úvahu zákonodárce v návaznosti na tradice a společenské zvyklosti, které mohou být i dnes rozdílné.

#### **Doporučená literatura:**

BARTOŇ, M. a kol. *Základní práva*, Praha: Leges, 2016;

WAGNEROVÁ, E., ŠIMÍČEK, V., LANGÁŠEK, T., POSPÍŠIL, I. a kol. *Listina základních práv a svobod. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2012;

MOLEK, P. *Základní práva – svazek první: Důstojnost*, Praha: Wolters Kluwer 2017;

MOLEK, P. *Základní práva – svazek druhý: Svoboda*, Praha: Wolters Kluwer 2019.

**5. Politická práva se zaměřením na základní charakteristiky těchto práv podle Listiny základních práv a svobod a relevantních mezinárodních smluv**

A.	Pojem politických práv ve smyslu Listiny.....	42
B.	Svoboda projevu a právo na informace (čl. 17 LZPS, čl. 19 VDLP, čl. 19 a 20 MPOPP, čl. 10 EÚLP, čl. 11 LZP EU).....	43
	5.1. Obsah svobody projevu a práva na informace.....	43
	5.2. Možnosti omezení svobody projevu a práva na informace.....	44
C.	Právo petiční (čl. 18 LZPS, čl. 44 LZP EU).....	45
	5.3. Obsah petičního práva .....	45
	5.4. Možnosti omezení petičního práva .....	45
D.	Právo shromažďovací (čl. 19 LZPS, čl. 20 VDLP, čl. 21 MPOPP, čl. 11 EÚLP, čl. 12 LZP EU).....	45
	5.5. Obsah práva shromažďovacího.....	45
	5.6. Možnosti omezení práva shromažďovacího .....	46
E.	Právo sdružovací (čl. 20 LZPS, čl. 20 VDLP, čl. 22 MPOPP, čl. 11 EÚLP, čl. 12 LZP EU).....	46
	5.7. Obsah práva sdružovacího.....	46
	5.8. Specifické typy sdružení.....	47
	5.9. Možnosti omezení práva sdružovacího.....	47
F.	Právo podílet se na správě věcí veřejných (čl. 21 LZPS, čl. 21 VDLP, čl. 25 MPOPP, čl. 3 Dodatkového protokolu č. 1 k EÚLP, čl. 39 a 40 LZP EU).....	48
	5.10. Obsah práva podílet se na správě věcí veřejných .....	48
	5.11. Možnosti omezení práva podílet se na správě věcí veřejných .....	49
G.	Právo na odpor (čl. 23 LZPS).....	49

**A. Pojem politických práv ve smyslu Listiny**

Politická práva ve smyslu hlavy II, oddílu druhého (čl. 17 – 23 [Listiny základních práv a svobod](#), LZPS) jsou práva, která bývají společně s právy občanskými (upravena v předchozím oddíle LZPS) rovněž označována jako práva I. generace. Jde totiž o práva, která byla historicky uznávána a chráněna jako první, jako jsou zejména svoboda projevu, petiční právo, právo shromažďovací a sdružovací. Jejich historie je spojena již od středověku s bojem za omezení moci panovníka a následně během novověku za občanské a politické svobody v Anglii, resp. Velké Británii, Spojených státech a Francii. Jejich garance se tak objevují v nejvýznamnějších dokumentech od Magny Charty Libertatum (1215) přes Habeas Corpus Act (1679), Bill of Rights (1689) až po americké Prohlášení nezávislosti (1776) a francouzskou Deklaraci práv člověka a občana (1789). V dnešním právu jsou vedle LZPS upravena ve Všeobecné deklaraci lidských práv (čl. 19 – 21), Mezinárodním paktu o občanských a politických právech (čl. 19 – 22 a 25), Evropské úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod (čl. 10, 11 a čl. 3 Dodatkového protokolu č. 1) a rovněž Listině základních práv EU (čl. 11 a 12 a především hlava V).

Základním smyslem a cílem politických práv je účast jedince na správě věcí veřejných ve svobodné demokratické společnosti. Politická práva vycházejí ze svobody a autonomie jednotlivce. Slouží jak ke společenskému rozvoji a seberealizaci každého jednotlivce tak k tomu, aby se občané jako suverénní lidé účastnili se na fungování společnosti. Svoboda projevu a právo na informace umožňují svobodnou soutěž politických názorů a kontrolu výkonu moci. Svoboda shromažďovací a sdružovací umožňují formování politické vůle. Právo volební pak umožňuje na základě svobodné soutěže politických stran a dalších subjektů formovat orgány zákonodárné a výkonné moci.

Politická práva jsou většinou v LZPS či jiných mezinárodních úmluvách natolik jasně vymezena, že jsou přímo vymahatelná a jednotlivci se jich mohou přímo domáhat před soudy či jinými orgány i bez prováděcí právní úpravy. Podrobná konkrétní úprava zákony však zpravidla existuje či je přímo na ústavní úrovni předvídána, například úprava volebního práva pro jednotlivé typy voleb, úprava vzniku a fungování politických stran, úprava shromažďování, sdružování, petic anebo přístupu k informacím). Stát má primárně povinnost tato práva respektovat a nezasahovat do nich a umožnit tedy jedincům jejich svobodný výkon. Mohou se však vyskytnout situace, kdy musí učinit i kroky k jejich ochraně před zásahy jiných osob anebo také k jejich naplnění např. u některých zranitelných či

znevýhodněných skupin. Tato práva mohou být v nezbytných případech rovněž omezena, a to zákonem buď ve prospěch určitých veřejných zájmů jako ochrana bezpečnosti, veřejného pořádku, předcházení a vyšetřování trestných činů, ochrana zdraví či ochrana práv jiných osob. Omezení však vždy musí být přiměřené a v nezbytně nutné míře, která je akceptovatelná v demokratické společnosti.

## **B. Svoboda projevu a právo na informace (čl. 17 LZPS, čl. 19 VDLP, čl. 19 a 20 MPOPP, čl. 10 EÚLP, čl. 11 LZP EU)**

### ***5.1. Obsah svobody projevu a práva na informace***

Svoboda projevu je základním politickým právem. Projev je vnější manifestací svobody myšlení. Svými projevy a názory tak člověk vyjadřuje své názory na věci ve svém okolí a potažmo svou osobnost a definuje tak své místo ve společnosti. Projev přitom může mít formu ústní, písemnou, obrazovou, zvukovou, výtvarnou, pohybovou, výrazovou, aktivity či jakoukoliv jinou. Podstatou projevu musí být vždy sdělení nějakého názoru, informace či poselství, které je někomu adresováno, kdo je schopen je přijmout. V tomto směru však může být projevem i mlčení či nečinnost, pokud je tím vyjadřován určitý postoj k věci. Projev tedy musí být vždy nějak srozumitelný a pochopitelný druhým. Svoboda projevu v základu zahrnuje i svobodu volby, zda člověk projev učiní či nikoliv, stejně jako jeho formy a povahy.

Projevy můžeme z hlediska právní teorie dělit na skutková tvrzení, která obsahují určité objektivní popisy reality, a hodnotové soudy, které tuto realitu subjektivně hodnotí. U skutkových tvrzení je základní otázkou z právního hlediska jejich pravdivost. Zatímco pravdivé projevy jsou povolené a nelze se proti nim v jádru ohrazovat, vědomě nepravdivé projevy nepoživají ochrany a jsou postižitelné. Každý je přitom povinen prokázat pravdivost svých tvrzení. Naopak u hodnotových soudů jejich pravdivost posuzovat nelze, neboť jsou vždy laděny subjektivně. Lze pouze hodnotit jejich formální přiměřenost a podloženost, tj. zda mají alespoň určitý reálný základ, jsou formulovány v mezích slušnosti a nikoliv naopak s cílem osobu ponížit.

Dalším rozlišujícím kritériem jsou projevy z hlediska obsahu a kontextu a podle toho míry ochrany. V tomto směru se rozlišují projevy

- a) politické a týkající se věcí veřejných
- b) umělecké
- c) komerční

Projev politický či jinak se týkající věcí veřejných je chráněn nejsilněji, neboť nejvíce přispívá svou povahou k rozvoji veřejného zájmu, demokratické společnosti a právního státu. Zásahy a omezení takového projevu tedy musí být přísně odůvodněné z hlediska své nutnosti a míry. Naopak projev komerční je chráněn nejslaběji, neboť jeho důvody jsou hlavně individuální a ekonomické (typicky např. reklama nebo zábavný článek) a nejsou tak spojeny s intenzivním veřejným zájmem. S tím souvisí i osoba autora projevu, kdy projev politiků a osob veřejně činných jako např. novináři či média bude chráněn zpravidla nejsilněji. Osoby veřejně činné však na druhou stranu mají při projevu nejsilnější povinnosti z hlediska jeho pravdivosti, přiměřenosti, slušnosti apod., neboť mají odpovědnost za řádnou správu věcí veřejných a demokratickou diskusi. Musí tedy prokázat řádnou míru pečlivosti při formulování projevu (např. novinářská rešerše) a odpovědnosti za jeho celkové přiměřené vyžnění.

Projev může být rozlišován z hlediska osoby, které se týká. Soukromá osoba, která není nijak veřejně činná, v zásadě má plné právo užívat svého soukromí a nesmí být o ní šířeny jakékoliv informace, které sama dobrovolně nesdělí či jejichž sdělení není ve veřejném zájmu (např. porušování právních předpisů). Naopak veřejně činná osoba musí snést silnější veřejnou kontrolu svého života a to i v oblastech soukromí, pokud je to pro její veřejnou činnost relevantní (např. integrita jejího vystupování navenek a v soukromí). Musí také snést větší míru hodnocení a kritiky. Ale i tato osoba má nárok na ochranu své intimní sféry, která s její veřejnou činností nijak nesouvisí.

Součástí svobody projevu je právo šířit, vyhledávat a získávat informace o dění kolem sebe. Cílem práva na informace je, aby člověk mohl formulovat své názory na základě relevantních informací. Tím se přispívá k tomu, aby se skrze svobodnou výměnu relevantních informací společnost mohla demokraticky spravovat a posouvat dopředu ve svém vývoji. Specifický význam toto právo opět získává ve správě věcí veřejných.

Základní povinností státu je svobodu projevu respektovat a umožnit lidem své názory projevit a získat informace, které chtějí. Cenzura v podobě předchozí kontroly projevu je nepřijatelná. Svoboda projevu však prakticky předpokládá i pozitivní povinnosti. Např. stát by měl transparentně poskytovat informace o své činnosti. Měl by tak přispívat k názorové pluralitě a chránit ji např. podporou veřejnoprávních médií zpřístupňujících nezávislé a důvěryhodné informace či mediální plurality obecně.

Projev jednoho nemusí být jinou osobou přijet vždy kladně. Ochranu přitom požívá nejen projev vnímaný pozitivně, ale i projev kritický, negativní, šokující, znepokojující či jinak negativně přijatý. Některé projevy však mohou být v demokratické společnosti obsahově natolik nepřijatelné, že mohou být přímo zakázány (pomluva, nenávisťné či protidemokratické projevy). Stát pak musí vytvořit procesy pro posouzení všech konkurujících práv a zájmů (právo odpovědi v médiích, osobnostní spory, ochrana mediálních zdrojů, trestní postih).

## **5.2. Možnosti omezení svobody projevu a práva na informace**

Podobně jako u svobody myšlení je nutné z hlediska omezení odlišit svobodu zastávat názor, která omezitelná není, od svobody názor projevit, která omezitelná je. Omezení musí být zákonné, legitimní, nezbytné v demokratické společnosti a přiměřené. Musí brát v úvahu obsah a cíl projevu, ale i jeho kontext, příčiny a dopady, dotčené osoby, atd. Regulace ať již v podobě vymezení podmínek projevu či jeho následného postihu by měla mít na paměti citlivost zásahů do svobody projevu, neboť příliš odstrašující omezení by mohlo odrazovat od projevů i do budoucna a tím tak významně narušit demokratickou diskusi.

Omezení svobody projevu může mít různé formy. Jde jednak o podmínky samotného projevu a vymezení jeho učinění (např. regulace médií, reklamy apod.) a jednak o následný postih nezákonných či problematických projevů (nepravdivých, pomlouvačných, nenávisťných, ohrožujících či jinak nepřijatelných). Forma omezení pak může spočívat nejen v zákaze projev učinit či v něm pokračovat, ale také v následném postihu a povinnostech (omluva, zaplacení pokuty či odškodného, trestní sankce). Soudy by při posuzování zásahů do svobody projevu měly vždy zohledňovat následující:

- 1) obsah tvrzení,
- 2) význam tvrzení pro veřejný zájem
- 3) zdroj tvrzení
- 4) úsilí k ověření pravdivosti tvrzení
- 5) kontext informace (jaká je situace v daném tématu)
- 6) naléhavost informace a jak rychle je nutné jí poskytnout
- 7) spolupráce s dotčenými osobami a zdroji
- 8) cílenost tvrzení z obsahového hlediska
- 9) vyznění tvrzení
- 10) okolnosti zveřejnění tvrzení

Omezení práva na informace může spočívat především v utajení informací důležitých pro bezpečnost a obranu státu či obecně jeho fungování a vymáhání práva (např. procesní prostupy, kontrolní plány). Důvodem omezení přístupu k informacím mohou být i osobní práva a zájmy jako ochrana osobních údajů, obchodní tajemství či autorská práva. Sporné mohou být informace např. o platech ve veřejné správě, kde se střetává právě transparentnost a veřejná kontrola s ochranou osobních údajů. Formou omezení může být jak nezpřístupnění informace, tak i zákaz publikovat určitou informaci. Některé osoby mohou mít jak povinnost sdělit určitou informaci (např. státní úředník o své činnosti), tak povinnost mlčenlivosti (např. lékař o zdraví pacienta).

## **C. Právo petiční (čl. 18 LZPS, čl. 44 LZP EU)**

### **5.3. *Obsah petičního práva***

Petiční právo je specifickou formou projevu určeného orgánu veřejné moci, ve kterém autor vyjadřuje svůj názor na správu věcí veřejných či žádá o určitou věc ve veřejném zájmu. Je určitým historickým pozůstatkem tradičních forem komunikace s vykonavateli moci. Přes rozvoj modernějších forem ve vztahu stát – jednotlivce (svoboda projevu, právo na informace, volební právo a právo na účast na správě věcí veřejných) petiční právo stále v některých ústavách přetrvává, byť na mezinárodním poli většinou samostatně formulováno není.

Petiční právo spočívá v právu jednotlivce či skupiny obrátit se na orgán veřejné moci s určitou žádostí, návrhem či názorem. Nejde o tradiční podání ve smyslu správního či jiného řízení, ale o nejobecnější projev názoru na činnost státu či věc veřejného zájmu. Orgán musí petici přijmout, a pokud spadá do jeho působnosti, ve stanovené lhůtě (u nás 30 dnů) na ní odpovědět. Není však povinen petici vyhovět, ať již proto, že to není právně možné, nebo že se petice neshoduje s jeho stanoviskem či politikou. Musí rovněž vytvořit právní úpravu, která umožní jedinci či skupině petiční právo vykonávat (např. sbírat podpisy na podporu petice).

### **5.4. *Možnosti omezení petičního práva***

Petice se obsahově může týkat jakékoliv věci. Jsou zde však dvě omezení. Nesmí jednak zasahovat do nezávislosti soudů a jejich rozhodování. Petici tedy nelze po soudu požadovat, aby nějak rozhodl. Nesmí rovněž nijak zasahovat do jiných základních práv a svobod či k těmto zásahům vyzývat. Takové petici by nejen nemohlo být vyhověno, ale mohla by být i předmětem civilní žaloby či trestního postihu (pokud by např. šířila pomluvy či nenávisť). Rovněž výkon petičního práva v podobě např. sběru podpisů nesmí nepřiměřeně omezovat jiná základní práva jako např. právo vlastnické (sběr na pozemku či v budově určité osoby). Petiční právo může být i omezeno u některých skupin jako např. bezpečnostní sbory, byť český zákonodárce této možnosti nevyužil.

## **D. Právo shromažďovací (čl. 19 LZPS, čl. 20 VDLP, čl. 21 MPOPP, čl. 11 EÚLP, čl. 12 LZP EU)**

### **5.5. *Obsah práva shromažďovacího***

Právo shromažďovací je opět určitou formou svobody projevu spočívající ve veřejné skupinové manifestaci určitého názoru na veřejné dění, v jeho vzájemném sdílení a dalším rozvoji ve společné komunikaci. Může mít formu shromáždění, průvodů, okupací určitého prostoru. Musí zde však vždy být nějaký společný cíl ve veřejném zájmu, který se v daném čase a prostoru musí sdílet. Tento cíl přitom může mít politickou, společenskou, kulturní, náboženskou, sportovní, recesistickou či jinou povahu. Pouze čistě komerční či zábavní akce pořádané primárně za těmito účely plnou ochranu shromažďovacího práva nepožívají, neboť primárně neslouží k realizaci svobody projevu. Shromáždění je tak určitou formou kvalifikovaného politického či společenského názoru a postoje, který právě ve své veřejné a hromadné formě může mít specifickou sílu a vyjadřovací schopnost. Shromáždění je pak i určitou formou společenské komunikace, která opět díky své hromadné podobě může být velmi efektivní i z hlediska politické organizace a mobilizace např. v rámci předvolebních kampaní.

Základní podmínkou pro realizaci a ochranu shromažďovacího práva je, že shromáždění je pokojné a nedochází během něj k nepokojům, násilnostem a porušování zákona (např. vyvolávání nenávisť vůči určitým skupinám). Pokud tomu naopak tak je, může být takové shromáždění rozpuštěno. Poklidné shromáždění naopak musí požívat jednak státní ochrany před zásahy a omezeními ze strany státu či

jiných subjektů (např. s opačnými politickými názory) a stát rovněž musí vytvořit podmínky pro jeho konání. Tuto ochranu přitom požívá i spontánní shromáždění, které v rozporu se zákonem nebylo ohlášeno či v jiných zemích povoleno. Žádnou roli při tom nesmí hrát obsah či téma shromáždění, neboť stejně jako u projevu požívá ochrany i poklidné shromáždění věnující se či upozorňující na věci menšinové, nepopulární, kontroverzní, pokud samozřejmě nezasahuje do práv jiných osob.

### **5.6. Možnosti omezení práva shromažďovacího**

Právo shromažďovací může být omezeno na základě zákona, z důvodu ochrany práv druhých či veřejného zájmu a v přiměřené míře. Základním principem je, že stát nesmí podrobit shromáždění přílišným omezením a složitým procedurám. LZPS přímo vylučuje povolovací režim a shromažďování v ČR jsou tak pouze oznamována a úřady se maximálně mohou vyjádřit k jeho podmínkám. Úřad může zhodnotit, zda shromáždění např. nekoliduje s jiným shromážděním či zda jeho účastníci nejsou výrazně ohroženi na zdraví či sami nepřiměřeně neohrožují jiné veřejné zájmy (např. dopravu). Může rovněž zhodnotit, zda shromáždění svým účelem neodporuje zákonu (např. nepropaguje protiprávní názory a postoje). Z těchto důvodů může být shromáždění do několika dnů od ohlášení i zakázáno, případně mu mohou být uloženy určité podmínky konání, které však vždy musí mít za cíl maximálně umožnit konání shromáždění (např. dohoda dvou konkurenčních shromáždění o společném režimu, přesun shromáždění na jiné místo či čas). Cílem tohoto režimu tak není shromáždění primárně regulovat, ale vytvořit příznivé podmínky pro jejich konání a pro výkon práv jejich účastníků. Omezení shromáždění by tak mělo být výjimkou. Pokud se od podmínek či poklidného charakteru odchýlí ve svém průběhu, může být i rozpuštěno, byť musí nejdříve získat možnost ke klidné nápravě situace (např. oddělení dvou protishromáždění). Případně lze i zasáhnout proti konkrétním účastníkům shromáždění.

Shromáždění na veřejném prostranství (tj. veřejné komunikaci či jakémkoliv jiném veřejném prostoru) nesmí být podmíněno dalšími nepřiměřenými podmínkami jako např. souhlas vlastníka či poplatek za jeho využití. Naopak pokud shromáždění na soukromém pozemku, který není veřejným prostranstvím, (např. okupace určité budovy), mohlo by se za určitých podmínek jednat o zásah do vlastnických práv a vlastník by mohl žádat jeho ukončení a náhradu způsobené škody. Podobnou situaci je shromáždění v určitých uzavřených či dokonce pro veřejnost zakázaných prostorech. Zde by však bylo nutné obě práva či zájmy vyvažovat na základě konkrétních okolností. Toto by pak bylo na základě judikatury úkolem soudu v řízeních proti zákazu shromáždění, jeho rozpuštění či jinému zásahu do shromažďovacího práva.

LZPS rovněž umožňuje shromažďovací právo u určitých skupin omezit. Jde o bezpečnostní a ozbrojené složky, což může být motivováno i historickou zkušeností ČR. Podobně jsou zákonem zakázána shromáždění v okolí zákonodárných či soudních orgánů, aby nedocházelo k zásahům do jejich činnosti.

### **E. Právo sdružovací (čl. 20 LZPS, čl. 20 VDLP, čl. 22 MPOPP, čl. 11 EÚLP, čl. 12 LZP EU)**

#### **5.7. Obsah práva sdružovacího**

Právo sdružovací je forma projevu spočívající v dlouhodobějším spojení se osob za určitým společným cílem, který opět spočívá v určitém sdělení a postoji k věcem veřejným. Smyslem sdružení se je takový společný postoj formulovat, sdílet, prezentovat a nadále jej rozvíjet. Tímto se tento postoj opět stává součástí společenského diskurzu a může přispívat k rozvoji společnosti a formování idejí směřujících k její lepší správě. Prostřednictvím sdružovacího práva tak vzniká nový subjekt, který je vedle svých členů také pod právní ochranou.

Sdružování je typicky založeno na dobrovolnosti. Každý se může rozhodnout, zda se v nějaký subjekt sdruží, zda do něj vstoupí či zda v něm setrvá. Sdružovací právo mohou obyvatelé realizovat jak zcela neformálně, tak v prostřednictvím právně regulovaných forem právnických osob. Tyto formalizované

struktury sdružování jsou upraveny v současné době v občanském zákoníku (spolek) a dále některými specifickými zákony. Nejrozšířenější formou sdružování lidí je sdružování ve spolcích, které se před novým občanským zákoníkem jmenovaly občanská sdružení. Podle občanského zákoníku „Alespoň tři osoby vedené společným zájmem mohou založit k jeho naplňování spolek jako samosprávný a dobrovolný svazek členů a spolčovat se v něm.“ Podrobnější úprava spolků, jejich orgánů, a činnosti a jejich činnosti je obsažena v občanském zákoníku v § 214 a následujících. Podrobnosti jiných právních forem, prostřednictvím kterých je realizováno právo sdružovací, jsou upraveny zvláštními předpisy (viz níže - specifické typy sdružení).

Podoba může být různá, od malých, neformálních skupin přátel jako jsou „stolní společnosti“ až po formální, často velká zájmová sdružení (např. Sokol). I jejich cíle mohou být různé – odborné, společenské, kulturní, sportovní, ale třeba i komerční. Sdružovací právo se týká i obchodních společností a družstev. Specifickou formou jsou naopak veřejné korporace vznikající ze zákona za účelem územní organizace (územní samospráva) či sdružení a organizace určených profesí (lékaři, advokáti apod.), která tyto osoby často i povinně sdružuje za účelem nejen ochrany jejich zájmů, ale i organizace jejich činnosti, která je pro stát a společnost nějak významná. Na ty se pak všechny pravidla a garance sdružovacího práva nevztahují. Zvláštní roli, význam a úpravu mají i sdružování občanů v politických stranách, jak je uvedeno níže.

Základní rolí státu je opět sdružovací právo respektovat a nezasahovat do něj. To mj. znamená, že stát respektuje nezávislost všech sdružení, je od nich oddělen a nevytváří žádné státní sdružení, spolky či jiné subjekty, skrze něž by pak vykonával ve společnosti vliv. Tyto postupy jsou naopak typické pro totalitní režimy.

### **5.8. Specifické typy sdružení**

Některé typy sdružení mají zvláštní úlohu ve společnosti.

#### *a. Politické strany a hnutí*

Politické strany a hnutí jsou specifická sdružení sloužící k realizaci práva na správu věcí veřejných. Jde o soukromoprávní subjekty, které však mají klíčovou roli v zastupitelské demokracii, neboť slouží k zapojení občanů do formování politické vůle a do správy věcí veřejných v souladu s jejich názory a postoji, které manifestují svým vstupem a účastí v těchto subjektech. Současný demokratický právní stát je založen na jejich svobodné politické soutěži, což potvrzuje i Ústava ČR. Kvůli této úzké vazbě na stát jsou možnosti sdružování se v politických stranách a hnutích omezena jen na státní občany (podobně jako volební právo), byť v současnosti se toto právo často rozšiřuje i na jiné osoby.

#### *b. odbory a zaměstnavatelské svazy*

Odbory a zaměstnavatelské svazy jsou dalšími speciálními sdruženími sloužícími k prosazování hospodářských a sociálních zájmů a ochraně práv sociálních partnerů, tj. zaměstnavatelů a zaměstnanců. Více o nich je zmíněno u otázky odborového sdružování (viz otázka č. 14)

#### *c. církve a náboženské společnosti*

Církve a náboženské společnosti jsou sdružení sloužící k realizaci náboženské svobody. Více je o nich uvedeno u otázky náboženské svobody (viz otázka č. 16).

### **5.9. Možnosti omezení práva sdružovacího**

Sdružovací právo, jak již bylo uvedeno, může být rovněž omezeno v nezbytné míře ze zákonem stanovených legitimních důvodů spočívající v ochraně veřejného zájmu či práv a svobod druhých osob. Forma může být různá od nepovolení vzniku spolku či jiné právní formy sdružení přes určité limity jeho činnosti až po nejzásadnější zásah ve formě jeho rozpuštění či zrušení. Míra státní ingerence se však může lišit v závislosti na povaze sdružení. Zatímco u obchodní společnosti mohou být podmínky volné a důležitá je zde spíše ochrana majetkových práv společníků či třetích osob, u



politických stran je naopak ochrana nastavena velmi vysoko, neboť jde o klíčové prvky v demokratické společnosti a k rozpuštění může dojít jen ve velmi závažných případech. Politická strana by musela nějak protiprávně ohrožovat demokracii, toto ohrožení by jí muselo být přičitatelné a musí se nějak projevovat v jejích činech a projevech, které musí představovat bezprostřední hrozbu pro demokracii. Mírnější formou zásahu může být naopak pozastavení činnosti, která může dát šanci napravit chyby ve své činnosti. Všechny zásahy pak musí být pod ochranou soudní moci a musí být možné se proti nim soudně bránit.

Některé účely sdružování jsou přímo zakázány. Jde např. o sdružení, jejichž cílem by bylo popírat či omezovat práva sob, šířit nenávisť, podporovat násilí či ovlivňovat nezákonně výkon veřejné moci. Zakázány jsou např. i ozbrojená sdružení a skupiny, které by směřovaly k uchopení moci ve státě. Sdružovací právo může být omezeno i u určitých skupin. Omezení se může týkat např. soudců, státních zástupců, příslušníků ozbrojených sil, bezpečnostních sborů či veřejných funkcionářů, a to hlavně ve vztahu k politickým stranám, neboť členství či působení v nich by mohlo negativně ovlivňovat jejich nezávislost a nestrannost.

## **F. Právo podílet se na správě věcí veřejných (čl. 21 LZPS, čl. 21 VDLP, čl. 25 MPOPP, čl. 3 Dodatkového protokolu č. 1 k EÚLP, čl. 39 a 40 LZP EU)**

### **5.10. Obsah práva podílet se na správě věcí veřejných**

Právo podílet se na správě věcí veřejných je vrcholným politickým právem podílet se na správě státu a ovlivňovat jeho směřování. Věcí veřejnou je myšlena jakákoliv věc veřejného zájmu, o které se rozhoduje při výkonu veřejné moci. Pokud je v moderních demokraciích zdrojem státní moci lid, musí mít nástroje a cesty, jak tuto moc vykonávat ve všech jejích složkách, dospívat ke společenskému konsensu a rozhodovat případné konflikty. Výkon moci je tak výsledkem politické soutěže na základě všeobecného a rovného volebního práva, kde všichni občané mohou volit a být voleni tajným hlasováním. Na základě výsledků voleb jsou rozdělovány veřejné funkce ve státě. Volby se pravidelně opakují, což umožňuje získat podíl na moci jakémukoliv politickému subjektu. Systém je založený na vládě většiny respektující a chránící práva menšin, což potvrzuje i Ústava ČR.

Toto právo má zpravidla dvě základní formy:

- a) přímou skrze např. referendum nebo přímou volbou nositele konkrétní funkce, např. prezidenta republiky či představitele obce nebo jiného samosprávného celku
- b) nepřímou skrze volby politických zástupců do zastupitelských sborů

Přímá forma v sobě zahrnuje právo nerušené účasti na daném všelidovém hlasování a právo vyjádřit v něm svůj názor. Nepřímá forma se dělí na aktivní (právo volit) a pasivní (právo být volen) volební právo.

Ústav ČR upravuje právo podílet se na správě věcí veřejných především čl. 2, podle něhož „Lid je zdrojem veškeré státní moci; vykonává ji prostřednictvím orgánů moci zákonodárné, výkonné a soudní. Ústavní zákon může stanovit, kdy lid vykonává státní moc přímo.“

Volby do zastupitelských sborů musí splňovat základní demokratické podmínky, tj. být všeobecné, rovné a tajné a musí se odehrávat v přiměřených intervalech, aby vládnoucí subjekty mohly být voliči vyměněny za jiné, které lépe naplňují jejich politické cíle. Volby musí být rovněž svobodné, ať již co se týče účasti (byť v některých zemích existuje volební povinnost) či kandidatury, tak především výběru voleného subjektu, který volbami získává politický mandát ke správě věcí veřejných. Svoboda voleb tak předpokládá svobodu od jakékoliv formy nátlaku, ale i manipulace či jiných ovlivňování (včetně např. podplácení). Přímost voleb znamená svobodu voliče volbou konkrétního kandidáta či kandidátní listiny přímo určit, jak bude výsledek voleb vypadat. Tajnost voleb pak vyžaduje praktická opatření při volbě k tomu, aby nikdo neznal konkrétní volbu daného voliče. Nikdo rovněž není povinen nikomu svou volbu sdělovat; politická orientace je ostatně i citlivým osobním údajem.

Rovnost volebního práva se pak projevuje jak formální rovností hlasů při hlasování, tak i jejich váhou při určování výsledků během sčítání. Nicméně to již neznamená, že by ve výsledku při přidělování mandátů musel mít každý hlas úplně stejnou váhu, což odvisí především od charakteru volebního systému (poměrný x většinový). Nicméně podmínky pro přidělování mandátů musí tuto rovnost maximálně respektovat při stanovení kvora pro vstup do daného sboru (uzavírací klauzule), vymezení a velikosti volebního obvodu, způsobu přidělování mandátů atd. (tzv. volební aritmetika a geometrie). Rovnost se projevuje i rovným přístupem státu k účastníkům politické soutěže skrze financování, podmínky účasti atd. v souladu s jeho politickou a ideologickou neutralitou. Rovné podmínky pak platí i během předvolební kampaně a jejich finančních, časových či jiných limitů.

Specifickým typem podílu na správě věcí veřejných je výkon veřejné funkce, tj. určitého postu ve státě, který vrchnostensky rozhoduje o správě věcí veřejných. Jde např. o zastupitele, členy vlády, prezidenta republiky, veřejného ochránce práv, rektory vysokých škol, členy vedení profesních komor apod. Nejde však o běžné služební či zaměstnanecké poměry, neboť ty veřejnou správu pouze vykonávají, ale nemohou jí systémově ovlivňovat svými rozhodnutími. Právo nezakládá právo na žádnou konkrétní veřejnou funkci, nýbrž jen na rovnou možnost tuto funkci získat bez jakékoliv diskriminace. Pro přístup k funkci mohou být samozřejmě stanoveny legitimní a přiměřené věkové, osobnostní, odborné či jiné podmínky včetně podmínky loajality k demokratickému režimu (v ČR např. lustrace). Pokud se ovšem osoba do funkce dostane na základě řádného procesu volby či výběru a jmenování, má právo na její nerušený výkon a nemůže jí být zbavena jinak než zákonným procesem.

### **5.11. Možnosti omezení práva podílet se na správě věcí veřejných**

Právo podílet se na správě věcí veřejných patří do určité míry mezi neomezitelná práva, čímž je výjimkou mezi politickými právy. Na rozdíl od tradičních absolutních práv však je zde možnost, resp. nutnost blíže vymezit podmínky jeho výkonu, které mohou obsahovat určité limity. Všeobecnosti volebního práva např. nebrání určité věkové hranice pro jeho výkon (většinou 18 let jako hranice dospělosti), neboť s volbou je spojen určitý kvalifikovaný názor na správu věcí veřejných, který by měl být podkladem volby určitého politického subjektu. Z podobného důvodu bývá omezeno volební právo u osob s omezenou svéprávností či určitým druhem duševního či mentálního postižení, byť vždy v řádně odůvodněných případech. Toto omezení je však v současnosti již považováno za nedůvodné, diskriminační a rozporné s Úmluvou o právech osob se zdravotním postižením. Dočasně může být volební právo omezeno např. karanténou, výkonem vojenské služby či trestu odnětí svobody mimo volební obvod apod. V některých státech se dokonce výkon trestu odnětí svobody považuje za absolutní překážku z důvodů ztráty občanských práv jako formy sankce. To je však již z hlediska lidských práv poměrně sporné.

Právo podílet se na správě věcí veřejných je skrze svou vazbu na stát tradičně omezeno jen na občany státu. Historicky byly tedy všechny jeho formy podmíněny státním občanstvím osoby. Nicméně tato omezení se vzhledem k propojenosti současného světa uvolňují. Proto je dnes např. účast na některých volbách umožněna i pobývajícím cizincům, byť v současnosti v ČR jsou to jen volby do Evropského parlamentu a komunální volby, a to jen vůči občanům EU. Podobně jsou i volby na místní úrovni spojeny s pobytem v dané obci či kraji.

## **G. Právo na odpor (čl. 23 LZPS)**

Právo na odpor vychází ze základních lidskoprávních tradic odporu proti útlaku a tyranii, které stály v 17. a 18. století u zrodu moderní lidskoprávní doktríny. Podle nich má člověk přirozená práva na základě svého lidství, která mu nemůžou být státem upírána. A pokud by to stát dělal, má člověk právo se proti tomu postavit na odpor. Právo na odpor je tak určitým garantem všech ostatních práv, neboť svou povahou stojí do určité míry mimo samotný právní řád.

Právo na odpor je skutečně nejsilnější a poslední instancí ochrany základních práv a svobod. Jeho uplatnění tedy předpokládá, že žádný z tradičních prostředků ochrany práv není k dispozici, tj. především soudy a Ústavní soud, a že demokratické orgány jako Parlament či vláda nejsou schopny nijak na situaci reagovat. Nemusí přitom dojít k úplnému zničení demokratického pořádku, stačí jeho

ohrožení a paralýza (pokus o odstranění). Jeho mimoprávní povaha zmíněná výše však neznamená, že by právo na odpor umožňovalo využít všechny prostředky a bylo naprosto bezbřehé. Použité prostředky by měly být vždy přiměřené riziku, byť určitá omezení a zásahy do práv lze z povahy věci předpokládat, a to včetně použití násilí. Nicméně i v rámci práva na odpor platí např. zákaz mučení, zotročování apod. Následky odporu pak mohou řešit opětovně ustavené demokratické orgány, které mohou schválit určitý generální pardon na činy spáchané během odporu či rehabilitovat ty, kteří za něj byli postiženi (retribuční dekrety po 2. světové válce, rehabilitace po roce 1989). Avšak ani během odporu by neměla být tolerována kriminalita či vyřizování účtů.

Situace odůvodňující odpor musí vždy existovat objektivně a nikoliv pouze subjektivně ve vztahu k právům určité osoby či skupiny. Právo na odpor tedy nemůže uplatňovat někdo, kdo je pouze nespokojen s politickým režimem či se cítí nějak poškozen státem (např. neuspěl u soudu se svým nárokem). Takováto občanská neposlušnost může mít formu demonstrací, peticí, odpírání plnění různých povinností apod. Neposlušná osoba se však nemůže schovávat za své osobní právo na odpor, nýbrž musí svou situaci řešit právem upravenými nástroji a akceptovat jejich výsledky. Protipólem práva na odpor je povinnost osob demokratický právní řád respektovat a pohybovat se v něm a využívat pouze takové nástroje, které jsou v jeho rámci k dispozici (a které k dispozici být musí), a to určeným způsobem. Lidská práva nemůžou ke své ochraně využívat anarchii a překračovat limity, které jsou naopak určeny na jejich ochranu. Cílem demokratického právního státu je lidská práva chránit a vyvažovat a nikoliv je uplatňovat podle něčích představ i za cenu zásahu do práv druhých.

#### ***Doporučená literatura:***

BARTOŇ a kol., *Základní práva*, 1. vyd. Praha: Leges, 2016;

WAGNEROVÁ, E., ŠIMÍČEK, V., LANGÁŠEK, T., POSPÍŠIL, I. a kol. *Listina základních práv a svobod. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2012;

MOLEK, P. *Politická práva*, Praha: Wolters Kluwer, 2014.

**6. Hospodářská, sociální a kulturní práva se zaměřením na základní charakteristiky těchto práv podle Listiny základních práv a svobod a relevantních mezinárodních smluv**

A. Pojem hospodářských, sociálních a kulturních práv ve smyslu Listiny a relevantních mezinárodních smluv.....	51
B. Právo na práci a související práva a svobody (čl. 26, 28 a 29 LZPS, čl. 23 a 24 VDLP, čl. 6 a 7 MPHSKP, čl. 1 – 4, 7 – 10 ESCh, čl. 15, 16, 27, 29 – 32 LZP EU).....	53
6.1. Právo na práci, svoboda podnikání a povolání.....	53
6.2. Právo na spravedlivou odměnu a uspokojivé pracovní podmínky.....	53
C. Právo na ochranu hospodářských zájmů (čl. 27 LZPS, čl. 23 VDLP, čl. 22 MOPPP, čl. 8 MPHSKP, čl. 5 a 6 ESCh, čl. 2777a 28 LZP EU).....	54
D. Právo na sociální zabezpečení a přiměřenou životní úroveň (čl. 26 odst. 3, čl. 30 a čl. 32 odst. 5 LZPS, čl. 22 a 25 VDLP, čl. 9 a 11 MPHSKP, čl. 12 – 14 ESCh, čl. 34 LZP EU).....	55
6.3. Právo na sociální zabezpečení.....	55
6.4. Právo na přiměřenou životní úroveň.....	56
E. Právo na ochranu zdraví a na zdravotní péči (čl. 31 LZPS, čl. 25 VDLP, čl. 12 MPHSKP, čl. 11 a 13 ESCh, čl. 35 LZP EU).....	57
F. Právo na vzdělání (čl. 33 LZPS, čl. 26 VDLP, čl. 13 a 14 MPHSKP, čl. 2 Dodatkového protokolu k EÚLP, čl. 14 LZP EU).....	58
G. Právo na přístup ke kulturnímu životu a bohatství a vědeckému pokroku (čl. 34 LZPS, čl. 27 VDLP, čl. 15 MPHSKP, čl. 17 odst. 2 LZP EU).....	59
H. Právo na příznivé životní prostředí (čl. 35 LZPS, čl. 37 LZP EU).....	60

**A. Pojem hospodářských, sociálních a kulturních práv ve smyslu Listiny a relevantních mezinárodních smluv**

Hospodářská, sociální a kulturní práva ve smyslu hlavy V (čl. 26 – 35) [Listiny základních práv a svobod](#) (dále též „LSPZ“) jsou práva, která bývají rovněž označována jako práva II. a III. generace. Tím má být naznačeno, že jsou svým původem pozdější než práva občanská a politická. Zatímco první měla být produktem politických bojů, osvícenství a revolucí 18. století, druhá měla vycházet až ze sociálních hnutí 19. a první poloviny 20. století. To neznamená, že by se státy předtím nevěnovaly hospodářským ani sociálním otázkám, ale tyto nabyly na významu a palčivosti právě v 19. století spolu s průmyslovou revolucí a industrializací, kdy se dělníci začali stěhovat z venkova do měst za prací v průmyslu a začaly na povrch vyplývat otázky zlepšení jejich velmi nepříznivých pracovních podmínek, bydlení, zdraví, vzdělání apod. Spolu s jejich rostoucí organizovaností a posilováním politické participace reformami volebního práva získávaly otázky jako pracovní podmínky, sociální ochrana nebo školství na významu i ve veřejném životě. Dalším impulzem byla první světová válka, která vyhrotila sociální problémy a zesílila roli státu, který se stále více dostával do role pečovatele o přežití obyvatelstva. Po první světové válce vzniká Mezinárodní organizace práce, která se dodnes věnuje vytváření závazných i nezávazných standardů ke zlepšování postavení zaměstnanců a ochraně jejich práv. Po druhé světové válce pak jsou hospodářská, sociální i kulturní práva ukotvena ve [Všeobecné deklaraci lidských práv](#) (čl. 22 – 27) („VDLP“). V následném období však vlivem politického rozdělení světa dochází ke zdůraznění dichotomie mezi právy občanskými a politickými a právy hospodářskými, sociálními a kulturními, kdy každá skupina získává vlastní smluvní základ, konkrétně [Mezinárodní pakt o hospodářských, sociálních a kulturních právech](#) („MPHSKP“). Podobně na evropské úrovni vzniká vedle Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod a [Evropská sociální charta](#).<sup>41</sup> Teprve v Listině základních práv EU se obě skupiny práv opět setkávají a

<sup>41</sup> Česká republika je smluvní stranou Mezinárodního paktu o hospodářských, sociálních a kulturních právech (č. 120/1976 Sb.) a přistoupila i k Evropské sociální chartě (č. 14/2000 Sb. m. s.). Evropská sociální charta vstoupila v platnost v roce 1965, pro ČR vstoupila v platnost 3. prosince 1999.

hospodářská, sociální a kulturní práva tvoří především hlavu IV Solidarita, byť se objevují i v hlavě II Svobody.

Význam hospodářských, sociálních a kulturních práv bývá někdy upozadován oproti právům občanským a politickým. Zatímco práva občanská a politická se považují za jasně definovaná a tudíž přímo vymahatelná, jsou práva hospodářská, sociální a kulturní považována za spíše vágní a obecná, a proto musí být blíže definována zákony každého státu. Uvedené je podmíněno zejména geopolitickým uspořádáním světa během období studené války, které se projevilo nejen ve výše uvedeném politickém rozhodnutí oddělit politická a občanská práva od práv hospodářských, sociálních a kulturních do dvou paktů, ale také v textu samotného MPHSKP. Článek 2 odst. 1 MPHSKP podmiňuje plnění závazků dostupností zdrojů, přičemž počítá s postupným dosažením plného uskutečnění práv využitím všech vhodných prostředků. Nicméně dle všeobecného komentáře Výboru pro hospodářská, sociální a kulturní práva č. 3 není možnost postupného dosažení plného uskutečnění absolutní. Určité závazky vyžadují naopak okamžité naplnění, například zákaz diskriminace. Navíc každé právo musí být zaručeno alespoň co do určitého minimálního rozsahu. U ostatních práv se však období postupného dosažení chápe jako časově ohraničené krátké období. Výbor také dovodil, že některých práv zakotvených v MPHSKP se lze přímo soudně domáhat.

Co se týče vnitrostátní právní úpravy, ustanovení čl. 41 odst. 1 LZPS říká, že vybraných hospodářských, sociálních a kulturních práv se lze domáhat jen v mezích jej provádějících zákonů. Podobu a míru naplnění hospodářských, sociálních a kulturních práv tedy primárně určuje zákonodárce.

Na druhou stranu to však neznamená, že hospodářská, sociální a kulturní práva jsou méně významná a méně chráněna než práva občanská a politická. Není rovněž pravda, že by občanská a politická práva vyžadovala pouze absenci jednání státu, zatímco práva hospodářská, sociální a kulturní naopak výraznou státní aktivitu spojenou s finančními náklady. Obě skupiny práv mají stejný cíl a tím je ochrana života, a důstojnosti člověka. Jejich vzájemná propojenost staví na principu univerzality, vzájemné závislosti a nedělitelnosti potvrzenou VDLP ale také například Vídeňskou deklarací a akčním programem z roku 1993<sup>42</sup>. Za tímto účelem vyžadují jak respekt ze strany státu, tak jeho aktivní konání (např. formulování právních předpisů k jejich naplnění, vytvoření a provoz orgánu k jejich zajištění, především soudů). Právě hospodářská, sociální a kulturní práva tuto důstojnost zajišťují v jejím materiálním rozměru, kdy člověku umožňují zajistit si dostatek prostředků či jiné podmínky pro důstojný život. K tomu člověk potřebuje stejnou měrou občanské svobody jako svobodu pohybu, ochranu soukromí či svobodu projevu jako zajištění dostatečného příjmu, bydlení, ochrany zdraví či základní vzdělání. A naopak k naplnění některých občanských a politických práv je potřeba naplnění práv hospodářských, sociálních a kulturních<sup>43</sup>. Každý člen společnosti musí tedy mít zajištěn určitý základní sociální standard nutný pro svůj život, ve kterém nebude fyzicky či psychicky trádat a bude schopen se začlenit do společnosti a dále se společensky rozvíjet.

V tomto duchu je pak nutno interpretovat i výše uvedený článek 41 odst. 1 LZPS. Podle něj hospodářská, sociální a kulturní práva sice jsou pod ochranou soudní moci, ale soudní přezkum je zde vázán na prováděcí zákonnou úpravu. Z toho sice plyne na jednu stranu, že možnosti soudu včetně Ústavního soudu přezkoumávat dodržování těchto práv je omezenější a v zásadě může posoudit pouze rozumnost zákonného řešení (test racionality), případně jeho soulad s jinými právními principy a hodnotami (např. zákazem diskriminace). Na druhou stranu je zde stále povinnost zákonodárce právo nějak zákonně provést, a to minimálně v oné základní formě zajišťující důstojný život jedince. Toto jádro hospodářského, sociálního či kulturního práva musí stát vždy naplnit za každých podmínek a soudy toto naplnění mohou přezkoumávat stejně jako jiná základní práva testem proporcionality. Ani hospodářská, sociální a kulturní práva nesmí být zbavena své podstaty a smyslu.

---

<sup>42</sup> <https://www.ohchr.org/en/professionalinterest/pages/vienna.aspx>

<sup>43</sup> Příkladem je právo na život, kterého ochrana je úzce spojena s ochranou lidské důstojnosti člověka. Tato je pak závislá mimo jiné na právu na ochranu zdraví, přiměřenou životní úroveň a příznivé životní prostředí (viz všeobecný komentář Výboru pro lidská práva č. 36).

**B. Právo na práci a související práva a svobody (čl. 26, 28 a 29 LZPS, čl. 23 a 24 VDLP, čl. 6 a 7 MPHSKP, čl. 1 – 4, 7 – 10 ESCh, čl. 15, 16, 27, 29 – 32 LZP EU)**

**6.1. Právo na práci, svoboda podnikání a povolání**

Právo na práci je jedním z nejzákladnějších hospodářských a sociálních práv. Již však jeho název je trochu nepřesný, byť se takto objevuje v mnohých mezinárodních dokumentech. Neznamená totiž, že by každý měl nárok na nějaké pracovní místo, ale jde spíše o právo získávat prostředky k životu prací dle vlastního výběru, jak to formuluje i čl. 26 odst. 3 LZPS a čl. 6 odst. 1 MPHSKP. Každý tedy má právo svobodně se rozhodnout, jakou prací si bude vydělávat na živobytí. Spíše než o sociální právo na plnění jde o hospodářskou svobodu, která se blíží jiným svobodám lidského konání jako pohyb, pobyt apod. Právo získávat prostředky k životu prací je tak jednou z dalších forem realizace lidské osobnosti a její autonomie stejně jako jiná aktivní, tvůrčí činnost jako projev, vědecká či umělecká aktivita, které ostatně jsou produktem lidské práce a určitou formou povolání. LZP EU v tomto směru dokonce nemluví o právu na práci, ale o právu pracovat, a řadí jej pak i logicky nikoliv do Hlavy IV Solidarita, ale Hlavy II mezi Svobody.

To však nic nemění na tom, že právo získávat prostředky k životu prací slouží právě k onomu získávání ekonomických prostředků pro život, čímž narůstá i jeho význam pro člověka. Toto právo pak má dvě základní formy a to jako povolání a podnikání či jiná hospodářská činnost. Povolání je určitý typ aktivity vykonávaný právě za účelem získání prostředků pro živobytí většinou v závislém pracovním poměru. Podnikání je samostatná výdělečná činnost na vlastní účet a zodpovědnost, která je vykonávána za účelem zisku. Svobodná volba povolání či podnikání je založena na přístupu k těmto aktivitám na základě individuálních schopností pro jeho výkon. Nezakládá právo na určité konkrétní místo či činnost. Cílem má být, aby činnosti ve společnosti byly vykonávány vždy těmi nejlépe kvalifikovanými a aby zároveň každý svou činností získával prostředky pro důstojný život. S tím souvisí nejen např. dostatečné odměňování, ale také umožnění získávat podnikáním dostatečný zisk. Souvisí s tím ale také existence společenského uspořádání, které svobodu podnikání a hospodářské činnosti obecně umožňuje, tj. svobodné tržní hospodářství.

Povinností státu je zde především učinit maximální kroky k tomu, aby toto právo mohlo být svobodně a bez omezení vykonáváno co největším počtem lidí. Neznamená to, že jeho porušením je jakákoliv, byť sebemenší míra nezaměstnanosti. Stát by nicméně měl činit kroky k její minimalizaci, a to skrze pomoc těm, kteří práci hledají, ať již zprostředkováním zaměstnání, poradenstvím, rekvalifikací, vzděláváním, podporou podnikání atd. Současně stát poskytuje pomoc v případě dočasné nezaměstnanosti, která má umožnit nejen přežití, ale i znovunalezení práce. Stát má zároveň zavádět v pracovních i podnikatelských sférách příslušné standardy a ochraňovat zaměstnance v jejich zaměstnání, ale i podnikatele při podnikání (např. zákoník práce, živnostenský zákon, ochrana hospodářské soutěže). Konečně stát sice může stanovit určité podmínky pro výkon jednotlivých povolání či oborů činnosti především k ochraně zdraví, života a práv jiných osob (např. vzdělání, praxe, finanční zajištění, regulace cen, doby provozu apod.), ale ty nesmí být nepřiměřené a tyto svobody příliš omezovat. To platí i pro regulaci zisku z podnikání, ani ten by však neměl být neúměrný (např. advokátní či exekutorské odměny).

**6.2. Právo na spravedlivou odměnu a uspokojivé pracovní podmínky**

Právo na práci se nevyčerpává jen samotným umožněním výkonu povolání. Práce má rovněž výrazný kvalitativní rozměr, a to jak ve smyslu podmínek, za kterých je vykonávána, tak odměny, která je za ní pobírána. Práce jiných nemůže sloužit jen jako zdroj zisku a musí tak zahrnovat i důstojné zacházení se zaměstnanci, vytvoření příhodných pracovních podmínek včetně dostatečného odpočinku a dovolené a v neposlední řadě pak spravedlivou odměnu za vykonanou práci. Spravedlivá odměna není právem podrobně stanovena, ale musí zajistit důstojný život pro zaměstnance a jejich rodiny. K tomu slouží např. institut minimální mzdy. Odměna musí být rovněž spravedlivá v tom, že musí být stejná

za práci stejné hodnoty a to bez rozdílu na základě pohlaví,<sup>44</sup> rasy či jiných diskriminačních důvodů. Uspokojivé pracovní podmínky pak zahrnují veškeré aspekty výkonu práce na pracovišti a to jak přiměřené a vyhovující pracovní prostředí (čistota, prostornost apod.), tak přiměřený rozvrh pracovní doby (délka a frekvence směn) a v neposlední řadě právě i právo na odpočinek po práci a na dostatečnou dovolenou. Zahrnuje i právo na rovný pracovní postup v závislosti na schopnostech a zkušenostech. Stát je povinen vytvořit podmínky pro užívání a vymáhání naplňování těchto pracovních podmínek a postih jejich porušování. V ČR jsou pracovní podmínky a odměňování upraveny především zákoníkem práce.

Speciální ochrana přísluší zranitelným skupinám zaměstnanců jako, například mladiství a osoby se zdravotním postižením. Např. těhotné ženy mají zákoníkem práce zakázány některé práce, mají právo na mateřskou dovolenou a jsou během ní chráněné před výpovědí či na opatření ke sladění pracovního a rodinného života. Avšak obecný zákaz některých prací pro ženy byl naopak shledán diskriminačním a rodičovská dovolená je však již sdílena s muži, kteří mají nárok i na další sladovací opatření. Mladiství mezi 15 a 18 lety pak mají zakázané nebezpečné práce, které by škodily jejich rozvoji, a nesmí rovněž být v práci přetěžováni (např. přesčasy), aby se mohli soustředit na přípravu na své budoucí povolání. Práce dětí pod 15 let je pak až na drobné výjimky zakázána. Osoby se zdravotním postižením pak mají podle zákona o zaměstnanosti právo na pomoc při začlenění na pracovní trh a na přiměřená opatření k získání přístupu k zaměstnání ze strany státu i zaměstnavatelů (např. školení, úprava pracovních podmínek, finanční podpora podniků atd.).

### **C. Právo na ochranu hospodářských zájmů (čl. 27 LZPS, čl. 23 VDLP, čl. 22 MOPPP, čl. 8 MPHSKP, čl. 5 a 6 ESCh, čl. 2777a 28 LZP EU)**

Právo na ochranu hospodářských zájmů spočívá v právu sdružit se za účelem ochrany hospodářských zájmů buď v odborové organizaci pro zaměstnance, nebo v určitém jiném spolku pro zaměstnavatele a podnikatele a tak působit k ochraně svých hospodářských zájmů. Jde vlastně o určitý specifický případ práva sdružovacího. Specifická povaha je dána jejich rolí reprezentanta hlavních aktérů hospodářského života a s tím spojeným významem pro ekonomiku a společnost. Ve vzájemném setkávání a v jednáních se státem (tripartita) se pak naplňuje tzv. sociální dialog, ve kterém se formulují základní ekonomické a společenské postupy ve státě týkající se zaměstnanosti, hospodářství, ale i zdravotnictví, školství atd. V rámci podniků pak odbory působí k lepší ochraně práv a postavení zaměstnanců. Organizace zaměstnanců i zaměstnavatelů mohou plně svobodně vznikat a přijímat členy, kteří do nich mohou vstupovat i z nich vystupovat. Fungování těchto organizací může být státem omezeno pouze z legitimních důvodů a přiměřenou mírou jako u ostatních sdružení. Na rozdíl od jiných sdružení jejich vznik není státem nijak omezován a pouze evidován bez jakýchkoliv dalších podmínek. Organizace jsou rovněž plně nezávislé na státu. Odborové sdružování v ČR upravuje opět především zákoník práce.

Krajní formou sociálního dialogu, pokud všechny ostatní selžou, je pak stávka. Stávka znamená zpomalení či zastavení výroby či jiné činnosti. Touto formou určitého nátlaku se zaměstnanci snaží přimět zaměstnavatele ke změnám přístupu či k dalšímu vyjednávání. Zaměstnavateli neplyne při přerušení činnosti zisk, ale zaměstnanci nemají nárok na mzdu. Stávka nezahrnuje však další činnosti jako okupace pracoviště, protestní akce mimo pracoviště či dokonce poškozování zařízení zaměstnavatele. Právo na stávku může být omezeno u funkcí a povolání klíčových pro činnost státu jako soudci, státní zástupci, příslušníci ozbrojených sil a bezpečnostních sborů, vyšší státní úředníci či jiné podobné profese jako zdravotníci či např. obsluha kritické infrastruktury. Stávku v ČR upravuje zákon kolektivním vyjednáváním. Vedle ochrany zájmů zaměstnanců konkrétního podniku se ale stávky

---

<sup>44</sup> Evropský výbor pro sociální práva v případě *University Women of Europea (UWE) proti České republice* (č. 128/2016, rozhodnutí ze dne 5. prosince 2019) shledal, že v českém právním řádu není zajištěna transparentnost odměňování spočívající v poskytování informací o odměňování a možnosti srovnávat pracovní místa mezi obchodními společnostmi v soukromém sektoru, čímž došlo k porušení práva na spravedlivou odměnu za práci podle čl. 4 odst. 3 Evropské sociální charty a práva na rovné příležitosti a na rovné zacházení v záležitostech zaměstnání a povolání bez diskriminace na základě pohlaví chráněného čl. 1 písm. c) Dodatkového protokolu z roku 1988.

mohou týkat i širších, celospolečenských otázek (byť by se měly aspoň vzdáleně týkat hospodářských a sociálních témat) a pak získávají určitou podobu protestu proti státní politice. Tyto stávky v ČR podrobněji upraveny nejsou, avšak nejsou a ani nemohou být zakázány.

**D. Právo na sociální zabezpečení a přiměřenou životní úroveň (čl. 26 odst. 3, čl. 30 a čl. 32 odst. 5 LZPS, čl. 22 a 25 VDLP, čl. 9 a 11 MPHŠKP, čl. 12 – 14 a 16 ESCh, čl. 34 LZP EU)**

Právo na sociální zabezpečení a přiměřenou životní úroveň jsou práva, jejichž účelem je zajistit člověku důstojné živobytí v situaci, kdy z různých důvodů není schopen získávat prostředky pro své živobytí výkonem povolání či podnikání. Vychází ze základní premisy, že lidská důstojnost nedovoluje, aby člověk byl odkázán na žebrání či milodarům. Nedostatečné zabezpečení základních životních potřeb by navíc mohlo člověka ohrožovat i na jeho nejzákladnějších právech jako právo na život, tělesnou integritu, soukromí apod. Úkolem společnosti je postarat se o každého svého člena, obzvláště v situaci znevýhodnění a zranitelnosti. Naprostá většina situací, které člověku brání se živit prací, jsou jím nezaviněná, a proto nelze považovat za přijatelné, aby byl za ně trestán chudobou. Cílem těchto práv je tak člověku poskytnout prostředky k důstojnému životu po dobu trvání situace, kdy tak nemůže činit sám, ať již dočasně (nemoc, mateřství, rodičovství), či trvale (invalidita, věk apod.). Pokud tato situace je změníteľná (např. sociální vyloučení či znevýhodnění), měl by pak stát činit kroky k jejímu řešení a k plnému znovuzačlenění člověka do společnosti.

**6.3. Právo na sociální zabezpečení**

Právo na sociální zabezpečení obsahuje právo na účast v pojistném systému, který by člověka zabezpečil při neschopnosti pracovat z důvodu stáří, neschopnosti pracovat či ztráty živitele. Sociální zabezpečení má podle standardů Mezinárodní organizace práce člověka zabezpečit v následujících situacích:

- a) nemoc včetně nákladů zdravotní péče
- b) pracovní úraz
- c) ztráta zaměstnání
- d) invalidita
- e) stáří
- f) mateřství a rodičovství
- g) ztráta živitele

Povinností státu je pak vytvořit systém, který se o člověka v případě potřeby postará a poskytne mu prostředky na živobytí. To stát většinou zajišťuje různými veřejnými pojistnými systémy (důchodové, nemocenské, sociální atd.), do kterých lidé přispívají úměrně svým příjmům. V ČR existuje důchodové a nemocenské pojištění a příspěvky na státní politiku zaměstnanosti. Míra podpory (výše a doba podpory) musí být alespoň taková, aby stačila k důstojnému živobytí a zajištění základních životních potřeb. Definice těchto základních životních potřeb bude závislá na situaci daného člověka, ale i na společenských a kulturních standardech společnosti, v které žije. Měly by mu však zajistit slušné bydlení, stravu, základní zdravotní péči, přístup ke vzdělávání, ale i kulturnímu vyžití a společenskému životu obecně a zajistit tak každému jeho plnou společenskou participaci. Podpora z pojistných systémů by se měla odvíjet od částky, kterou daná osoba do systému vložila. Stát může stanovit i další podmínky jako doba podpory, doba a míra povinného přispívání, výluky z podpory na základě zavinění pojistné události apod. Tyto podmínky však nesmí být aplikovány diskriminačně. Nikdy by také nemělo dojít k plošnému odejmutí jakékoliv podpory.



#### **6.4. Právo na přiměřenou životní úroveň**

V situacích, kdy osoba nemůže získat prostředky k živobytí ze systému sociální zabezpečení, musí zde existovat ještě systémy, které i takovému člověku zajistí alespoň nejzákladnější životní potřeby pro důstojný život. Tyto potřeby se opět těžko konkrétně definují, ale např. podle německého Spolkového ústavního soudu musí pokrývat fyzickou existenci člověka, tj. výživu, ošacení, přístřeší, péči o zdraví a účast na společenském životě. Stát má tedy vedle systémů založených na pojistných příspěvcích vytvořit i systémy, které budou poskytovat dávky bez nutnosti účasti a přispívání do systému. Tím jsou v ČR nepojistné sociální dávky jako státní sociální podpora, pomoc v hmotné nouzi či dávky pro osoby se zdravotním postižením. V tom případě však stát může zkoumat, zda je tato pomoc skutečně nutná a zda naopak osoba nemůže získat prostředky pro své živobytí jinak. Cílem je totiž takové osobě pomoci nejen okamžitě podporou, ale i v dlouhodobém horizontu prostřednictvím sociální práce a sociální integrace, aby se co nejdříve mohla stát opět ekonomicky a sociálně samostatnou a žít ze svých vlastních příjmů. Na těchto principech je v ČR založena např. pomoc v hmotné nouzi.

Právo na přiměřenou životní úroveň má tři základní prvky, které musí být jedinci při jeho uplatnění zajištěny, aniž by se tím však vyčerpávalo. Jsou to:

##### *a) bydlení*

Bydlení je jednou z hlavních složek důstojného živobytí. Bydlení umožňuje praktický výkon těch nejzákladnějších práv jako soukromý a rodinný život, navazování sociálních vztahů, užívání občanských a politických svobod, ale i pracovních aktivit, péče o zdraví či vzdělání. Ty všechny jsou bez základního zázemí v podobě přiměřeného bydlení velmi těžko realizovatelné. Stát má tedy všem lidem na svém území umožnit přístup k dostupnému a kvalitnímu bydlení s přístupem k vodě, energiím, topení atd. Forma zajišťování může být buď poskytování bytů osobám, které si je z různých důvodů nemohou zajistit na volném trhu (sociální bydlení), anebo podpora ve formě finančních dávek na bydlení. Stát rovněž musí ve svém právním řádu bydlení dostatečně chránit před zásahy jiných osob (ochrana vlastníků a nájemců, právní úprava vyklizení bytů<sup>45</sup>, stavební právo a ochrana staveb před poškozením či imisemi apod.).

##### *b) voda*

Vedle bydlení je voda další klíčovou složkou důstojného živobytí. Voda je klíčová nejen pro lidskou výživu, ale i pro zajištění zdraví a hygieny v lidském životě. Přístup k vodě zahrnuje dostatečný přístup nejen k pitné vodě k pití a tělesné hygieně, ale i k vodě užitkové (např. pro zemědělství) a v neposlední řadě z hygienických důvodů i k odvodu odpadových vod a kanalizaci. Stát zde opět musí vytvořit podmínky pro zajištění rovného přístupu k vodě prostřednictvím vodovodů a kanalizací na svém území, podporovat jejich konstrukci a výstavbu (např. skrze dotace), ale také garantovat hygienickou kvalitu vody a chránit vodní zdroje před zničením či znečištěním. To v ČR zajišťují hygienické a vodohospodářské normy.

##### *c) jídlo*

Třetí složkou důstojného živobytí je jídlo a strava. U jídla je klíčová nejen jeho kvantita, ale i kvalita, a to i vzhledem k individuálním potřebám jednotlivců (např. diety). Povinností státu je opět zajistit všem lidem možnost dostatečné a zdravé výživy. Cesty vedou od finanční či jiné podpory zemědělství a farmářství přes zajištění a organizaci potravinového zásobování až po dávkovou podporu osob v sociální nouzi na krytí nákladů obživy či zajišťování jejich výživy přímo poskytováním potravin či stravy zdarma nebo za sníženou cenu (např. potravinové banky, obědy ve školách apod.). Součástí je i kontrola kvality a zdravotní nezávadnosti potravin, ale také ochrana vlastnictví půdy a jejího užívání před zásahy v podobě okupace, ale i např. znečišťování. Potravinová kvalita je v ČR upravena mnoha

---

<sup>45</sup> Evropský výbor pro sociální práva v případě *European Roma and Travellers Forum (ERTF) proti České republice* (č. 104/2014, rozhodnutí ze dne 17. května 2016) rozhodl, že z důvodu vystěhovávání romských rodin bez dostatečných záruk, nezajištění přístupného bydlení pro Romy a jejich územní segregaci došlo k porušení práva rodiny na sociální, právní a hospodářskou ochranu dle článku 16 Evropské sociální charty.

předpisy stejně jako podmínky jejich přípravy a podávání. Ceny potravin jsou pak zohledňovány i při kalkulaci výše sociální podpory (tzv. spotřební koše).

**E. Právo na ochranu zdraví a na zdravotní péči (čl. 31 LZPS, čl. 25 VDLP, čl. 12 MPHSKP, čl. 11 a 13 ESCh, čl. 35 LZP EU)**

Právo na ochranu zdraví má za úkol každému zajistit co nejvyšší úroveň fyzického i psychického zdraví. Zdraví je definováno nejen jako absence nemoci či úrazu, ale jako stav úplné fyzické, duševní i sociální pohody. Právo na zdraví má jednak individuální rozměr, neboť zdraví je součástí práva na ochranu života, tělesné integrity a soukromí. Každý nemocný člověk však má mít přístup ke zdravotní péči patřičné kvality v souladu s aktuálními poznatky lékařské vědy (*lege artis*), která je co nejlépe schopna jeho problém řešit a tak mu zajistit co největší míru zdraví a životní pohody. Součástí péče je přístup k lékům a zdravotním pomůckám. Součástí práva na zdraví je také k poskytnutí všech relevantních informací o svém zdravotním stavu, jeho příčinách, možnostech péče a jejích následcích stejně jako následcích jejího neposkytnutí. Na základě těchto informací má pak každý svobodu rozhodnout se, zda tuto zdravotní péči přijme či nikoliv. Právo na zdraví neznámá, že každý člověk je povinen „být zdravý“ a přijmout zdravotní péči, jakkoliv pro něj může být důležitá. Právo na zdraví musí v principu respektovat lidskou svobodu a autonomii a právo na ochranu tělesné integrity.

Přístupu ke zdravotní péči nesmí bránit bariéry jako rasa, pohlaví, víra apod., ale především majetek. LZPS ostatně občanům ČR přímo přiznává v zákonem stanovené míře nárok na bezplatnou základní zdravotní péči na základě veřejného zdravotního pojištění jako určité formy sociálního zabezpečení. Z toho plyne, že každý pojištěnec má mít nárok na bezplatný přístup k léčbě *lege artis*, která je nutná pro zajištění jeho zdraví v souladu s aktuálními medicínskými poznatky. Základní péče tedy musí být vždy zdarma. Vedle toho může být poskytována nadstandardní péče za přímou úhradu. Ta však nesmí být určitou kvalitativně lepší verzí běžné péče za příplatek, ale musí jít o péči, která není přímo nezbytná k zajištění zdraví osoby. Naopak osoby neúčastné na veřejném zdravotním pojištění (např. některé kategorie cizinců) musí mít i tak přístup k základní péči nutné v případě bezprostředního ohrožení života či závažné újmy na zdraví.

Vedle toho má právo na zdraví i výrazný kolektivní rozměr. Stát má přispívat k vytváření zdravého životního prostředí prostřednictvím ochrany přírody, zajištění přístupu k vodě, výživě, bydlení, kanalizaci, ochrany bezpečnosti a zdraví při práci atd., ale i ochrany před rizikovými faktory jako např. hluk, znečištění či škodlivé látky jako alkohol a tabák. Specifická pozornost musí být věnována zranitelným skupinám, jako jsou ženy, děti, senioři, osoby se zdravotním postižením, osoby sociálně vyloučené<sup>46</sup>, apod., ale např. i osoby omezené na osobní svobodě, tj. v moci státu, který je v této situaci odpovědný za jejich zdraví. Stát má podporovat i lékařské profese a jejich rozvoj v souladu s nejnovějšími medicínskými poznatky. Významná je pak i zdravotní prevence, která dokáže včas odhalit případná zdravotní rizika. Konečně má stát chránit zdraví osob před rizikovými činnostmi v oblasti zemědělství, stavebnictví, potravinářství, průmyslu, dopravy, služeb apod. a tyto činnosti patřičně regulovat, aby takové zásahy byly minimalizovány. V ČR tomu tak ve většině případů je a rizikové aktivity musí vždy zohledňovat své dopady na zdraví obyvatel.

Ochrana zdraví populace je ve formě veřejného zdraví rovněž významným důvodem pro omezení různých jiných občanských a politických práv. Např. hygienické normy mohou omezit pohyb nemocných osob, ukládat povinnost očkování či jiných zákroků do tělesné integrity, omezovat podmínkami podnikání či nakládání s majetkem, zdravotní rizika mohou omezit shromáždění, odůvodnit vstup do obydlí, omezit projev náboženské svobody atd. V případech ohrožení života může být zdravotní péče poskytnuta i bez souhlasu pacienta (např. u nezletilých osob, osob v bezvědomí či osob s duševním onemocněním). Na druhou stranu významné újmy na zdraví mohou znamenat újmu na základních právech jako tělesná integrita, soukromý a rodinný život, zákaz mučení či špatného

<sup>46</sup> Evropský výbor pro sociální práva v případě *European Roma and Travellers Forum (ERTF) proti České republice* (č. 104/2014, rozhodnutí ze dne 17. května 2016) rozhodl, že z důvodu vystěhovávání romských rodin bez dostatečných záruk, nezajištění přístupného bydlení pro Romy a jejich územní segregaci došlo k porušení práva rodiny na sociální, právní a hospodářskou ochranu dle článku 16 Evropské sociální charty.

zacházení či v nejhorším právo i právo na život. V tomto směru je stát povinen přijmout opatření k zajištění přístupu ke kvalitní zdravotní péči a vytvořit funkční a dostupný zdravotní systém s patřičnou úrovní odborné kvality, tuto kvalitu řádně hlídat a případně řešit a sankcionovat pochybení. V tomto duchu jsou v ČR upraveny i práva a povinnosti zdravotníků a pacientů ve zdravotnických předpisech.

## **F. Právo na vzdělání (čl. 33 LZPS, čl. 26 VDLP, čl. 13 a 14 MPHSKP, čl. 2 Dodatkového protokolu k EÚLP, čl. 14 LZP EU)**

Právo na vzdělání je klíčovým právem kulturním. Vzdělání v podobě získání gramotnosti (schopnosti číst, psát a počítat) a dalších základních znalostí je klíčové pro fungování člověka v moderní společnosti. Dosažení určité základní úrovně vzdělání je tak podmínkou pro výkon či užívání nebo aspoň efektivní ochranu prakticky všech základních práv. Bez vzdělání se člověk těžko účastní politického života, projeví své názory a pocity, svou víru, ale i postaví se proti svému ohrožení, zneužívání či zásahům do práv, neboť nebude vědět kdy, kam a jak se proti tomu bránit. Proto se s problémy či nedostatky ve vzdělání často pojí sociální problémy, sociální vyloučení a marginalizace. Rovný obecný přístup ke vzdělání je tak klíčový pro všechny složky populace. Vzdělání je ale významné i pro osobní rozvoj jedince jako takového, neboť díky němu může rozvíjet svou osobnost v její kvalitativní podobě, své zájmy, představy, přesvědčení a postoje. Nespočívá tak jen v získání znalostí, ale i v duševním a charakterovém rozvoji člověka. Své postoje pak může každý promítat i do volby vzdělávacích drah a forem, stejně jako do obsahu vzdělávání. S tím souvisí i právo rodičů vzdělávat své děti v souladu se svými názory a přesvědčením a zakládat za tímto účelem i privátní vzdělávací instituce, byť při respektu určitých obecných kvalitativních základů vzdělávání. Proto je vzdělávání nejen kulturním právem, ale zároveň i formou osobní a názorové svobody, která se projevuje právě v obsahu a zaměření vzdělávání. Vzdělávání tak celkově slouží k rozvoji a kultivaci jedince a k jeho úspěšnému začlenění a fungování ve společnosti.

Právo na vzdělání v sobě zahrnuje především přístup k vzdělávání. Jako obecný mezinárodní standard se již ustavil bezplatný přístup k povinnému základnímu vzdělávání ve stanovené délce, aby se k této formě vzdělání dostali skutečně všichni. Jde zde dokonce o jakousi lidskoprávní povinnost jedince využít toto své právo. Bezplatnost znamená zákaz vybírání jakýchkoliv vstupních poplatků za samotné studium, nikoliv úplnou absenci jakýchkoliv nákladů. Střední a vyšší stupně vzdělávání mají být rovněž pokud možno bezplatné či alespoň spojené s minimálními náklady, které má stát pomáhat překonat, ale již nutně nemusí být úplně zdarma (v ČR musí být zdarma i veřejné střední školy, byť jen pro občany). Tyto stupně vzdělávání již nejsou povinné pro každého, neboť jsou odvislé od subjektivních schopností a vloh jedince. Na každém stupni vzdělávání je však nutné zachovat rovný přístup v podobě rovnosti příležitostí takové vzdělání získat na základě individuálních schopností jedince. Na základním stupni by naopak test schopností měl být naprosto minimální vzhledem k jeho obecnosti a povinnosti. I u základního vzdělávání se však může ukázat nutná určitá forma podpory (doučování, přípravné třídy atd.), aby na něj dosáhli skutečně všichni. Naopak u vyššího vzdělání by vloh a schopností měly být klíčové. To nemusí bránit preferenčním přístupům pro určité skupiny za účelem zvýšení jejich vzdělanosti, ale i ty musí být primárně založeny na schopnostech jedince (afirmativní akce v USA).

Z práva na vzdělání neplyne právo na zřízení, přístup či vystudování konkrétní školy. Pro stát z něj však plyne povinnost vzdělání podporovat zřizováním dostatečného množství škol pro uspokojení poptávky po vzdělání a zajišťovat jejich fungování v dostatečné kvalitě. Vedle toho mohou existovat i školy nestátních a soukromých, byť i u nich si stát uchovává kontrolu nad jejich kvalitou. Pro jednotlivce z něj plyne výše popsané právo na rovnou možnost dostat se na určitou školu na základě svých schopností a na jejich základě jí rovněž vystudovat a získat po jejím absolvování příslušný titul či doklad. Studium na škole tedy musí být férové a dodržovat zákonné podmínky. Rozhodování o studiu se pak odehrává ve správním řízení a musí tudíž dodržovat zásady dobré správy, a to od přijetí až po absolvování či případně vyloučení. Soudy pak vykonávají kontrolu nad férovými procesními podmínkami, nikoliv však nad odbornou kvalitou či obsahem studia a zkoušek. Všechny tyto podmínky jsou v ČR zajištěny školským zákonem a zákonem o vysokých školách.

Stát má i určitou odpovědnost za obsah vzdělávání jako takový, který musí odpovídat základním principům demokracie, svobody, názorové plurality a vzájemné tolerance a umožňovat rozvoj lidské osobnosti směřující k úctě k její důstojnosti a k lidským právům a svobodám. Vzdělání tedy nemůže být úplně bezhodnotové a musí naopak směřovat k podpoře a rozvoji demokratické společnosti respektující důstojnost a práva jedince. Tento hodnotový rámec se přitom vztahuje i na vzdělání nestátních subjektů (církve, soukromé osoby atd.), tj. i tyto školy musí uvedený hodnotový rámec respektovat a nemohou jít proti němu. Těmto cílům odpovídají i zákonné principy a cíle českého vzdělávání. Z toho mohou v určitých případech vyvstávat konflikty ohledně např. náboženského přesvědčení rodičů a dětí či účasti dětí na výuce některých předmětů. I v těchto situacích musí vzdělávání zachovávat neutralitu a pluralitu ve způsobu a obsahu výuky (umožnit např. alternativní výuku apod.), ale i ve vystupování a působení vzdělávací instituce a jejích představitelů (např. zákaz náboženských symbolů u učitelů). Nicméně tyto principy musí být přijímány i samotnými žáky a jejich rodiči, kteří tak nemohou své dítě úplně izolovat od názorů jim nesympatických (dítě musí chodit do školy vyučující v souladu s obecnými principy vzdělávání) a nemohou trvat na bezpodmínečném prosazování svého přesvědčení či přesvědčení dětí (náboženské symboly u dětí, speciální stravovací či jiné režimy). Vždy je nutné najít kompromis v souladu s principy tolerance a plurality vzdělávacího prostředí. Jeho ideje se tak musí projevat i v praxi.

**G. Právo na přístup ke kulturnímu životu a bohatství a vědeckému pokroku (čl. 34 LZPS, čl. 27 VDLP, čl. 15 MPHSKP, čl. 17 odst. 2 LZP EU)**

Právo na přístup ke kulturnímu životu a bohatství zajišťuje člověku přístup k výsledkům svobody myšlení, vědeckého bádání a umělecké tvorby jiných osob, ať již v současnosti či v minulosti. Cílem je umožnit každému účast na kulturních a civilizačních plodech lidského snažení, moci na ně sám navázat a obohatit se o ně a na základě toho svou vlastní tvůrčí činností sám přispět k jejich dalšímu rozvoji. Každý jedinec se tak může stát součástí lidské civilizace v souladu se svými schopnostmi a bez ohledu na majetek, původ, postavení apod. Definice kultury je přitom velice široká a zahrnuje prakticky jakékoliv projevy lidského myšlení a jednání jako jazyk, literární, hudební či výtvarnou a jinou uměleckou tvorbu, architekturu, předměty denní potřeby, jídlo a způsoby jeho úpravy, odívání a jiné zvyky a tradice, které jsou součástí povědomí určité skupiny a kterými se tato skupina definuje navenek. Vědecký pokrok je pak jakýmkoliv uchopitelným či poznatelným výsledkem vědeckého bádání.

Právo na přístup ke kulturnímu životu a bohatství zahrnuje možnosti se seznámit s jejich jakoukoliv formou, účastnit se na ní a přispívat k jejímu rozvoji. Stát je tedy povinen takové bohatství co nejvíce zpřístupnit a podporovat v různých formách (muzea, galerie, divadla, kina, knihovny, koncerty apod.) To znamená jednak tyto formy kultury vhodnými způsoby podporovat (finančně i jinak) a umožnit co nejvíce lidem účast na nich (skrze např. vstupy zdarma, slevy, osvětu apod.). V ČR tak např. některé státní instituce poskytují slevy na vstup přímo ze zákona. Stát je rovněž povinen ochraňovat a přičinit se o zachování kulturních památek např. vhodnou údržbou, ochranou před zničením, podporou na jejich opravu či rozvoj, vzděláváním k jejich využívání a rozvíjení, a to ve spolupráci s jejich vlastníky a při respektu jejich práv, jak to v ČR činí památkový zákon. Součástí kultury je i kultura určitých menšinových skupin a jejich specifické kulturní formy a projevy (jazyk, náboženství, hudba, písničnictví, zvyky...). Stát je povinen se i v kultuře držet principu neutrality a podporovat všechny kultury a jejich projevy na svém území bez jakékoliv diskriminace či preference, samozřejmě při zachování určité kvality. Podobně má stát zajistit všem možnost participace na rozvoji vědy a techniky, seznamovat se a požívat jejich výsledky a zároveň k nim sám přispívat v souladu s principy výzkumu a svými schopnostmi. To vše stát zajišťuje co nejvšestrannější podporou vědy, umění a kultury.

Právo na přístup ke kulturnímu životu a bohatství a vědeckému pokroku pak zahrnuje i ochranu práv autorů k jeho projevům a výsledkům v podobě duševního vlastnictví. Jde zde o specifickou formu vlastnického práva k nehmotným věcem, které jsou plodem lidské tvůrčí práce. Jde zároveň o projevy osobní svobody názoru v její tvůrčí a umělecké či vědecké formě. Ochrana požívá jakýkoliv autorský výstup v podobě uměleckého díla ve všech svých formách, vynálezu, patentu, výrobního postupu či techniky, počítačového programu atd. Smyslem ochrany je zajistit autorovi základní možnost

ovlivňovat prezentaci výsledku svého myšlenkového postupu jeho adresátům a pobírat ze své tvůrčí činnosti odpovídající odměnu (licenční práva). Na druhou stranu však také zajišťuje možnosti přístupu k výsledku tvorby pro všechny zájemce bez nepřiměřených překážek (např. tzv. volná licence). Na těchto principech je založeno i české právo duševního vlastnictví.

## **H. Právo na příznivé životní prostředí (čl. 35 LZPS, čl. 37 LZE EU)**

Právo na příznivé životní prostředí je typickým kolektivním právem tzv. třetí generace, kterým se odborná diskuse věnuje až v druhé polovině 20. století. Rozvoj těchto práv (jako např. právo na mír či na udržitelný rozvoj) souvisí s globálním ekonomickým a politickým rozvojem a také s technickým pokrokem. Tyto fenomény lidská práva staví před nové výzvy a jednou z těchto výzev je právě globální znečištění a ničení životního prostředí a s ním spojené zdravotní, ekologické i ekonomické problémy. Lidstvo tak zjišťuje, že životní prostředí a příroda jsou hodnotami samy o sobě a že jsou nejen důležitou, ale v mnoha směrech nepostradatelnou součástí lidského života na Zemi. Proto není možné přírodu a její zdroje jen využívat k ekonomickému a společenskému rozvoji lidstva (a to včetně ochrany lidských práv), ale je nutné je rovněž chránit a pečovat o jejich vlastní rozvoj, který musí jít ruku v ruce s rozvojem lidské civilizace. Cílem lidské společnosti by tak neměl být neustále stoupající společenský rozvoj, ale rozvoj udržitelný, který umožní pokrok v souladu se šetrným využíváním přírody, které jí nebude nepřiměřeně poškozovat. Tento princip se pak dostává nejen do mezinárodní politiky a práva (byť dosud většinou není přímo zmíněn), ale i do národních právních řádů, jak potvrzuje nejen LZPS, ale i [Ústava ČR](#) v čl. 7, podle kterého ČR dbá na šetrné využívání přírodních zdrojů a ochranu přírodního bohatství.

Právo na příznivé životní prostředí je právem na užívání životního prostředí jako kolektivního veřejného statku zahrnujícího veškeré podmínky pro existenci a rozvoj živých organismů včetně člověka. Součástí životního prostředí jsou prakticky všechny věci kolem nás – vzduch, voda, nerosty, horniny, půda a živé organismy. Povinností státu je pak chránit toto životní prostředí a přírodu tak, aby v nich člověk, resp. život obecně mohl zdárně existovat a rozvíjet se. Člověk má však nejen právo na příznivé životní prostředí, ale také povinnost životní prostředí nepoškozovat a naopak přispívat k jeho ochraně a rozvoji. Na jednu stranu z kolektivního práva plynou individuální nároky jednotlivců na ochranu jejich života, zdraví, osobnosti, soukromí, majetku a dalších práv před újmami, které by jim mohlo způsobit poškození prostředí, ve kterém žijí. Stát tedy musí regulovat činnosti, které by mohly do životního prostředí a s ním spojených práv zasáhnout (zemědělství, stavebnictví, energetika, průmyslová výroba, doprava apod.) tak, aby tyto zásahy byly minimalizovány. Na druhou stranu však taková regulace ukládá každému rovněž povinnost životní prostředí chránit a nepoškozovat nad nutnou míru. Ochrana životního prostředí tak může být podobně jako ochrana zdraví důvodem pro omezení práv jako pohyb a pobyt, vlastnictví, shromažďování, podnikání, ale i třeba vědecké bádání a výzkum atd. v krajních Ve všech těchto případech je pak nutné nastavit rovnováhu mezi právem na ochranu životního prostředí a právy ostatními. V ČR je tak chráněna nejen krajina jako celek, ale i ovzduší, vody či půda. Specifická regulace je pak např. pro nakládání s odpady.

Specifickou součástí práva na příznivé životní prostředí jsou pak **informace o jeho stavu** a všech faktorech, které jej mohou nějak ovlivňovat. Informace se mají týkat stavu životního prostředí kolem člověka a především všech možných okolností a vlivů na něj, tj. všech činností jeho samého, ale i dalších subjektů, které by mohly stav životního prostředí kolem něj nějak ovlivňovat. Na základě těchto informací by pak měl každý být schopen formulovat svůj postoj k danému stavu či činnosti. V další fázi toto právo předpokládá, že svůj postoj bude člověk mít možnost projevit a ovlivnit tak stav životního prostředí kolem sebe. To znamená, že se bude moci vyjádřit k tomu, zda je stav životního prostředí kolem něj uspokojivý či nikoliv a podílet se na krocích, které jej budou nějak ovlivňovat. Významu toto právo nabývá především v případě hrozby zhoršení životního prostředí např. vlivem nějaké nové činnosti (dopravní či jiná stavba, zemědělská či průmyslová činnost). Pak má každá dotčená osoba právo na informace o jejích vlivech na životní prostředí a být slyšena v povolovacích a regulujících řízení rozhodujících o těchto vlivech. S jejími připomínkami se pak stát při regulaci rizikové činnosti musí procesně vyrovnat a řádně odůvodnit, proč případně její právo na příznivé životní prostředí či jiná práva omezil a jejím připomínkám nevyhověl. Právo na příznivé životní

prostředí je pak i pod soudní ochranou v případě jeho porušení. Tyto principy respektuje i česká právní úprava poskytování informací a posuzování vlivů činností na životní prostředí, do kterého jsou zapojeny jak dotčené osoby, tak organizace na ochranu životního prostředí.

***Doporučená literatura:***

BARTOŇ, M. a kol. *Základní práva*, 1. vyd. Praha: Leges, 2016.

WAGNEROVÁ, E., ŠIMÍČEK, V., LANGÁŠEK, T., POSPÍŠIL, I. a kol. *Listina základních práv a svobod. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2012

***Doporučené odkazy:***

Rada vlády pro lidská práva, informace o naplňování Mezinárodního paktu o hospodářských, sociálních a kulturních právech Českou republikou:

<http://www.vlada.cz/cz/ppov/rlp/dokumenty/zpravy-plneni-mezin-umluv/mezinarodni-pakt-o-hospodarskych--socialnich-a-kulturnich-pravech-19856/>

**7. Právo na soudní a jinou právní ochranu se zaměřením na základní charakteristiky těchto práv podle Listiny základních práv a svobod a relevantních mezinárodních smluv**

A.	Základní charakteristiky .....	62
7.1.	Definice a význam práva .....	62
7.2.	Relativní povaha práva .....	62
7.3.	Nositelé práva a jeho adresát .....	62
B.	Právo na soudní a jinou právní ochranu v Listině .....	63
7.4.	Právo domáhat se svých práv před soudy nebo jinými orgány .....	63
7.5.	Soudní kontrola veřejné správy a právo na odškodnění .....	64
7.6.	Obecné záruky soudního řízení .....	64
7.7.	Trestněprávní záruky .....	65
C.	Právo na spravedlivý proces v mezinárodním právu .....	67
7.8.	Evropská úmluva o lidských právech .....	67
7.9.	Jiné mezinárodní smlouvy .....	67

**A. Základní charakteristiky**

**7.1. Definice a význam práva**

Právo na soudní a jinou právní ochranu neboli právo na spravedlivý proces<sup>47</sup> představuje souhrn dílčích procesních záruk (nestrannost soudu, právo na obhajobu, právo být slyšen apod.), které slouží jednotlivci při ochraně jeho hmotných práv (např. práva vlastnického). Jako takové mu nezaručuje příznivý výsledek řízení, ale to, že postup při obraně práva bude férový. Podstatou tohoto práva je toliko garance řádného postupu. Proces vedoucí k vydání rozhodnutí o hmotných právech tak musí dodržovat určitá základní pravidla. V opačném případě by byla ochrana subjektivních práv pouze teoretická a iluzorní.

**7.2. Relativní povaha práva**

Právo na soudní a jinou právní ochranu nepatří mezi práva absolutní a je tedy právem relativním. To znamená, že může být za určitých podmínek omezeno. Příkladem takového omezení může být podmínění přístupu k soudu předchozím uhrazením soudního poplatku, vyloučení veřejnosti ze soudní síně v zájmu ochrany utajovaných informací, nepřipustění výpovědi svědka navrženého obhajobou nebo nutnost podat opravný prostředek v určité lhůtě. Omezení dílčích procesních záruk spravedlivého procesu nejsou ničím výjimečným. Nicméně taková omezení se nesmí dotýkat samotné podstaty tohoto práva. Obecně platí, že každé omezení musí být stanoveno zákonem, sledovat určitý legitimní cíl a vyhovět testu přiměřenosti. Jakékoli omezení by tudíž nemělo jít nad rámec toho, co je k dosažení sledovaného cíle nezbytné.

Z povahy tohoto práva dále vyplývá, že se účastníci řízení mohou dílčích garancí spravedlivého procesu vzdát. Účastník řízení tak může udělit souhlas s projednáním věci bez nařízení veřejného jednání anebo se vzdát práva na odvolání. Stejně tak se i obviněný může rozhodnout hájit sám, tedy nevyužít práva na odbornou pomoc obhájce.

**7.3. Nositelé práva a jeho adresát**

Právo na soudní a jinou právní ochranu náleží osobám fyzickým i právnickým. Nicméně právnické osoby se mohou dovolávat jen těch dílčích procesních práv, která to z povahy věci umožňují.<sup>48</sup>

<sup>47</sup> Zatímco Listina používá první z uvedených pojmů, mezinárodní úmluvy pracují spíše s právem na spravedlivý proces. Oba pojmy dále používáme zaměnitelně.

<sup>48</sup> Určité pochybnosti existují např. ohledně práva odepřít výpověď, pokud by jí právnické osoba mohla přivodit trestní stíhání osobě blízké. Viz Bartoň, M. a kol. *Základní práva*. Praha: Leges, 2016, str. 509.

Specifikem tohoto práva je, že ke svému naplnění vyžaduje pozitivní konání státu, který vystupuje na straně druhé jako jeho adresát. Stát musí zřídit soustavu soudů a přijmout procesní předpisy, podle nichž se bude soudní proces odehrávat. Soudní systém musí být nastaven takovým způsobem, aby jednotlivá řízení probíhala v zásadě v souladu se všemi obecnými požadavky práva na spravedlivý proces.

## **B. Právo na soudní a jinou právní ochranu v Listině**

### **7.4. *Právo domáhat se svých práv před soudy nebo jinými orgány***

[*Hlava pátá Listiny*] Právo na soudní a jinou právní ochranu je upraveno v člancích 36 až 40 [Listiny základních práv a svobod](#) („Listina“).<sup>49</sup> Jádrem tohoto práva obsahuje čl. 36 odst. 1, dle kterého se každý může domáhat stanoveným postupem svého práva u nezávislého a nestranného soudu a ve stanovených případech u jiného orgánu.

Soudní ochrany práv se lze domáhat pouze stanoveným postupem. Ten je blíže rozveden na úrovni zákona prostřednictvím „soudních řádů“ upravujících průběh jednotlivá řízení. Základními procesními kodexy jsou občanský soudní řád a zákon o zvláštních řízeních soudních<sup>50</sup>, trestní řád<sup>51</sup> a soudní řád správní.<sup>52</sup>

K ochraně subjektivních práv jsou povolány především soudy. Dané ustanovení zároveň připouští, že v některých případech se lze domáhat ochrany i před jinými orgány.<sup>53</sup> Tím se má na mysli např. řízení před správními orgány podle správního řádu, rozhodčí řízení apod. Není vyloučeno ani to, aby stát přenesl rozhodování v některých oblastech na soukromé subjekty (např. soudní exekutoři). U těchto jiných orgánů mohou být některé záruky spravedlivého procesu ve srovnání se soudním řízením významněji potlačeny.

[*Právo na soud*] Soudem je orgán splňující určité charakteristické znaky. Rozhodující je materiální pojetí tohoto orgánu, nikoli jeho formální označení či zařazení do soudní soustavy.<sup>54</sup> Mezi základní znaky soudů a soudců patří jejich nezávislost a nestrannost<sup>55</sup>, pravomoc zabývat se případy po stránce skutkové i právní (tzv. plná jurisdikce), závaznost vydaných rozhodnutí a vedení řízení předepsaným způsobem.

[*Nezávislost*] Na činnost soudů nesmí působit žádné vnější tlaky a vlivy, tzv. vměšování do nezávislosti soudu. Tento požadavek vyplývá ze samotné dělby moci ve státě na moc zákonodárnou, výkonnou a soudní. Nepřípustné je zvláště zasahování do rozhodovací činnosti soudů. S výjimkou právního názoru nadřízeného soudu nesmí soudce od nikoho přijímat pokyny. Potlačení vnějších tlaků se týká i výběru či jmenování soudců, záruk proti jejich nucenému odvolávání z funkce či přeložení na jiné místo apod. Významnou složku soudní nezávislosti představuje hmotné zabezpečení soudů (zajišťuje moc výkonná)<sup>56</sup> a platové podmínky soudců (určuje zákonodárce).<sup>57</sup>

<sup>49</sup> Listina základních práv a svobod, schválená usnesením Federálního shromáždění ČSFR ze dne 9. ledna 1991 společně s ústavním zákonem č. 23/1991 Sb., kterým se uvozuje Listina základních práv a svobod, a znovu vyhlášená usnesením předsednictva ČNR ze dne 16. prosince 1992 a publikována ve Sbírce zákonů české republiky pod č. 2/1993 Sb.

<sup>50</sup> Viz zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, a zákon č. 292/2013 Sb., o zvláštních řízeních soudních.

<sup>51</sup> Viz zákon č. 141/1961 Sb., trestní řád.

<sup>52</sup> Viz zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní.

<sup>53</sup> Srov. článek 4 Ústavy, dle kterého *základní práva a svobody* jsou pod ochranou soudní moci, a článek 90 Ústavy, dle kterého soudy jsou povolány především k tomu, aby zákonem stanoveným způsobem poskytovaly *ochranu právům*.

<sup>54</sup> Např. náleží Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 11/04.

<sup>55</sup> Srov. článek 82 odst. 1 Ústavy, dle kterého soudci jsou při výkonu své funkce nezávislí. Jejich nestrannost nesmí nikdo ohrožovat.

<sup>56</sup> Státní správu soudů zajišťuje Ministerstvo spravedlnosti v součinnosti s předsedy a místopředsedy jednotlivých soudů.



[*Nestrannost*] Nestranností je myšlena absence předpojatosti či předsudků k předmětu konkrétního řízení, jeho účastníkům či jejich zástupcům. Nejedná se však pouze o subjektivní vnímání rozhodující osoby, tj. o vnitřní pocity soudce (subjektivní hledisko). Nestrannost je posuzována šířeji a vychází z tzv. objektivního zdání nestrannosti (objektivní hledisko).<sup>58</sup> Klíčové je proto, zda neexistují okolnosti, které by z pohledu vnějšího pozorovatele mohly odůvodňovat pochybnosti o absenci nepodjatosti soudce. Nestrannost se předpokládá, nejsou-li důvody se domnívat o opaku. Účastníci řízení se mohou proti zaujatosti soudce bránit podáním tzv. námitky podjatosti.

### **7.5. Soudní kontrola veřejné správy a právo na odškodnění**

[*Přezkum zákonnosti rozhodnutí*] Listina v čl. 36 odst. 2 zaručuje každému možnost nechat přezkoumat zákonnost rozhodnutí orgánů veřejné správy, čímž současně umožňuje jejich kontrolu. K tomu slouží správní soudnictví. Zákonodárce však může vyloučit přezkum některých aktů veřejné správy prostřednictvím výhrady v zákoně (tzv. „výluka soudního přezkumu“). Ani zákonem však nemohou být vyloučena ze soudního přezkumu rozhodnutí, kterými je zasahováno do základních práv a svobod chráněných Listinou. Zaručen je pouze přezkum „zákonnosti“ rozhodnutí (dodržení formálních pravidel), nikoli jejich obsahová „správnost“ (věcná stránka). Na úrovni Listiny není zaručen ani přezkum jiných forem správní činnosti, jako jsou faktické zásahy, pokyny, nečinnost apod. Jejich přezkum je připuštěn toliko za podmínek stanovených zákonem.<sup>59</sup>

[*Odpovědnost státu za škodu*] Stát odpovídá za náhradu škody způsobenou při výkonu veřejné moci soudy či jinými orgány veřejné správy.<sup>60</sup> Sama Listina v čl. 36 odst. 3 rozlišuje dva základní odpovědnostní tituly – nezákonné rozhodnutí či nesprávný úřední postup. Tím se má na mysli jakákoli jiná činnost veřejné správy, nežli je rozhodování o subjektivních právech či povinnostech dotčených osob. Příkladem nesprávného úředního postupu jsou zejména soudní průtahy. Předpokladem odškodnění je příčinná souvislost mezi rozhodnutím či nesprávným úředním postupem na straně jedné a vznikem škody na straně druhé. Odpovědnost státu je objektivní čili nevyžaduje zavinění ve formě úmyslu či nedbalosti. Nahrazuje se nejen vzniklá majetková škoda (skutečně vzniklá škoda a ušlý zisk), ale i újma nemajetková. Podle okolností může být vhodnou formou zadostiučinění za takovou újmu omluva, uznání, že došlo k porušení práv, anebo náhrada v penězích.

### **7.6. Obecné záruky soudního řízení**

Články 37 a 38 Listiny zaručují procesní práva společná pro všechny druhy soudních řízení, rovné postavení jejich účastníků a organizační záruky transparentnosti a řádného výkonu soudnictví. Navazující ustanovení, o nichž je pojednáno níže, pak stanoví některé další záruky, které se uplatní pouze v rámci řízení trestního.

[*Právo odepřít výpověď*] V čl. 37 odst. 1 Listina jednak chrání osobu před sebeobviněním, jednak brání tomu, aby byla nucena vypovídat proti svým nejbližším. Každý má právo odepřít výpověď, pokud by jí mohl přivodit nebezpečí trestního stíhání sobě, anebo osobě blízké. O tomto právu musí být jedinec výslovně poučen. Zvláštní význam má toto právo v trestním řízení (viz níže).

[*Právní pomoc*] Listina dále v čl. 37 odst. 2 přiznává každému právo na odbornou právní pomoc v řízeních před soudy či jinými orgány veřejné moci. Tu zajišťují především příslušníci advokátní profese. V omezenější míře mohou právní služby poskytovat třeba notáři. Právo na právní pomoc mají i jedinci, kteří nemají dostatečné prostředky, aby si odbornou pomoc sami sjednali. V těchto případech hovoříme o právu na bezplatnou právní pomoc. Za jakých podmínek se lze domáhat přidělení právního zástupce z řad advokátů na náklady státu, určují jednotlivé procesní předpisy. Obecně musí dotčený doložit, že nedisponuje majetkem, aby si mohl advokát sám najmout (tzv. *means test*) a jeho

<sup>57</sup> Platy soudců mají být stabilní veličinou nikoli pohyblivým faktorem, se kterým je možné kalkulovat (viz např. nálezy sp. zn. Pl. ÚS 16/11 a v něm citovaná judikatura).

<sup>58</sup> Např. nálezy Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 371/04.

<sup>59</sup> Tamtéž.

<sup>60</sup> Viz zákon č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem.

podání k soudu musí mít přiměřené vyhlídky na úspěch. To znamená, že není svou podstatou zjevně nedůvodné či dokonce zneužívající (tzv. *merit test*). Při splnění stanovených podmínek bude účastníku řízení ustanoven advokát soudem, popř. lze žádat o jeho určení Českou advokátní komoru.

*[Rovnost účastníků]* Žádná strana v řízení nesmí disponovat nedůvodnou výhodou.<sup>61</sup> Strany musí mít rovnocennou příležitost působit na rozhodující orgán při hájení svých zájmů a prosazování práv, a to zejména při provádění dokazování. Hovoříme o tzv. rovnosti zbraní, tedy možnosti předložit věc soudu a hájit ji za podmínek, které účastníka nijak zásadně neznevýhodňují ve vztahu k protistraně. Obě strany řízení musí mít v zásadě srovnatelný prostor ovlivnit výsledek řízení. Tato zásada obsažená v čl. 37 odst. 3 Listiny se uplatní jak v řízení před soudy, tak i jinými orgány veřejné moci.

*[Právo na tlumočnicka]* Nerovnost mezi stranami řízení by mohla vzniknout i tím, že jedna z nich nerozumí jazyku, v němž je řízení vedeno. Účelem práva na tlumočnicka dle čl. 37 odst. 4 Listiny je odstranit jazykovou bariéru a umožnit tak osobám s nedostatečnou znalostí češtiny spravedlivé projednání jejich věci. Tato zásada se vztahuje také na osoby neslyšící, případně s jinými poruchami vnímání či vyjadřování.

*[Právo na zákonného soudce]* Soud a soudce příslušné k projednání konkrétní věci nelze určovat svévolně či účelově. Jejich určení musí vycházet z obecně platných pravidel. Příslušnost soudu (místní, věcná, funkční) je proto stanovena zákonem. Rovněž pravidla pro přidělování soudní agendy v rámci daného soudu upravuje zákon.<sup>62</sup> Konkrétní rozdělování věcí se děje v souladu s rozvrhem práce daného soudu, který obsahuje veřejnosti dálkově přístupná pravidla, jimiž se řídí přidělování věcí jednotlivým soudcům či soudním senátům v pořadí, jak přicházejí. Teoreticky vzato by tak měl být každý schopen předem určit, který soudce či soudní senát se bude zabývat jeho případem. Jednotlivec má právo na to, aby mu takto určený soudce a soud nebyli odejmuti. V tomto smyslu hovoříme o právu na zákonného soudce, které je zaručeno v čl. 38 odst. 1 Listiny.

*[Požadavek veřejnosti]* Dle čl. 38 odst. 2 Listiny má každý dále právo na to, aby jeho věc byla projednána veřejně.<sup>63</sup> Toto právo je zárukou transparentnosti a veřejné kontroly soudní moci, jejímž opakem by byla kabinetní justice, tedy rozhodování za zavřenými dveřmi. Omezení veřejnosti projednávání věci mohou být stanovena jen zákonem a v zájmu některého z legitimních cílů (např. ochrana utajovaných informací, svědků, mravnosti atd.).

*[Projednání věci bez zbytečných průtahů]* Aby byla soudní kontrola práv v praxi účinná, musí být dle čl. 38 odst. 2 Listiny rozhodováno bez zbytečných průtahů. Čekají-li účastníci řízení na spravedlnost nepřiměřeně dlouho, jsou ponecháni ve stavu právní nejistoty, která na jejich straně působí frustraci a pocit bezpráví, tedy nemajetkovou újmu. Nikoliv nadarmo se říká, že spravedlnost opožděná, snese srovnání se spravedlností odepřenou.

*[Přítomnost u jednání]* Podle čl. 38 odst. 2 Listiny má konečně každý právo být při jednání fyzicky přítomen. Jedná se o možnost, nikoliv o povinnost. Osobní účast na jednání soudu je významným předpokladem pro uplatňování celé řady dalších práv, typicky možnosti vyjadřovat se ke všem prováděným důkazům, vyslyšet svědky, navrhnout důkazy apod.

## **7.7. Trestněprávní záruky**

Trestněprávní záruky ochrany osob, proti nimž je vedeno trestní řízení, jsou soustředěny v člancích 39 a 40 Listiny. Jelikož trestní řízení představuje citelné zásahy do práv a svobod obviněných,<sup>64</sup> je třeba zaručit, aby se výkon trestní spravedlnosti nestal prostředkem libovůle, aby byla zachována rovnost (obžaloby a obhajoby) a aby obvinění nebyli po nepřiměřeně dlouhou dobu ponecháváni ve stavu nejistoty ohledně jejich dalšího osudu.

<sup>61</sup> Srov. čl. 96 odst. 1 Ústavy, dle kterého všichni účastníci řízení mají před soudem rovná práva.

<sup>62</sup> Především zákon č. 6/2002 Sb. o soudech, soudcích a přísedících.

<sup>63</sup> Srov. čl. 96 odst. 2 Ústavy, dle kterého jednání před soudem je ústní a veřejné; výjimky stanoví zákon. Rozsudek se vyhláší vždy veřejně.

<sup>64</sup> Obvinění mohou být stíháni vazebně, a tedy zbaveni osobní svobody. Celá řada vyšetřovacích úkonů zasahuje do jejich práva na respektování soukromého a rodinného života, obydlí a korespondence. Je tomu tak typicky při provádění odposlechlů, domovních prohlídek, použití operativně pátrací techniky apod.

[*Zásada zákonnosti trestných činů a trestů*] Skutkové podstaty trestných činů musí být definovány zákonem. Nelze je stanovit ani měnit podzákonnými právními předpisy, natož předpisy vydávanými orgány moci výkonné. Pouze zákon může dle článku 39 Listiny stanovit, které jednání je trestným činem. Vymezení skutkové podstaty musí být natolik určité, aby neponechávalo prostor pro nejistotu, jaké jednání bude postihováno. Pachatele lze uznat vinným z trestného činu jen tehdy, pokud v době jeho spáchání bylo toto jednání označeno za trestné. Rovněž z hlediska následků trestní odpovědnosti se vyžaduje, aby zákon stanovil, jaký trest, případně jakou jinou újmu na právech nebo majetku, lze pachateli za spáchání trestného činu uložit.

[*Rozhodování o vině a trestu*] O otázce viny a trestu za trestné činy přísluší dle čl. 40 odst. 1 Listiny rozhodovat pouze soud. <sup>65</sup> Žádný jiný orgán tudíž není oprávněn tyto otázky posoudit.

[*Presumpce nevinny*] Významná zásada trestního řízení je obsažena v čl. 40 odst. 2 Listiny. Podle toho je každý, proti němuž je vedeno trestní řízení, považován za nevinného, dokud nebyla pravomocným odsuzujícím rozsudkem soudu jeho vina vyslovena. Nevinna obviněného se tudíž předpokládá do doby, než je v řízení zákonem předvídaným postupem prokázán opak. Tuto zásadu musí respektovat nejen orgány činné v trestním řízení, ale i jiné subjekty (např. média). Před vynesením pravomocného odsuzujícího rozsudku je nezbytné zdržet se prohlášení, která poukazují na vinu obviněného. Ze zásady presumpce nevinny vyplývá, že důkazní břemeno k prokázání viny nese stát, potažmo státní zastupitelství. Obviněný naopak není povinen prokazovat svoji nevinu. V případě pochybností o vině obviněného musí být rozhodnuto v jeho prospěch (tzv. zásada *in dubio pro reo*).

[*Právo na obhajobu*] Práva obhajoby slouží k zajištění rovnosti zbraní mezi obžalobou na straně jedné a tím, proti komu je trestní řízení vedeno, na straně druhé. V zájmu účinné ochrany zájmů obviněného mu čl. 40 odst. 3 Listiny zaručuje následující práva. Obviněný musí mít v první řadě přiměřený čas a možnosti k přípravě obhajoby, tj. dostatečný prostor seznámit se s tím, co je mu kladeno za vinu, a zaujmout k obvinění určitou pozici. Obviněný se může hájit osobně, anebo má právo zvolit si obhájce. O právní pomoc může obviněný požádat. Jde-li o některý z případů tzv. nutné obhajoby, <sup>66</sup> pokud si obhájce sám nezvolí, soud mu jej určí. Obhájce jedná vždy v zájmu zastoupeného a je povinen zachovávat mlčenlivost o skutečnostech, které se v souvislosti s výkonem obhajoby dozvědl. Z důvodu nemajetnosti může soud rozhodnout, že obviněný má nárok na bezplatnou obhajobu.

[*Právo nevypovídat*] Obviněný může vypovídat, jak uzná za vhodné. Strategie obhajoby může být založena i na nepravdivých tvrzeních. Obviněný není povinen s orgány činnými v trestním řízení spolupracovat, natož sám sebe usvědčovat. Dle čl. 40 odst. 4 Listiny tedy nemusí ani vypovídat ke skutečnostem, které jsou mu kladeny za vinu. O právu nevypovídat musí být vždy poučen. K výpovědi nemůže být obviněný nucen, ani pod příslibem něčeho, za použití lsti, úskoku nebo pod hrozbou sankce (např. uvalením vazby).

[*Zákaz dvojího stíhání či potrestání*] Dle čl. 40 odst. 5 Listiny nemůže být nikdo trestně stíhán za čin, pro který již byl pravomocně odsouzen nebo zproštěn obžaloby. Jinými slovy je zakázáno trestní stíhání ve věci, která již byla jednou rozhodnuta bez ohledu na výsledek řízení. Z uvedeného vyplývá také zákaz opakovaně potrestat osobu za stejný skutek. Pouhé odložení trestní věci, nebo zastavení trestního stíhání však nepředstavují překážku věci rozhodnuté (*res iudicata*). V rozporu s touto zásadou není, pokud jsou uplatněny mimořádné opravné prostředky (obnova řízení, stížnost pro porušení zákona, dovolání).

[*Zákaz retroaktivity trestního*] Článek 40 odst. 6 Listiny stanoví, že trestnost činu se posuzuje a trest se ukládá podle zákona účinného v době, kdy byl čin spáchán. Pozdějšího zákona se použije, jestliže je to pro pachatele příznivější. V zájmu zachování právní jistoty osob před trestní represí je zakázána zpětná účinnost neboli retroaktivita těch ustanovení trestního práva, která určují, jaké jednání je trestné a jaký trest lze za něj uložit. Tyto otázky musí být zásadně posuzovány podle právních norem účinných v době, kdy k jednání došlo. Výjimkou jsou případy, kdy je později přijatá právní úprava pro

<sup>65</sup> Podobně viz článek 90 Ústavy.

<sup>66</sup> Mezi ty řadí § 36 trestního řádu např. situace, kdy je obviněný ve vazbě, ve výkonu trestu odnětí svobody anebo ve výkonu ochranného opatření, je-li jeho svéprávnost omezena, jde-li o řízení proti uprchlému.

pachatele činu příznivější (např. dané jednání již není trestným činem, ale přestupkem, lze za něj uložit mírnější trest apod.). V těchto případech musí být mírnější právní rámec aplikován přednostně.

## **C. Právo na spravedlivý proces v mezinárodním právu**

### **7.8. *Evropská úmluva o lidských právech***

Právo na spravedlivý proces upravuje článek 6 [Evropské úmluvy o lidských právech](#) („Úmluva“). Záruky v něm obsažené představují minimální procesní standard ochrany účastníků řízení před soudy napříč členskými státy Rady Evropy. Jinými slovy vnitrostátní katalogy lidských práv mohou poskytovat vyšší úroveň ochrany dílčích procesních práv, nemohou ji však podkročit. Obecně, ale i v kontextu České republiky, jde o vůbec nejčastěji porušované právo chráněné Úmluvou.<sup>67</sup>

Na rozdíl od Listiny se článku 6 Úmluvy nelze dovolávat ve všech soudních řízeních. Rozsah jeho věcné působnosti je užší. Dle prvního odstavce se toto ustanovení použije, pokud se v řízení rozhoduje o „občanských právech nebo závazcích“ nebo „o oprávněnosti trestního obvinění“. Obě slovní spojení patří mezi tzv. autonomní pojmy práva Úmluvy [viz otázka č. 8]. Některá řízení nelze podřadit pod žádný z uvedených pojmů, a proto se v nich nelze ani dovolávat dílčích procesních práv chráněných v článku 6 Úmluvy. Mezi taková řízení patří tradičně řízení v daňových věcech,<sup>68</sup> řízení ohledně vstupu, pobytu a vyhošťování cizinců nebo řízení o politických právech.<sup>69</sup> Jiná řízení, která na první pohled nemají civilní ani trestní povahu, naopak do věcného rozsahu tohoto ustanovení spadat mohou. ESLP totiž vykládá oba autonomní pojmy poměrně extenzivně. Tím dochází k rozšiřování okruhu řízení, v nichž se článek 6 Úmluvy použije. Výsledkem je, že za civilní či trestní ve smyslu Úmluvy jsou považována i některá řízení, která bychom za taková v českém právu nutně nepovažovali.<sup>70</sup>

Dané ustanovení se skládá ze tří odstavců. Klíčový je odstavec první. Práv, která jsou v něm výslovně uvedena,<sup>71</sup> anebo z něho dovozována,<sup>72</sup> se lze dovolávat v řízeních, která mají jak občanskoprávní, tak trestněprávní povahu. Druhý a třetí odstavec obsahují výlučně záruky spravedlivého trestního procesu.<sup>73</sup> Některé další záruky trestního řízení se nacházejí v jiných ustanoveních Úmluvy a jejích protokolů.<sup>74</sup>

### **7.9. *Jiné mezinárodní smlouvy***

Právo na účinnou soudní ochranu a spravedlivý proces je dále zaručeno v hlavě VI [Listiny základních práv EU](#). Klíčovým ustanovením je její článek 47, který garantuje každému, jehož práva a svobody zaručené v právu EU byly porušeny, právo na účinné prostředky nápravy před soudem. Po vzoru

<sup>67</sup> Nejčastěji porušovanou zárukou spravedlivého procesu je nedodržení požadavku na projednání věci v přiměřené lhůtě.

<sup>68</sup> Výjimkou jsou řízení, v nichž bylo daňovému subjektu vyměřeno daňové penále. Ta mají dle ustálené rozhodovací praxe ESLP kvazi-trestní povahu.

<sup>69</sup> Např. řízení o rozpuštění politické strany.

<sup>70</sup> Za kvazi-trestní je tak obecně dle judikatury ESLP považována oblast správního trestání, řízení o uložení daňového penále apod. Civilní povahu má naopak rozhodování v oblasti sociálního zabezpečení, kárná řízení, pracovněprávní spory státních zaměstnanců *largo sensu*, tedy včetně soudců, státních zástupců apod. Soud např. dovodil, že je čl. 6 odst. 1 Úmluvy použitelný na řízení, v němž byla stěžovateli zneplatněna bezpečnostní prověrka (viz *Regner proti České republice*, č. 35289/11, rozsudek velkého senátu ze dne 19. září 2017).

<sup>71</sup> Právo na spravedlivé projednání věci, na nezávislý a nestranný soud zřízený zákonem, na projednání věci v přiměřené lhůtě, na veřejné projednání věci a vyhlášení rozsudku.

<sup>72</sup> Judikatura ESLP dovodila, že součástí čl. 6 odst. 1 Úmluvy jsou také právo na přístup k soudu, na kontradiktornost řízení, rovnost zbraní, na přítomnost u jednání, na náležité odůvodnění soudního rozhodnutí, právo neobviňovat sebe sama, zákaz provokace trestného činu, ale třeba i právo na výkon soudního rozhodnutí.

<sup>73</sup> Zejména zásadu presumpce nevinoty, právo být seznámen s povahou a důvody obvinění, mít čas a možnosti na přípravu obhajoby, právo na obhajobu samotné, právo vyslyšet svědky, právo na pomoc tlumočnicka.

<sup>74</sup> Viz např. článek 7 (zákaz trestu bez zákona), článek 2 Protokolu č. 7 k Úmluvě (právo na odvolání v trestních věcech), článek 3 Protokolu č. 7 (právo na odškodnění v případě justičního omylu), článek 4 Protokolu č. 7 (právo nebýt souzen nebo potrestán dvakrát).

článku 6 Úmluvy dále stanoví, že každý má právo, aby jeho věc byla spravedlivě, veřejně a v přiměřené lhůtě projednána nezávislým a nestranným soudem, předem zřízeným zákonem. Navazující ustanovení obsahují dílčí záruky trestního procesu jako je právo na obhajobu, presumpci nevinu, zásadu zákonnosti a přiměřenosti trestných činů a trestů a zákaz dvojího stíhání nebo potrestání za stejný trestný čin.

Po vzoru článku 6 Úmluvy je právo na spravedlivý proces chráněno také v článku 14 [Mezinárodního paktu o občanských a politických právech](#).

Zvláštní povahu má článek 13 [Úmluvy OSN o právech osob se zdravotním postižením](#). Ten stanoví, že státy jsou povinny zajistit účinný přístup těchto osob ke spravedlnosti na rovnoprávném základě s ostatními, mimo jiné i prostřednictvím procedurálních a věku odpovídacích úprav, s cílem usnadnit jim účinné plnění jejich role jako přímých nebo nepřímých účastníků a svědků při všech soudních řízeních, a to i ve fázi vyšetřování a předběžného řízení.

#### ***Doporučená literatura:***

BARTOŇ, M. a kol. *Základní práva*. Praha: Leges, 2016;

MOLEK, P. *Právo na spravedlivý proces*. 1. vyd. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2012;

*Příručka o evropských právních předpisech v oblasti přístupu ke spravedlnosti*. Agentura Evropské unie pro základní práva a Rada Evropy, 2016;

WAGNEROVÁ, E., ŠIMÍČEK, V., LANGÁŠEK, T., POSPÍŠIL, I. a kol. *Listina základních práv a svobod. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2012.

#### ***Doporučené odkazy:***

Webové stránky Ústavního soudu: <https://www.usoud.cz/>

Česká advokátní komora: <https://www.cak.cz>

**8. Evropská úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod (poslání, obsah, základní zásady výkladu, přípustná omezení práv), Evropský soud pro lidská práva (řízení před Soudem, výkon rozsudků, nejvýznamnější rozsudky proti České republice)**

A.	Evropská úmluva o ochraně lidských práv .....	69
8.1.	Rada Evropy, přijetí Úmluvy a její význam .....	69
8.2.	Dodatkové protokoly k Úmluvě .....	70
8.3.	Postavení a význam Úmluvy v právním řádu České republiky .....	70
8.4.	Podmínky přijatelnosti .....	70
8.5.	Základní výkladové metody .....	71
8.6.	Chráněná práva a svobody .....	73
8.7.	Negativní vs. pozitivní závazky .....	73
8.8.	Přípustná omezení práv a svobod .....	74
B.	Evropský soud pro lidská práva .....	74
8.9.	Složení .....	74
8.10.	Řízení před Soudem .....	74
8.11.	Výkon rozsudků a jejich závaznost .....	75
8.12.	Zastupování České republiky v řízení před Soudem .....	76
8.13.	Nejvýznamnější rozsudky proti České republice .....	76

**A. Evropská úmluva o ochraně lidských práv**

**8.1. Rada Evropy, přijetí Úmluvy a její význam**

V poválečné atmosféře byla pocíťována potřeba vytvořit katalog základních práv a svobod, které musí státy dodržovat, aby se předešlo opakování válečných hrůz a utrpení. První takový katalog přijalo dne 10. prosince 1948<sup>75</sup> Valné shromáždění OSN. Přijetí [Všeobecné deklarace lidských práv](#) představovalo významný milník v ochraně základních práv na mezinárodním poli, přesto tato iniciativa trpěla tím, že nešlo o právně závazný dokument.<sup>76</sup>

Dne 5. května 1949 byla v Londýně podepsána smlouva, která položila právní základy [Rady Evropy](#). Ta je svébytnou mezinárodní organizací, kterou je třeba důsledně odlišovat od Evropské unie („EU“) a jejích orgánů. Na rozdíl od EU není Rada Evropy budována na principu nadnárodním, ale mezivládním, tedy spolupráci jinak svrchovaných států. Jejimi hlavními orgány jsou Parlamentní shromáždění tvořené delegacemi národních parlamentů a Výbor ministrů, v němž zasedají ministři zahraničních věcí, popř. jimi vyslaní zástupci. V současné době tvoří Radu Evropy 47 států a jejím sídlem je Štrasburk.<sup>77</sup> Podpis zakládací smlouvy, dnes nazývané [Statut Rady Evropy](#), měl představovat poválečné usmíření evropských národů, které vyjádřily odhodlání spolupodílet se na uskutečňování ideálů a zásad, které jsou jejich společným dědictvím, a usnadňovat jejich hospodářský a společenský rozvoj.<sup>78</sup> Z hlediska lidských práv je klíčový článek 3 Statutu Rady Evropy, podle něhož členské státy zaručují všem osobám ve své jurisdikci dodržování lidských práv a základních svobod.

Dne 4. listopadu 1950 byla v Římě podepsána [Evropská úmluva o ochraně lidských práv](#) („Úmluva“). V účinnost vstoupila dne 3. září 1953. Na rozdíl od Všeobecné deklarace lidských práv byla Úmluva od počátku koncipována jako závazný lidskoprávní katalog. Její význam však spočívá především v bezprecedentním kontrolním mechanismu dodržování těchto práv. Úmluva vůbec poprvé umožnila, aby jednotlivec, který se cítí být dotčen na svých právech, zahájil na mezinárodní úrovni řízení proti státu. Tyto stížnosti původně přijímala Evropská komise pro lidská práva. V roce 1959 byl zřízen [Evropský soud pro lidská práva](#) („Soud“), jehož jurisdikce však byla pouze fakultativní. Jeho

<sup>75</sup> Datum přijetí Všeobecné deklarace lidských práv, tj. 10. prosinec, se dodnes slaví jako den lidských práv.

<sup>76</sup> Dnes silí hlasy zastánců názoru, že plynutím času získala Všeobecná deklarace lidských práv postavení mezinárodního obyčejje, a tím i právně závaznou povahu.

<sup>77</sup> V podstatě všechny státy Evropy s výjimkou Běloruska.

<sup>78</sup> Viz čl. 1 písm. a) Statutu Rady Evropy.

pravomoc zabývat se stížnostmi osob závisela na tom, zda daná smluvní strana Úmluvy uznala pravomoc tohoto soudu, či nikoliv. Soud navíc nebyl trvale fungujícím orgánem. Soudci se scházeli *ad hoc* podle potřeby.

## **8.2.    *Dodatkové protokoly k Úmluvě***

Postupem času bylo přijato celkem 16 dodatkových protokolů k Úmluvě. Některé z nich si kladly za cíl rozšířit existující katalog lidských práv, zbývající protokoly vedly k úpravám kontrolního mechanismu Úmluvy. Zvláště významné změny přinesl s účinností od 1. listopadu 1998 Protokol č. 11. Na jeho základě byla zrušena Evropská komise pro lidská práva a nestálý Soud se stal permanentním soudem s obligatorní pravomocí rozhodovat o individuálních stížnostech na porušení práv a svobod zaručených Úmluvou.

V průběhu let se stal Soud obětí vlastního úspěchu. V naději, že se domohou spravedlnosti, se na něj ročně obrací desítky tisíc osob. Pod enormním nápořem stížností byl Soud nucen přistoupit k reformním krokům, aby se s nimi mohl účinně vypořádat. Některé významné změny, jako např. zavedení rozhodovací formace samosoudců či podmínka podstatné újmy coby nové kritérium přijatelnosti stížností, byly zavedeny Protokolem č. 14.

## **8.3.    *Postavení a význam Úmluvy v právním řádu České republiky***

Česká republika je Úmluvou vázána s účinností od 18. března 1992, kdy ji ratifikovala její právní předchůdkyně Česká a Slovenská federativní republika.<sup>79</sup> Česká republika přistoupila ke všem hmotněprávním dodatkovým protokolům s výjimkou Protokolu č. 12 (všeobecný zákaz diskriminace), který podepsala, ale dosud neratifikovala. Česká republika dosud nepodepsala ani neratifikovala Protokol č. 16, který zavádí novou pravomoc Soudu vydávat na žádost nejvyšších národních soudů tzv. poradní stanoviska k výkladu a aplikaci Úmluvy.

Podle článku 10 Ústavy platí, že „[V]yhlášené mezinárodní smlouvy, k jejichž ratifikaci dal Parlament souhlas a jimiž je Česká republika vázána, jsou součástí právního řádu; stanoví-li mezinárodní smlouva něco jiného než zákon, použije se mezinárodní smlouva.“ Úmluva splňuje veškeré náležitosti mezinárodní smlouvy ve smyslu článku 10 Ústavy, a proto tvoří platnou součást českého právního řádu. Druhá věta článku 10 Ústavy za středníkem určuje, jaké je postavení mezinárodních smluv v hierarchii právních norem. Podle kritéria právní síly se Úmluva nachází na úrovni běžných zákonů, vůči nimž však požívá aplikační přednosti. To znamená, že tam, kde se použitelná ustanovení Úmluvy a zákona obsahově rozcházejí, musí být na řešený případ přednostně použita Úmluva. Dlužno doplnit, že Ústavní soud zastává odlišný právní názor. V tzv. [konkurzním nálezu](#) dovedil, že mezinárodní úmluvy o lidských právech a svobodách jsou součástí ústavního pořádku České republiky.<sup>80</sup> Prizmatem Ústavního soudu má tudíž Úmluva dokonce právní sílu srovnatelnou s ústavními zákony.

Z postavení Úmluvy v českém právním řádu vyplývají zásadní důsledky. Předně jsou všechny orgány veřejné moci jejím obsahem vázány. To znamená, že ji musí samy dodržovat a při výkonu zákonem svěřených pravomocí také aplikovat a vynuocovat její dodržování dalšími osobami. To je zvláště důležité, neboť její nerespektování může založit odpovědnost České republiky za porušení mezinárodních závazků, které na sebe přistoupením k Úmluvě převzala. Také veškeré právní předpisy – zákonné i podzákonné –, ale i individuální správní akty jako jsou soudní či správní rozhodnutí, musí být s Úmluvou v souladu.

## **8.4.    *Podmínky přijatelnosti***

Aby se mohl Soud stížností jednotlivce věcně zabývat, musí být splněny tzv. podmínky přijatelnosti dle článku 35 Úmluvy. První podmínkou je vyčerpání všech účinných vnitrostátních prostředků nápravy. Jinými slovy stěžovatel nemůže svou záležitost předložit mezinárodnímu soudu, lze-li

<sup>79</sup> Ve Sbírce zákonů byla vyhlášena jako sdělení federálního ministerstva zahraničních věcí o sjednání Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod a Protokolů na tuto Úmluvu navazujících pod č. 209/1992 Sb.

<sup>80</sup> Viz náleze ze dne 25. června 2002, sp. zn. Pl. ÚS 36/01 (tzv. konkurzní náleze).

zjednat nápravu prostřednictvím českého právního řádu. V praxi to znamená, že námitka porušení daného práva či svobody musí být přinejmenším co do podstaty vznesena před soudy všech stupňů soudní soustavy, včetně Ústavního soudu. Druhou podmínkou je, že stížnost musí být doručena Soudu nejpozději do 6 měsíců ode dne, kdy bylo stěžovateli doručeno konečné vnitrostátní rozhodnutí. Protokol č. 15 zkracuje s účinností od 1. února 2022 tuto lhůtu na čtyři měsíce. Aby byla stížnost přijatelná, stěžovatel musí nadto utrpět tzv. podstatnou újmu. Tato podmínka přijatelnosti je vyjádřením obecné právní zásady, že soud se nemá zabývat maličkostmi. Je-li předmětem sporu např. bagatelní částka v řádu stovek korun, Soud se stížností pravděpodobně nebude zabývat. Soud nepřezkoumává ani stížnosti anonymní či v podstatě stejné jako stížnosti dříve projednané nebo projednávané jiným mezinárodním kontrolním orgánem. Odmítá však také stížnosti zneužívající. Těmi se rozumí stížnosti svým obsahem urážlivé, vulgární, nebo vědomě založené na neúplných, nepravdivých či zkreslených informacích. Nepřijatelné jsou také stížnosti tzv. zjevně neopodstatněné, neboli očividně nevykazující žádné známky porušení Úmluvy.

V neposlední řadě Soud odmítá stížnosti neslučitelné s ustanoveními Úmluvy nebo jejími protokoly. Rozlišujeme čtyři roviny působnosti Úmluvy – věcnou, časovou, osobní a místní. Věcně neslučitelné jsou stížnosti, v nichž se stěžovatelé dovolávají práv, která nejsou Úmluvou zaručena (právo na bydlení, právo na azyl apod.). Z časového hlediska se Soud může zabývat stížnostmi jen za předpokladu, že k tvrzenému zásahu do práv došlo až poté, co žalovaný stát přistoupil k Úmluvě. Soud se proto nemůže zabývat staršími křivdami, např. otázkou navrácení majetku sudetským Němcům. Osobní rozsah stanoví článek 34 Úmluvy, podle něhož může stížnost podat každá fyzická osoba, nevládní organizace<sup>81</sup> nebo skupina osob, jestliže tvrdí, že se staly obětí porušení práv a svobod zaručených Úmluvou. Není-li stížnost podána oprávněnou osobou, Soud ji prohlásí za nepřijatelnou. Místní působnost Úmluvy je až na výjimky teritoriální. Proti České republice lze tudíž podávat stížnost jen za předpokladu, že k porušení práv a svobod došlo na jejím území.

### **8.5. Základní výkladové metody**

K autoritativnímu výkladu Úmluvy je podle jejího článku 32 povolán Soud. Ten si v průběhu let osvojil řadu standardních, ale i méně obvyklých výkladových technik.

[*Vídeňská úmluva o smluvním právu*] Úmluva je mezinárodní smlouvou, a proto se její výklad řídí články 31 až 33 [Vídeňské úmluvy o smluvním právu](#) („VÚSP“).<sup>82</sup> Úmluva musí být vykládána v dobré víře, v souladu s obvyklým významem, který je dáván výrazům v ní uvedených v jejich celkové souvislosti, a rovněž s přihlédnutím k jejímu předmětu a účelu (čl. 31 odst. 1 VÚSP). Při jejím výkladu je třeba vzít na zřetel také její preambuli (čl. 31 odst. 2 VÚSP). Úmluva musí být dále vykládána se zřetelem ke každému příslušnému pravidlu mezinárodního práva použitelného ve vztazích mezi stranami [čl. 31 odst. 3 písm. c) VÚSP]. Jinými slovy Soud při jejím výkladu přihlíží k vývoji mezinárodního práva, jehož je Úmluva součástí. Jako doplňkový nástroj výkladu lze přihlížet také k přípravným materiálům a okolnostem, za nichž byla uzavřena (článek 32 VÚSP). Článek 33 VÚLP řeší případné rozpory mezi různými jazykovými verzemi mezinárodní smlouvy. V případě Úmluvy platí, že její anglické a francouzské znění mají stejnou platnost. V případě zjištěných rozporů mezi použitými výrazy se použije to znění, které nejlépe odpovídá předmětu a účelu Úmluvy coby lidskoprávní smlouvy.

[*Úmluva coby „živoucí instrument“*] Již raná judikatura Soudu hovoří o tom, že Úmluva je „živoucím instrumentem“. Její výklad proto není neměnný. Naopak musí odrážet měnící se společenské podmínky a okolnosti. Jinými slovy Soud upřednostňuje dynamický výklad Úmluvy před historickým.

<sup>81</sup> Pojem nevládní organizace je autonomní a Soud jej vykládá zeširoka. Zahrnuje tak i obchodní korporace, spolky, odbory, nadace apod. Klíčové je, zda je právnická osoba dostatečně nezávislá na státu. Není-li tomu tak, stížnost podat nemůže, protože je součástí entity, která by zároveň vystupovala na straně žalované. Takto Soud odmítá např. stížnosti podávané územními samosprávnými celky, jako jsou obce či kraje.

<sup>82</sup> Publikována pod č. 15/1988 Sb. Vídeňská úmluva sice byla přijata později než Úmluva, takže by se na ni v zásadě neměla použít, Soud však záhy vysvětlil, že to neplatí pro uvedená ustanovení obsahující základní výkladová pravidla mezinárodních smluv, neboť ta představují obecně uznávané zásady mezinárodního práva (*Golder proti Spojenému království*, č. 4451/70, rozsudek pléna ze dne 21. února 1975, § 29).



Vychází tak z toho, jak společnost funguje dnes, nikoli jak fungovala v 50. letech, kdy byla Úmluva přijata. S odkazem na tuto zásadu Soud např. dovodil absolutní zákaz tělesných trestů, nemožnost trestního postihu homosexuality nebo právo transgender osob na úřední změnu pohlaví.

[*Autonomní pojmy*] Při práci s Úmluvou je třeba mít na paměti, že pojmy a slovní spojení v ní obsažené mají autonomní význam. To znamená, že jim nelze přikládat stejný obsah, jako jsme zvyklí podle českého práva. V opačném případě by hrozilo, že Úmluva bude mít v každém státě jiný obsah, rozsah a meze, což by vedlo k uplatňování odlišných lidskoprávních standardů. Autoritativní výklad pojmů, jako jsou „trestní obvinění“, „občanská práva nebo závazky“, „obydlí“, „majetek“ a mnohé další, podává Soud nezávisle na vnitrostátních právních rádech.

[*Implicitní práva*] Zvláštní výkladovou metodou je tzv. doktrína o implicitních právech. Výkon některých práv podle Úmluvy totiž předpokládá existenci jiných práv, která v jejím textu nejsou výslovně zmíněna. Soud takto např. dovodil, že právo na spravedlivý soudní proces, nemá-li být teoretické a iluzorní, musí zahrnovat i právo na přístup k soudu, ale třeba i právo na výkon soudního rozhodnutí.

[*Zásada subsidiarity*] Soud není od toho, aby nahrazoval vnitrostátní mechanismy na ochranu lidských práv. Proto je jednou z podmínek přijatelnosti také přednostní vyčerpání všech účinných vnitrostátních prostředků nápravy. Soud není ani jakýmsi soudem čtvrté instance. Řízení před ním tedy není pokračováním vnitrostátního řízení. Jeho úlohou je toliko zjistit, zda nedošlo k porušení Úmluvy, nikoli zkoumat skutkové nebo právní omyly, jichž se na vnitrostátní úrovni dopustily soudy. Dalším projevem této zásady je skutečnost, že Soud zpravidla vychází ze skutkového stavu tak, jak byl zjištěn vnitrostátními soudy. Stejně tak nepřehodnocuje ani výklad vnitrostátního práva jimi podaný, ledaže by byl svévolný nebo zjevně nerozumný.

[*Prostor pro uvážení*] Úmluva nestanoví jednotnou úroveň ochrany základních práv a svobod napříč státy Rady Evropy. Stanoví toliko minimální standard, pod který státy nesmějí jít. Pokud státy nepodkročí tento práh, je především na nich, jak nastaví politiky a jaká opatření budou považovat za vhodná, aby regulovaly jednotlivá odvětví lidské činnosti. I v tom lze spatřovat projev subsidiární povahy Soudu. Úmluva tedy vnitrostátním orgánům přiznává určitý prostor pro uvážení (*margin of appreciation*), aby zohlednily místní podmínky, kulturní tradice a historickou zkušenost. V konkrétní věci je pak stěžejní určení, zda je tento prostor spíše široký nebo úzký. Takové hodnocení je založeno na pečlivém vážení řady kritérií. Mezi nejvýznamnější náleží povaha dotčeného práva, sledovaný legitimní cíl<sup>83</sup>, zda bylo zasazeno do jeho podstaty, nebo spíše okrajových aspektů<sup>84</sup>, zda existuje evropský konsensus ohledně vhodného řešení dané otázky apod.<sup>85</sup> Prostor pro uvážení je státům obecně přiznán v oblastech hospodářské a sociální politiky, včetně např. zdravotnictví, dopravy, územního plánování a rozvoje apod.

[*Ochrana praktických a účinných práv*] Další významnou zásadou je pravidlo, že Úmluva musí být vykládána takovým způsobem, aby chránila práva praktická a účinná, nikoli teoretická a iluzorní. Z výkladů, které se nabízejí, tak Soud upřednostňuje ten, který umožňuje účinné užívání práv a svobod podle Úmluvy. Příkladem je např. právo na bezplatnou obhajobu. Soud takto dovodil, že má-li být účinné, nelze se spokojit s tím, že byl osobě formálně obhájce *ex offio* přidělen, pokud řádně nevykonával s tím související povinnosti, o čemž soudy věděly.

[*Proporcionalita*] Leitmotivem, který se prolíná celým systémem Úmluvy je v neposlední řadě zásada proporcionality. Ať Soud zkoumá, zda byl zásah do základních práv v demokratické společnosti nezbytný, nebo zda se vnitrostátním orgánům v případě pozitivních závazků podařilo nastolit

<sup>83</sup> Větší prostor pro uvážení je státům přiznáván např. v případě ochrany národní bezpečnosti nebo morálky.

<sup>84</sup> To lze ilustrovat na svobodě projevu. Její jádro, do něhož mohou státy zasahovat jen zcela výjimečně, tvoří např. projevy politické povahy nebo svoboda tisku. Na straně druhé jsou komerční projevy, např. reklama, jejichž regulace a omezení budou z pozice státu snáze ospravedlnitelné.

<sup>85</sup> Pokud např. panuje napříč členskými státy Rady Evropy shoda v tom, že by měly být umožněny potraty i z jiných než zdravotních důvodů, stát, který se ocitá se svojí restriktivní právní úpravou izolovaný a vývojově pozadu, bude Soudem tlačen k tomu, aby svůj přístup přehodnotil. Prostor pro uvážení tudíž bude velmi zúžený. Naopak není-li mezi státy shoda, zda připustit sňatky párů osob stejného pohlaví, prostor pro uvážení jednotlivých států bude spíše široký.

spravedlivou rovnováhu mezi soupeřícími zájmy, cílem obojího je zajistit, že práva a svobody budou omezeny jen v přiměřeném rozsahu (k testu proporcionality viz níže).

## **8.6. Chráněná práva a svobody**

Samotný text Úmluvy tvoří 59 článků, z nichž ovšem pouze 14 zaručuje ochranu základním právům. Zbylá ustanovení upravují především organizaci a fungování Soudu a řízení před ním. Mezi hmotněprávními ustanoveními nalezneme právo na život (čl. 2), zákaz mučení, nelidského nebo ponižujícího zacházení či trestání (čl. 3), zákaz otroctví, nevolnictví a nucených prací (čl. 4), právo na osobní svobodu a bezpečnost (čl. 5), právo na spravedlivý proces (čl. 6), zásada trestnosti a ukládání trestů na základě zákona (čl. 7), právo na respektování soukromého a rodinného života, obydlí a korespondence (čl. 8), svoboda myšlení, svědomí a náboženského vyznání (čl. 9), svoboda projevu (čl. 10), svoboda shromažďování a sdružování (čl. 11), právo uzavřít manželství (čl. 12), právo na účinný právní prostředek nápravy (čl. 13) a zákaz diskriminace při užívání práv a svobod chráněných Úmluvou (čl. 14). Výčet práv a svobod chráněných Úmluvou významně rozšiřují dodatkové protokoly. Protokol č. 1 zaručuje ochranu majetku (čl. 1), právo na vzdělání (čl. 2) a právo na svobodné volby (čl. 3). Protokol č. 4 dále stanoví zákaz uvěznění pro dluh (čl. 1), svobodu pohybu (čl. 2), zákaz vyhoštění občanů (čl. 3) a zákaz hromadného vyhoštění cizinců (čl. 4). Protokol č. 7 obsahuje procesní záruky v případě vyhoštění cizinců (čl. 1), právo na odvolání v trestních věcech (čl. 2), právo na odškodnění v případě justičního omylu (čl. 3), právo nebyť dvakrát souzen nebo potrestán (ne bis in idem) (čl. 4) a rovnost mezi manželi (čl. 5). Protokol č. 12 stanoví všeobecný zákaz diskriminace.<sup>86</sup> V neposlední řadě Protokol č. 6 zakazuje trest smrti v době míru a Protokol č. 13 jde ještě dále, když zapovídá trest smrti za všech okolností.

## **8.7. Negativní vs. pozitivní závazky**

Úmluva chrání jednotlivce především před zásahy do práv ze strany orgánů veřejné moci. Tomu odpovídá povinnost států zdržet se zásahů, ledaže jsou ospravedlnitelné (k přípustným omezením práv viz kapitulu níže). V tomto smyslu se hovoří o negativních závazcích států. Mnohá ustanovení však zároveň vyžadují, aby státy svým konáním zajistily účinnou ochranu práv, včetně jejich porušování ze strany třetích osob, popř. před jinými vnějšími vlivy a událostmi (tzv. pozitivní závazky). Práva chráněná Úmluvou tak ve výsledku nepůsobí pouze mezi státem a jednotlivci, ale nepřímě i v horizontálních vztazích mezi jednotlivci navzájem.

Příkladem práva, které zakládá pozitivní i negativní závazky státu, je právo na život dle článku 2 Úmluvy. Dané ustanovení zakazuje úmyslné zbavení života.<sup>87</sup> Zároveň však stanoví, že právo každého na život je chráněno zákonem. Zajištění ochrany lidských životů může po státech vyžadovat nejrůznější plnění. Předně jsou povinny přijmout odpovídající právní rámec, který by skýtal účinnou ochranu tohoto práva. To v praxi znamená např. kriminalizovat úmyslná zbavení života, regulovat používání střelných zbraní a použití potenciálně smrtící síly apod. Aby byl takový právní rámec účinný, musí státy přijmout také vhodná opatření, aby fungoval v praxi. V případě používání střelných zbraní tak musí např. zajistit, že bude ověřována způsobilost jejich držitelů, kteří budou řádně proškoleni a poučeni o omezených podmínkách, za kterých lze zbraň použít. Současně je nezbytné, aby na případy zbavení života reagoval soudní systém. V případě úmyslných zbavení života mají státy pozitivní povinnost vést tzv. účinné vyšetřování. To znamená, že orgány činné v trestním řízení musejí náležitě vyšetřit okolnosti, za nichž došlo k úmrtí, zjistit totožnost odpovědných osob a tyto eventuálně i přiměřeně potrestat. Rovněž v případě neúmyslných úmrtí (např. v důsledku nedbalosti lékařského personálu) musí být události prošetřeny. Článek 2 však nutně nevyžaduje trestněprávní reakci. Postačí tudíž vyvození odpovědnosti v rovině občanskoprávní (nejčastěji náhrady újmy na zdraví), správní potrestání či uložení kárné sankce. Za určitých okolností může vyvstat také pozitivní povinnost přijmout operativní opatření k odvrácení skutečného a bezprostředního ohrožení lidského života.

<sup>86</sup> V tomto smyslu představuje jakousi nadstavbu článku 14 Úmluvy, který zakazuje diskriminaci pouze při užívání práv a svobod zaručených Úmluvou.

<sup>87</sup> Při splnění úzce konstruovaných podmínek však připouští úmyslné použití síly, která může mít potenciálně smrtící účinky.

### **8.8. Přípustná omezení práv a svobod**

Některá práva v Úmluvě mají absolutní povahu. Patří k nim zejména zákaz mučení, nelidského či ponižujícího zacházení nebo trestání (čl. 3), zákaz otroctví či nevolnictví (čl. 4 odst. 1), zásada trestnosti u ukládání trestů na základě zákona (čl. 7) nebo zákaz dvojího trestu či stíhání za týž skutek (čl. 4 Protokolu č. 7). Tato práva nepřipouštějí žádná omezení, a proto jakékoli zasahování do nich znamená automaticky jejich porušení. Důsledkem absolutní povahy článku 3 Úmluvy je např. zásada *non-refoulement*, tedy nemožnost vyhostit či vydat osobu do státu jejího původu, pokud jí tam hrozí reálné nebezpečí špatného zacházení.

Ostatní práva jsou relativní, takže za určitých okolností omezena být mohou. Články 8 až 11 Úmluvy obsahují tři základní kritéria, kterými Soud posuzuje, zda byl konkrétní zásah do těchto práv ospravedlnitelný. Jsou jimi: a) legalita, b) legitimita a c) proporcionalita. U jiných práv a svobod Soud používá tento základní test analogicky, nebo s drobnými odchylkami.

*[Zákonnost]* Aby byl zásah do práva v souladu se zákonem, musí především existovat zákonná opora, na jejímž základě je právo omezováno. Zákon je přitom autonomním pojmem Úmluvy, který Soud vykládá velmi široce. Materiálně vzato tak zákonem mohou být i předpisy nižší, neboli podzákonné, právní síly, ale třeba i ustálená judikatura soudů. Zákon ve smyslu Úmluvy musí navíc splňovat i určité kvalitativní atributy. Zákon musí být dostupný, aby se s ním mohli adresáti práva seznámit, musí být předvídatelný, tedy formulován dostatečně jasně a srozumitelně na to, aby mu mohly dotčené osoby přizpůsobit své chování, a konečně musí být právní úprava nastavena takovým způsobem, aby vylučovala svévolné zásahy do práv.

*[Legitimita]* Kritérium legitimacy vyžaduje, aby byl omezením sledován některý z legitimních cílů, které jsou taxativně vypočteny ve druhých odstavcích článků 8 až 11 Úmluvy. Základní práva tak lze omezit např. z důvodu ochrany zdraví, národní a veřejné bezpečnosti, předcházení zločinnosti nebo třeba ochrany práv a svobod jiných.

*[Proporcionalita]* V neposlední řadě musí být zásah nezbytný v demokratické společnosti. To znamená, že prostředky použité k dosažení vytyčeného legitimního cíle nesmí jít nad rámec toho, co je k jeho dosažení skutečně nezbytné. Zásah navíc musí odpovídat naléhavé společenské potřebě. Právě v tomto kroku testu Soud přihlíží také k tomu, zda stát v dané oblasti požívá spíše širokého nebo úzkého prostoru pro uvážení. Soud taktéž zkoumá, zda pro ospravedlnění zásahu předložily vnitrostátní soudy relevantní a dostatečné důvody.

## **B. Evropský soud pro lidská práva**

### **8.9. Složení**

K zajištění plnění závazků, které na sebe státy přijaly ratifikací Úmluvy, byl zřízen Soud. Pravomoc Soudu se vztahuje na všechny otázky týkající se výkladu a provádění Úmluvy. Soud tvoří po jednom soudci za každou smluvní stranu Úmluvy. V současnosti má tudíž dohromady 47 soudců. Soudce volí Parlamentní shromáždění Rady Evropy ze seznamu tří kandidátů navržených daným státem. Soudci jsou voleni na funkční období devíti let a nemohou být znovuzvoleni. V čele Soudu je jeho předseda, jemuž asistují dva místopředsedové. Stávajícím soudcem za Českou republiku je od roku 2012 bývalý advokát JUDr. Aleš Pejchal.

### **8.10. Řízení před Soudem**

Řízení před Soudem je až na výjimky písemné. Zahájeno je doručením stížnosti kanceláří Soudu. Stížnosti jsou dvojího druhu – mezistátní a individuální. Mezistátní stížnosti jsou v praxi zcela ojedinělé.<sup>88</sup> Stížnost se podává na předepsaném formuláři, podání stížnosti není zpoplatněno, může být

---

<sup>88</sup> Státy se k nim uchylují zpravidla jen v případě ozbrojených konfliktů nebo na podporu širší skupiny svých občanů, jejichž práva jsou v jiném státě porušována. Česká republika dosud žádnou mezistátní stížnost nepodala,

sepsána v češtině a stěžovatel nemusí být v okamžiku jejího podání zastoupen advokátem. Po zaregistrování stížnosti je přidělena k projednání některé z rozhodovacích formací Soudu. Úmluva zná čtyři rozhodovací formace – samosoudce, tříčlenné výbory, sedmičlenné senáty a velký senát tvořený 17 soudci. Úkolem samosoudců je odmítat stížnosti, které lze prohlásit za nepřijatelné bez dalšího přezkoumání. Těmi jsou zejména stížnosti očividně nesplňující podmínky přijatelnosti. Tyž pravomoc mají i výbory. Kromě toho však mohou vydávat i rozsudky o odůvodněnosti tam, kde je stížností nastolená otázka již předmětem ustálené judikatury. Vyřizují tak třeba stížnosti na průtahy soudních řízení apod. Ostatní stížnosti projednávají senáty. Velký senát vyřizuje mezistátní stížnosti, žádosti o poradní stanoviska podle Protokolu č. 16 k Úmluvě a konečně i individuální stížnosti, které vzbuzují závažné otázky ohledně výkladu a aplikace Úmluvy. K velkému senátu může být stížnost buď postoupena na základě žádosti některé ze stran po vynesení rozsudku senátu,<sup>89</sup> nebo i před ním, pakliže se senát vzdá své pravomoci stížnost projednat ve prospěch velkého senátu. V obou případech jde o velmi výjimečný postup. Česká republika se tak k velkému senátu dostává zpravidla jen jednou za několik let.

Není-li stížnost po prvotním přezkoumání vyhodnocena jako nepřijatelná, je postoupena žalované vládě, aby k ní zaujala stanovisko. Od tohoto okamžiku musí být stěžovatel v dalším řízení zastoupen advokátem. Řízení nadále probíhá v jednom z úředních jazyků Soudu, jimiž jsou angličtina a francouzština. Soud předně vládu vyzve, aby se zpravidla v tříměsíční lhůtě pokusila, je-li to vhodné, o smírné vyřešení věci se stěžovatelem<sup>90</sup>. Není-li to možné, je vláda vyzvána, aby zpravidla ve lhůtě dalších tří měsíců předložila Soudu své stanovisko k přijatelnosti a odůvodněnosti stížnosti. K pozici vlády se následně může znovu vyjádřit stěžovatel; součástí vyjádření je žádost o přiznání spravedlivého zadostiučinění. K tomu smí vláda předložit Soudu také své doplňující stanovisko a má tak „poslední slovo“. Pokud Soud výjimečně nerozhodne o konání veřejného slyšení ve Štrasburku, což bývá pravidlem u velkého senátu, předkládání argumentů stran tímto končí. Soud následně vynese rozsudek nebo rozhodnutí, v němž vysloví, zda došlo k porušení některého z práv či svobod podle Úmluvy. Rozsudky a rozhodnutí Soudu jsou uveřejňovány v elektronické online databázi [HUDOC](#).

Součástí rozsudku může být také výrok o přiznání tzv. spravedlivého zadostiučinění. Jde zpravidla o kompenzaci v penězích, která může podle povahy porušení Úmluvy zahrnovat náhradu vzniklé majetkové škody, nemajetkové újmy a náhradu nákladů vnitrostátního řízení, jakož i právního zastoupení před Soudem. Jinou pravomocí Soud nedisponuje. Nemůže tak např. zrušit vnitrostátní soudní či správní rozhodnutí, propustit vězněnou osobu, přikázat, aby byla stěžovateli navrácena movitá či nemovitá věc apod. I takové důsledky však mohou být z rozsudku Soudu vyvozeny v rámci jeho výkonu, o němž je pojednáno níže.

Podrobnější pravidla upravující řízení před Soudem obsahuje [jednací řád Soudu](#).

### **8.11. Výkon rozsudků a jejich závaznost**

Na výkon odsuzujících rozsudků Soudu dohlíží Výbor ministrů Rady Evropy. Tomuto orgánu musejí státy podávat pravidelná hlášení tzv. akční zprávy o tom, jak zamýšlí rozsudek vykonat a jaké konkrétní kroky byly v tomto ohledu učiněny. Pokud stát přesvědčí Výbor ministrů o tom, že se mu podařilo zjednat vhodnou formu nápravy, je o tom vydána rezoluce, jíž se dohled nad výkonem příslušného rozsudku uzavírá.

Rozsudky a rozhodnutí Soudu jsou striktně vzato na základě článku 46 Úmluvy závazné jen v konkrétní věci a pouze mezi stranami řízení, které vydání rozsudku nebo rozhodnutí předcházelo. Fakticky však podle povahy věci mohou mít a často mají širší normativní význam. Odsuzující rozsudky jsou státy povinny vykonat, což vyžaduje přijetí individuálních a obecných opatření.

---

v srpnu 2020 podalo Lichtenštejnsko historicky první mezistátní stížnost proti České republice na porušení práv jeho občanů v majetkových věcech (č. 35738/20).

<sup>89</sup> O postoupení věci velkému senátu rozhoduje panel pěti soudců. V naprosto převažující většině případů jsou žádosti o postoupení odmítány.

<sup>90</sup> Jednání o smíru podléhá striktní důvěrnosti. Porušení této povinnosti může vést k prohlášení stížnosti za zneužívající a jejímu odmítnutí pro nepřijatelnost.

V rovině individuálních opatření je stát povinen zjednat nápravu osobní situace stěžovatele. Ta ideálně spočívá v navrácení do stavu, v jakém se nacházel před porušením jeho práv. Došlo-li např. k porušení práva na spravedlivý proces, vhodnou formou nápravy je vnitrostátní řízení obnovit<sup>91</sup> a zajistit jeho řádný průběh v souladu se všemi náležitostmi řádného procesu. Podobně může stát dostát své povinnosti např. tím, že osobě vydá majetek, který jí byl protiprávně odňat. Navrácení v předešlý stav však není vždy prakticky proveditelné. Právě na tyto případy cílí pravomoc Soudu přiznat stěžovateli spravedlivé zadostiučinění. Stát je poté v rámci výkonu rozsudku povinen vyplatit stěžovateli jakési odškodnění ve výši stanovené Soudem.

Výkon rozsudku může zahrnovat také povinnost přijmout obecná opatření k nápravě. Jejich účelem je identifikovat příčiny porušení daného práva a napravit je, aby k obdobnému porušení nedošlo v budoucnu znovu. Obecné opatření může spočívat např. v novelizaci právní úpravy, změně rozhodovací praxe soudů anebo správních orgánů (např. přijetí vhodné metodiky, která pro příště stanoví, jak by měl policejní orgán postupovat u obětí domácího násilí). Plnění této povinnosti je z hlediska států vcelku racionálním postupem. Mohou tím totiž zabránit podávání obdobných stížností v budoucnu, s nimiž by Soud s vysokou mírou pravděpodobnosti naložil identicky. Rozsudek Soudu má tak nezpochybnitelný význam i pro projednávání skutkově a právně obdobných případů na vnitrostátní úrovni.

Podle povahy věci však mohou mít jakousi normativní sílu i rozsudky Soudu vydané v řízeních proti jiným smluvním stranám Úmluvy. I jejich prostřednictvím totiž Soud podává autoritativní výklad Úmluvy, od něhož se při rozhodování budoucích případů bezdůvodně neodchyluje. Rozhodnutí tím získávají faktickou sílu precedentu, neboť jsou návodem pro výklad a aplikaci Úmluvy vnitrostátními orgány. V tomto smyslu hovoříme o precedenčním působení či širší normativní závaznosti judikatury.

### **8.12. Zastupování České republiky v řízení před Soudem**

Českou republiku zastupuje v řízení před Soudem vládní zmocněnec. Tím je od roku 2002 Vít A. Schorm. Vládní zmocněnec je současně ředitelem kanceláře vládního zmocněnce („KVZ“), která je odborem Ministerstva spravedlnosti. Při sestavování obhajoby státu jsou všechny orgány veřejné moci, včetně soudů, na základě zákona<sup>92</sup> povinny poskytovat zmocněnci součinnost. Ta spočívá zejména v zapůjčení spisu a vyjádření ke stížnosti. Mezi úkoly KVZ náleží také výkon odsuzujících rozsudků. Za tímto účelem zřídil vládní zmocněnec zvláštní poradní orgán nazvaný [Kolegium expertů pro výkon rozsudků ESLP](#). Jde o platformu, jejímiž členy jsou zástupci všech resortů, tria nejvyšších soudů, Nejvyššího státního zastupitelství, Parlamentu České republiky, Kanceláře veřejného ochránce práv, akademické obce, ale i neziskového sektoru. V rámci zasedání, která se konají zpravidla dvakrát ročně, jsou diskutována vhodná opatření k implementaci odsuzujících rozsudků Soudu. Kolegium zároveň bdí nad tím, aby příslušné orgány průběžně činily kroky směřující k výkonu těchto rozsudků. KVZ v neposlední řadě usiluje o prohlubování povědomí odborné i laické veřejnosti o judikatuře Soudu. Činí tak zejména prostřednictvím přednášek, vydávání [Zpravodaje KVZ](#) a provozování [databáze vybrané judikatury Soudu](#).

### **8.13. Nejvýznamnější rozsudky proti České republice**

Z historického hlediska bylo proti České republice podáno přes 13 tisíc stížností. Filtrem prvotního zkoumání přijatelnosti prošlo a české vládě bylo postoupeno k vyjádření okolo 800 stížností. To pochopitelně neznamená, že stížnost nemůže být prohlášena za nepřijatelnou později, typicky namítne-li to vláda. Soud vydal okolo 230 rozsudků, z nichž asi ve 190ti případech konstatoval porušení Úmluvy.

<sup>91</sup> Postup pro podání návrhu na obnovu vnitrostátního řízení je upraven v § 119 a násl. zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, v platném znění.

<sup>92</sup> Viz zákon č. 186/2011 Sb., o poskytování součinnosti pro účely řízení před některými mezinárodními soudy a jinými mezinárodními kontrolními orgány a o změně zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů.

Svého času byl Soud doslova zavalen stížnostmi českých pronajímatelů bytů, kteří tvrdili, že dochází k porušování jejich majetkových práv v důsledku právní úpravy nájemních vztahů, zvláště pak regulací výše nájemného. Většina těchto stížností byla odmítnuta pro nevyčerpání vnitrostátních prostředků nápravy.<sup>93</sup> Někteří stěžovatelé později přesto uspěli. V rozsudku [R & L, s. r. o. a ostatní proti České republice](#)<sup>94</sup> jim dal Soud zapravdu, že po nálezů Ústavního soudu, který zrušil vyhlášku upravující výši úhrad za plnění poskytovaná s užíváním bytu, postrádala regulace nájemného mezi lety 2002 až 2006 zákonný základ.

Nejčastější námitkou je porušení práva na spravedlivý proces, a to především v aspektu nepřiměřené délky řízení. Svým způsobem přelomovým se stal rozsudek ve věci [Hartman proti České republice](#)<sup>95</sup>, kde Soud shledal, že český právní řád nezná účinné prostředky nápravy proti průtahům v soudních řízeních. Teprve v návaznosti na tento rozsudek došlo k novelizaci právní úpravy, která nově umožnila domáhat se odškodnění za nemajetkovou újmu vzniklou právě soudními průtahy.<sup>96</sup> Tento mechanismus následně Soud uznal jako účinný.<sup>97</sup>

Asi nejznámějším je rozsudek ve věci [D. H. a ostatní proti České republice](#)<sup>98</sup>. Soud v něm konstatoval, že stěžovatelé byli diskriminováni v přístupu ke vzdělání. Tento závěr opřel o statistické údaje, které dokládaly nepřímou diskriminaci romských žáků, z nichž nepoměrně velké procento bylo vyčleněno z hlavního vzdělávacího proudu do tehdejších zvláštních škol. Navzdory všem snahám se dodnes nepodařilo zjednat uspokojivou nápravu tohoto stavu.

K velkému senátu Soudu se dostaly stížnosti požadující umožnění domácích porodů s pomocí porodní asistentky. Soud ve svém rozsudku ve věci [Dubská a Krejzová proti České republice](#)<sup>99</sup> však porušení soukromého života stěžovatelek neshledal. Podle Soudu státy v oblasti zdravotnictví požívají širokého prostoru pro uvážení, z něhož česká právní úprava nevybočuje.

K relativně častým stížnostem patřily také spory o restituční nároky. Na straně jedné se Soud zabýval stížnostmi neúspěšných restituentů,<sup>100</sup> na straně druhé pak výší odškodnění, kterého se dostalo osobám, jež v dobré víře nabyly své majetku, které později musely podle restitučních zákonů vydat jejich původním majitelům.<sup>101</sup> Mezi početnější stížnosti dále patří ty, v nichž je namítáno porušení práv rodičů ve vztahu k dětem, jako jsou úprava rodičovské zodpovědnosti nebo styková práva.<sup>102</sup> Soud se nezdíka zabývá také různými aspekty českého trestního procesu. Z hlediska četnosti a významu lze vyzdvihnout stížnosti namítající porušení různých aspektů vazby, zejména její nepřiměřenou délku a nedostatky při přezkumu zákonnosti trvajících zbavení svobody.<sup>103</sup> Relativně často je rovněž před Soudem nastolena otázka spravedlnosti odsouzení, které je založeno na

---

<sup>93</sup> Viz zejména *Vomočil a Art 38, a. s. proti České republice*, č. 38817/04 a 1458/07, rozhodnutí ze dne 5. března 2013.

<sup>94</sup> Stížnosti č. 37926/05 a další, rozsudek ze dne 3. července 2014.

<sup>95</sup> Stížnost č. 53341/99, rozsudek ze dne 10. července 2003.

<sup>96</sup> Postupuje se prostřednictvím zákona č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem, v platném znění.

<sup>97</sup> Viz *Vokurka proti České republice*, č. 40552/02, rozhodnutí ze dne 16. října 2007.

<sup>98</sup> Stížnost č. 57325/00, rozsudek velkého senátu ze dne 13. listopadu 2007.

<sup>99</sup> Stížnost č. 28859/11, rozsudek velkého senátu ze dne 15. listopadu 2016.

<sup>100</sup> Viz zejména *Gratzinger a Gratzingerová proti České republice*, č. 39794/98, rozhodnutí velkého senátu ze dne 10. července 2002, kde byla předmětem sporu restituční podmínka českého státního občanství.

<sup>101</sup> Viz např. *Pincová a Pinc proti České republice*, č. 36548/97, rozsudek ze dne 5. listopadu 2002, *Zvolský a Zvolská proti České republice*, č. 46129/99, rozsudek ze dne 12. listopadu 2002.

<sup>102</sup> Viz např. *Patera proti České republice*, č. 25326/03, rozsudek ze dne 26. dubna 2007, *Drenk proti České republice*, č. 1071/12, rozsudek ze dne 4. září 2014, *T. proti České republice*, č. 19315/11, rozsudek ze dne 17. července 2014. Ve věci *Wallova a Walla proti České republice*, č. 23848/04, rozsudek ze dne 26. října 2006 Soud např. dovedl, že důvodem pro odebrání dětí z péče rodičů nemohou být sociální poměry rodiny.

<sup>103</sup> Viz např. *Knebl proti České republice*, č. 20157/05, rozsudek ze dne 28. října 2010, *Smatana proti České republice*, č. 18642/04, rozsudek ze dne 27. září 2007, *Fešar proti České republice*, č. 76576/01, rozsudek ze dne 13. listopadu 2008.

výpovědích svědků z přípravného řízení, kteří však nebyli kontradiktorně vyslechnuti na hlavním líčení před soudem.<sup>104</sup>

Z poslední doby lze jmenovat rozsudek velkého senátu s významným dopadem na všechny smluvní státy Rady Evropy ve věci [Vavříčka a ostatní proti České republice](#). Soud shledal, že Česká republika nepřekročila svůj prostor pro uvážení při nastavení systému povinného očkování dětí, které nebyly pro nepodstoupení povinného očkování přijaty do mateřské školy, nebo jejich rodiče byli pro nesplnění povinnosti nechat děti očkovat pokutováni, a nedošlo tak k porušení práva stěžovatelů na ochranu soukromého života.<sup>105</sup>

**Doporučená literatura:**

BARTOŇ, M. a kol. *Základní práva*, 1. vyd. Praha: Leges, 2016;

KMEC, J., KOSAŘ, D., KRATOCHVÍL, J., BOBEK, M. *Evropská úmluva o lidských právech*. 1. vyd. Praha: C. H. Beck, 2012.

**Doporučené odkazy:**

Webové stránky Soudů: <https://www.echr.coe.int/>

Databáze HUDOC: <https://hudoc.echr.coe.int/>

Webové stránky KVZ: <https://www.justice.cz/web/msp/zastupovani-statu>

Databáze vybraných rozhodnutí ESLP je dostupná na <http://eslp.justice.cz/>

Zpravodaj KVZ: K bezplatnému odběru se lze přihlásit na [kvz@msp.justice.cz](mailto:kvz@msp.justice.cz)

---

<sup>104</sup> Viz např. *Krasniki proti České republice*, č. 51277/99, rozsudek ze dne 28. února 2006, *Tseber proti České republice*, č. 46203/08, rozsudek ze dne 22. listopadu 2012, *Breukhoven proti České republice*, č. 44438/06, rozsudek ze dne 21. července 2011.

<sup>105</sup> Stížnost č. 47621/13 a další, rozsudek velkého senátu ze dne 8. dubna 2021.

## 9. Systém ochrany lidských práv v OSN: Rada OSN pro lidská práva, univerzální periodický přezkum, zvláštní procedury, smluvní kontrolní mechanismy OSN

A.	Lidskoprávní dokumenty OSN.....	79
9.1.	Všeobecná deklarace lidských práv (1948).....	79
9.2.	Lidskoprávní úmluvy OSN.....	80
9.3.	Další typy lidskoprávních dokumentů OSN.....	81
B.	Lidskoprávní orgány a mechanismy OSN.....	81
9.4.	Lidskoprávní mechanismy založené na Chartě OSN (Charter-based bodies).....	81
9.5.	Lidskoprávní mechanismy OSN založené na smlouvách (Treaty-based bodies).....	83

### A. Lidskoprávní dokumenty OSN

Ochrana lidských práv je jedním ze základních cílů Organizace spojených národů (OSN), která byla založena na konci 2. světové války za účelem dohledu na dodržování míru a bezpečnosti ve světě. Zakladatelé OSN si uvědomovali úzké spojení mez mírem a lidskými právy, když pouze v mírových podmínkách mohou osoby plně užívat lidských práv. [Charta OSN](#) vyjadřuje „víru v základní lidská práva, v důstojnost a hodnotu lidské osobnosti, v rovná práva mužů i žen a národů velkých i malých“ a podle čl. 1 je cílem organizace „podporovat a posilovat úctu k lidským právům a základním svobodám pro všechny bez rozdílu rasy, pohlaví, jazyka nebo náboženství“. Tento cíl byl následně konkretizován ve [Všeobecné deklaraci lidských práv](#) z roku 1948, která poprvé globálně rozvedla pojem základních lidských práv na výčet jednotlivých práv a svobod. Po přijetí této politické deklarace byly následně OSN přijaty již závazné mezinárodní úmluvy směřující k ochraně lidských práv. Zároveň byly vytvořeny na základě Charty OSN a uvedených úmluv specifické orgány a mechanismy věnující se ochraně lidských práv v rámci OSN. OSN, jejímiž členy jsou prakticky všechny státy světa, je tak dnes největším globálním hráčem na poli lidských práv.

#### 9.1. *Všeobecná deklarace lidských práv (1948)*

Krátce po ustavení OSN byla ustavena odborná [Komise pro lidská práva](#), která měla obecný pojem základních lidských práv rozpracovat na výčet jednotlivých práv a svobod a vytvořit tak katalog lidských práv. Komisi vedla Eleanor Rooseveltová, vdova pro prezidentu USA F.D. Rooseveltovi, a byli v ní zastoupeni odborníci z celého světa. V obsahu dokumentu se tak měly odrážet všechny hlavní tehdejší světové kultury a náboženství, tj. nejen západní křesťanská civilizace, ale např. i vlivy islámské, hinduistické, konfuciónské či jiné. Po několika letech přípravných prací předložila Komise svůj návrh. V roce 1948 pak Valné shromáždění OSN prohlásilo [Všeobecnou deklaraci lidských práv](#) za společný cíl pro všechny národy a všechny státy v ochraně lidských práv. Deklarace byla přijata v širokém mezinárodním konsensu, když pro její přijetí hlasovalo celkem 48 tehdejších členů OSN, 8 se zdrželo (včetně tehdejšího Československa) a 2 se nevyjádřili.

Deklarace má celkem 30 článků. Na začátku deklaruje základní principy lidských práv jako lidská důstojnost, svoboda a rovnost včetně zákazu diskriminace při užívání práv. Deklarace obsahuje základní práva jako právo na život, zákaz otroctví či mučení, právo na právní uznání jako osobnost, rovnost před zákonem a právní ochranu včetně ochrany soudní a tradičních záruk trestního procesu (osobní svoboda, presumpce nevinny, zásada legality apod.). Následují občanská práva a svobody, jako ochrana soukromého života, svoboda pohybu a pobytu včetně práva na azyl, právo na státní občanství, právo sňatku či vlastnické právo a politická práva a svobody jako svoboda myšlení a víry, přesvědčení a projevu, shromažďování a sdružování a právo účasti na správě věcí veřejných včetně volebního práva. Deklarace zároveň obsahuje práva hospodářská, sociální a kulturní jako právo na sociální zabezpečení, právo na práci, volbu zaměstnání a dobré pracovní podmínky, právo na odborové sdružování, právo na odpočinek a zotavení, právo na přiměřenou životní úroveň, ochrana matek a dětí, právo na vzdělání a na účast v kulturním životě a na vědeckém pokroku. Závěrečné články pak obsahují právo na ochranu lidských práv na národní i mezinárodní úrovni, povinnost jednotlivce přispívat k ochraně lidských práv a možnosti jejich omezení v souladu s principy přiměřenosti a konečně zákaz zneužití práv pro jejich potlačení.



Deklarace sama o sobě nemá právní povahu a není tedy závaznou právní normou. Přesto má pro mezinárodní právo a politiku nezastupitelný význam. Je považována za základ mezinárodního práva lidských práv, neboť poprvé komplexně artikuluje všechna základní lidská práva a svobody v jednom celkovém výčtu. Dalším významným prvkem je jí univerzalita, neboť uvedená práva přísluší každému lidskému jedinci. Deklarace tak slouží jako zdroj inspirace pro další lidskoprávní dokumenty, a to na mezinárodní i národní úrovni. Inspiračním zdrojem byla např. i počátkem 90. let pro českou Listinu základních práv a svobod, která zřejmě i díky ní obsahuje poměrně komplexní a ucelený katalog práv. Všeobecná deklarace lidských práv je nadále nejvýznamnějším globálním lidskoprávním dokumentem. Byla přeložena do více než 500 světových jazyků, čímž se stala nejpřekládanějším dokumentem na světě.

## **9.2. Lidskoprávní úmluvy OSN**

Na základě Všeobecné deklarace lidských práv byly Valným shromážděním OSN postupně přijímány další lidskoprávní dokumenty, které však již měly povahu závazných mezinárodních úmluv. Úmluvy formulovaly lidskoprávní závazky států, které se ratifikací zavázaly je dodržovat, a zároveň dávaly lidem na jejich území konkrétní práva, jejichž respektování, ochrany či naplnění se naopak mohli domáhat na národních, případně mezinárodních orgánech. Úmluvy obsahově vycházely ze Všeobecné deklarace lidských práv a kodifikovaly jednotlivá v ní obsažená práva či se věnovaly specifickým otázkám nebo právům určité konkrétní skupiny.

Do dnešního dne bylo přijato celkem 9 lidskoprávních úmluv:

- [Mezinárodní úmluva o odstranění všech forem rasové diskriminace](#) (přijata v roce 1965),
- [Mezinárodní pakt o občanských a politických právech](#) (přijat v roce 1966),
- [Mezinárodní pakt o hospodářských, sociálních a kulturních právech](#) (přijat v roce 1966),
- [Úmluva o odstranění všech forem diskriminace žen](#) (přijata v roce 1979),
- [Úmluva proti mučení a jinému krutému, nelidskému či ponižujícímu zacházení nebo trestání](#) (přijata v roce 1984),
- [Úmluva o právech dítěte](#) (přijata v roce 1989),
- [Mezinárodní úmluva o ochraně práv všech migrujících pracovníků a členů jejich rodin](#) (přijata v roce 1990),
- [Úmluva o právech osob se zdravotním postižením](#) (přijata v roce 2006),
- [Mezinárodní úmluva na ochranu všech osob před nuceným zmizením](#) (přijata v roce 2006).

K těmto úmluvám byly rovněž přijaty opční protokoly:

- [Opční protokol k Mezinárodnímu paktu o občanských a politických právech](#) (přijat v roce 1966)
- [Druhý opční protokol k Mezinárodnímu paktu o občanských a politických právech mající za cíl zrušení trestu smrti](#) (přijat v roce 1989),
- [Opční protokol k Úmluvě o odstranění všech forem diskriminace žen](#) (přijat v roce 1999),
- [Opční protokol k Úmluvě o právech dítěte o zapojování dětí do ozbrojených konfliktů](#) (přijat v roce 2000),
- [Opční protokol k Úmluvě o právech dítěte týkající se prodeje dětí, dětské prostituce a dětské pornografie](#) (přijat v roce 2000),
- [Opční protokol k Úmluvě proti mučení a jinému krutému, nelidskému či ponižujícímu zacházení nebo trestání](#) (přijat v roce 2002),
- [Opční protokol k Úmluvě o právech osob se zdravotním postižením](#) (přijat v roce 2006),
- [Opční protokol k Mezinárodnímu paktu o hospodářských, sociálních a kulturních právech](#) (přijat v roce 2008),

- [Opční protokol k Úmluvě o právech dítěte zavádějící postup předkládání oznámení](#) (přijat v roce 2011).

Česká republika je v současnosti smluvní stranou všech těchto úmluv kromě Mezinárodní úmluvy o ochraně práv migrujících pracovníků a jejich rodin. Je rovněž smluvní stranou většiny opčních protokolů.

Každá úmluva má většinou několik částí, přičemž první obsahuje základní principy jako ochranu práv, zákaz diskriminace či možnosti jejich omezení. Druhá pak většinou upravuje konkrétní práva osob a povinnosti smluvních států. Část třetí se pak většinou věnuje kontrolním mechanismům a část poslední procesu ratifikace. Opční protokoly většinou zřizují stížností mechanismy či řeší některé procedurální otázky. Pouze 2 opční protokoly k Úmluvě o právech dítěte obsahově doplňují a rozvádějí práva upravená v samotné úmluvě.

### **9.3. Další typy lidskoprávních dokumentů OSN**

Vedle Všeobecné deklarace lidských práv a mezinárodních lidskoprávních úmluv existují na poli OSN další různé typy dokumentů s lidskoprávním obsahem. Na úrovni politické jsou to především deklarace k různým lidskoprávním otázkám přijaté např. v podobě rezolucí Valného shromáždění OSN či Rady pro lidská práva. Mnohé lidskoprávní úmluvy předcházely politické deklaraci (např. k právům dítěte či osob se zdravotním postižením). Mezi odborné dokumenty pak patří např. obecné komentáře smluvních výborů, ve kterých mohou poskytovat výklad článků úmluvy či souvisejících problematik, nebo různé zprávy vypracované zvláštními zpravodaji opět k určitým jednotlivým otázkám a problémům.

## **B. Lidskoprávní orgány a mechanismy OSN**

Lidskoprávní orgány a mechanismy OSN můžeme prakticky rozdělit do 2 skupin: na lidskoprávní orgány a mechanismy založené na Chartě OSN (Rada vlády pro lidská práva, univerzální periodický přezkum, zvláštní procedury a vysoký komisař OSN pro lidská práva) a lidskoprávní orgány (výbory) a mechanismy založené jednotlivými výše uvedenými lidskoprávními smlouvami.<sup>106</sup>

### **9.4. Lidskoprávní mechanismy založené na Chartě OSN (Charter-based bodies)**

#### *a) Rada pro lidská práva*

Hlavním lidskoprávním orgánem OSN je [Rada pro lidská práva](#). Rada pro lidská práva je mezivládní orgán, který je v systému OSN odpovědný za posilování podpory a ochrany lidských práv po celém světě a za řešení a přijímání opatření v případě zjištění lidskoprávních porušení lidských práv. Rada pro lidská práva byla založena v roce 2006, kdy nahradila původní Komisi pro lidská práva. Radu tvoří 47 členských států volených Valným shromážděním na tři roky. Členství v Radě jsou rozložena podle regionálního členění OSN, aby byla zajištěna spravedlivá participace všech zemí a světových civilizačních okruhů. Česká republika byla v minulosti již 2x členem Rady a nyní je jím potřetí.

Rada se schází v sídle OSN v Ženevě 3x ročně při řádných zasedáních. V reakci na mimořádné lidskoprávní krize může svolávat mimořádná zasedání. Úkolem Rady je podporovat ochranu lidských práv ve světě. Projednává lidskoprávní témata a lidskoprávní situaci v jednotlivých státech na základě zpráv od Vysokého komisaře pro lidská práva, zvláštních zpravodajů či jiných zdrojů. Rada může přijímat rezoluce k lidskoprávním otázkám, ustavovat v nich mezinárodní výkladové standardy či formulovat doporučení. Může rovněž sledovat a prošetřovat situace v rizikových oblastech a přijímat rovněž individuální stížnosti na porušení lidských práv. Na základě jejich šetření pak může opět formulovat návrhy na opatření k nápravě. Rada může přijímat znění textů hlasováním nebo bez něj. K

<sup>106</sup> Viz webové stránky Úřadu vysokého komisaře OSN pro lidská práva <https://www.ohchr.org/EN/HRBodies/Pages/HumanRightsBodies.aspx>

přijetí návrhu hlasováním je zapotřebí většiny hlasů členů Rady. Rozhodnutí Rady nejsou právně závazná.

Mezi mechanismy (procedury) Rady patří *univerzální periodický přezkum* a *zvláštní procedury*. Pod Radu spadá Poradní výbor, který poskytuje odborné poradenství při řešení tematických lidskoprávních problémů. Rada může přijímat i stížnosti jednotlivců a organizací. Vedle toho může Rada také zřídit mezinárodní vyšetřovací komisi a vyšetřovací misi pro zjišťování lidskoprávních porušení.

b) *Univerzální periodický přezkum*

Univerzální periodický přezkum Rady pro lidská práva (UPR) je speciální proces zahrnující přezkum stavu lidských práv ve všech 193 členských státech OSN po každých 4,5 letech. Na rozdíl od většiny ostatních lidskoprávních mechanismů OSN tento přezkum neprovádí nezávislý odborný orgán, ale ostatní členské státy OSN. Jedná se tedy o přezkum typu peer-to-peer, kdy spolu komunikují jednotlivé státy OSN na rovné úrovni. Přezkumu se přitom mohou zúčastnit všechny státy bez ohledu na své aktuální členství v Radě pro lidská práva.

Každý stát předkládá k přezkumu národní zprávu, ve které prezentuje aktuální úroveň ochrany a kroky provedené k zajištění lidských práv na svém území. Ve zprávě reaguje též na doporučení z předchozích kol přezkumu. Národní zpráva je dále doplněna o zprávu národní lidskoprávní instituce, neziskových organizací a dále o zprávu Vysokého komisaře OSN pro lidská práva založené na hodnocení lidskoprávních orgánů OSN a dalších mezinárodních organizací. Přezkum probíhá formou tzv. interaktivního dialogu v pracovní skupině Rady pro lidská práva složené ze zástupců členských států. Zkoumaný stát nejprve prezentuje svou lidskoprávní situaci včetně problémů a jejich řešení. Následují dotazy, komentáře a doporučení ze strany ostatních států. Zkoumaný stát má možnost odpovědět na dotazy a vyjádřit se ke komentářům a doporučením.

Následně je připravena zpráva z přezkumu, která zachycuje průběh interaktivního dialogu a doporučení udělená zkoumanému státu. Zkoumaný stát se zde může vyjádřit, zda udělená doporučení přijímá či je pouze bere na vědomí. Doporučení přijatá v rámci univerzálního periodického přezkumu nejsou pro stát závazná. Pokud však stát doporučení přijme, má mezinárodněpolitickou odpovědnost za jeho implementaci. Výsledná zpráva se předkládá na plénu příštího zasedání Rady pro lidská práva, která ji přijímá jako výsledek přezkumu. Následně by stát měl činit kroky k implementaci přijatých doporučení, která jsou pak hodnocena v následujícím cyklu přezkumu. Délka cyklu je v současnosti celkem 4,5 roku. Česká republika se přezkumu zúčastnila již 3x – v letech 2008, 2012 a 2017. Příští přezkum bude následovat v roce 2022

c) *Zvláštní procedury*

Zvláštní procedury Rady OSN pro lidská práva vykonávají jednotlivci označovaní jako zvláštní zpravodajové či nezávislí experti nebo pracovní skupiny složené z pěti členů, z nich každý zastupuje jeden region dle členění OSN. Jednotlivci i členové pracovních skupin jsou jmenováni Radou pro lidská práva na základě své zkušenosti a expertízy na dobu trvání konkrétního mandátu, maximálně však na 6 let. Funkce je osobní a neplacená. Zvláštní zpravodajové se věnují buď určitému odbornému tématu či obecně situaci v určitém státě či regionu. V současné době funguje 56 mandátů - 44 tematických mandátů a 12 regionálních mandátů.

Náplní zvláštních procedur je sledování určité lidskoprávní problematiky či situace, její analýza a formulace případných doporučení k rozvoji jejich oblastí. Zvláštní zpravodajové mohou zpracovávat tematické studie, vést konzultace s experty a přispívat k rozvoji mezinárodních lidskoprávních standardů. Rovněž mohou sbírat informace či navštěvovat jednotlivé země a studovat situaci na místě. V neposlední řadě zvyšují veřejné povědomí o otázkách ve své působnosti. Zprávy o svých zjištěních a doporučeních předkládají jednou ročně Radě OSN pro lidská práva a ve většině případů i Valnému shromáždění OSN. Zprávy jsou díky své odbornosti a kvalitě následně významnými faktory pro stanovení lidskoprávních standardů ve světě v dané oblasti a jiné mezinárodní orgány se jimi proto často inspirojí a odkazují na ně.

d) *Vysoký komisař pro lidská práva*

[Vysoký komisař OSN pro lidská práva](#) a jeho úřad sídlící v Ženevě jsou faktickou nejvyšší výkonnou složkou pro oblast lidských práv v rámci OSN. Byl zřízen v roce 1993 na základě světové konference o lidských právech ve Vídni. Je jmenován generálním tajemníkem OSN na základě volby Valného shromáždění na období čtyř let. Jeho úkolem je přispívat ke zlepšení ochrany lidských práv, k čemuž má k dispozici rozsáhlý odborný aparát. V praxi tedy odborně zajišťuje a podporuje fungování ostatních lidskoprávních mechanismů OSN. Může také navštěvovat státy světa a přímo na místě sledovat implementaci jejich mezinárodních lidskoprávních závazků. Následně může prostřednictvím národních a regionálních úřadů a center poskytovat vládám a státům či státním orgánům pomoc a poradenství prostřednictvím regionálních kanceláří na všech kontinentech. Sám vydává nejen odborné zprávy a doporučení, ale rovněž osvětové publikace a pořádá osvětové akce o lidských právech. Konečně spolupracuje s ostatními složkami a organizacemi v rámci OSN, dalšími mezinárodními lidskoprávními organizacemi a vládními i nevládními subjekty po celém světě na posílení ochrany lidských práv ve všech oblastech a problematikách. Současnou komisařkou je Michelle Bacheletová z Chile.

### **9.5. Lidskoprávní mechanismy OSN založené na smlouvách (Treaty-based bodies)**

[Smluvní kontrolní mechanismy](#) jsou výbory nezávislých odborníků ustanovené jednotlivými lidskoprávními smlouvami pro kontrolu jejich implementace. Každá úmluva (spolu s 1 opčním protokolem) zřizuje pro kontrolu dodržování a naplňování svých závazků smluvními stranami nezávislý kontrolní orgán v podobě smluvního výboru. Každý výbor je složen z nezávislých expertů v dané oblasti, kteří jsou nominováni a voleni smluvními stranami dané úmluvy na období čtyř let, s možností opakování. Experti by měli být nezávislí na smluvních státech a vykonávat svou funkci nestranně a odborně. Počet členů každého výboru je různý a pohybuje se většinou mezi 14 až 25 členy.

V současnosti tak existuje celkem 10 těchto výborů:

<b>Smluvní kontrolní orgán</b>	<b>Originální název (zkratka)</b>	<b>Mezinárodní smlouva</b>
Výbor pro odstranění rasové diskriminace	<a href="#">Committee on the Elimination of Racial Discrimination (CERD)</a>	Mezinárodní úmluva o odstranění všech forem rasové diskriminace
Výbor pro hospodářská, sociální a kulturní práva	<a href="#">Committee on Economic, Social and Cultural Rights (CESCR)</a>	Mezinárodní pakt o hospodářských, sociálních a kulturních právech
Výbor pro lidská práva	<a href="#">Human Rights Committee (CCPR)</a>	Mezinárodní pakt o občanských a politických právech
Výbor pro odstranění diskriminace žen	<a href="#">Committee on the Elimination of Discrimination against Women (CEDAW)</a>	Úmluva o odstranění všech forem diskriminace žen
Výbor proti mučení	<a href="#">Committee against Torture (CAT)</a>	Úmluva proti mučení a jinému krutému, nelidskému či ponižujícímu zacházení nebo trestání
Výbor pro práva dítěte	<a href="#">Committee on the Rights of the Child (CRC)</a>	Úmluva o právech dítěte
Výbor pro ochranu práv všech migrujících pracovníků a členů jejich rodin	<a href="#">The Committee on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of their Families (CMW)</a>	Mezinárodní úmluva o ochraně práv všech migrujících pracovníků a členů jejich rodin
Podvýbor k předcházení mučení, krutému, nelidskému a ponižujícímu zacházení nebo trestání	<a href="#">The Subcommittee on Prevention of Torture and other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (SPT)</a>	Opční protokol k Úmluvě proti mučení a jinému krutému, nelidskému či ponižujícímu zacházení nebo trestání

Výbor pro práva osob se zdravotním postižením	<a href="#">Committee on the Rights of Persons with Disabilities (CRPD)</a>	Úmluva o právech osob se zdravotním postižením
Výbor pro nucená zmizení	<a href="#">Committee on Enforced Disappearances (CED)</a>	Mezinárodní úmluva na ochranu všech osob před nuceným zmizením

*a) Sledování naplňování lidskoprávních závazků smluvních států*

Hlavním úkolem smluvních výborů je sledovat naplňování lidskoprávních závazků smluvních států podle příslušné úmluvy. Úmluva ukládá státům povinnost předkládat periodické zprávy o plnění závazků z ní vyplývajících danému smluvnímu výboru. Zprávy obsahují informace o politických, sociálních a ekonomických podmínkách, vládních politikách, institucích, právních předpisech a opatřeních přijatých k provádění ustanovení smluv. Smluvní výbory mohou získávat informace o lidskoprávní situaci v daném státě také z jiných zdrojů, včetně národních lidskoprávních institucí, organizací občanské společnosti nebo jiných orgánů OSN. Ve světle všech předložených informací pak smluvní výbor přezkoumá situaci v daném státě a vede o ní konstruktivní dialog se zástupci zkoumaného státu na společném jednání ve svém sídle v Ženevě. Výsledkem dialogu jsou pak závěrečná doporučení, ve kterých výbor doporučí kroky ke zlepšení a řešení zjištěných problémů. Jejich naplňování je pak sledováno v dalším monitorovacím cyklu při podávání další zprávy výboru smluvním státem. Stát sice není přímo právně povinen doporučení naplňovat, doporučení však mají významnou symbolickou sílu jako výsledek mezinárodního expertního konsensu a mají vliv na dobrou víru státu, že dodržuje své mezinárodní závazky.

*b) Posuzování individuálních oznámení*

Většina výborů má dnes na základě buď přímo textu úmluvy, nebo jejich opčních protokolů oprávnění posuzovat oznámení jednotlivců na porušování dané úmluvy smluvním státem. Základní podmínkou podání oznámení je, že daný stát uzná tuto pravomoc výboru. Oznámení může být následně podáno po pravomocném ukončení projednávání věci na národní úrovni. Oznamovatel je tedy povinen využít nejdříve národní prostředky ochrany svých práv a výbor tak funguje stejně jako ostatní mezinárodní mechanismy subsidiárně. Výjimky jsou přípustné pouze v případě, kdy by toto národní projednávání bylo příliš dlouhé či neefektivní. Ve valné většině případů musí být oznámení podáno rovněž v přiměřené lhůtě po skončení národního projednávání. Další podmínkou je, že se danou věcí nezabývá či již nezabýval jiný mezinárodní orgán na ochranu lidských práv v rámci OSN či mimo něj. Většina výborů rovněž stanovuje jako podmínku, že porušení má pro oznamovatele určitý význam a napadaný problém mu způsobuje určité znevýhodnění. Zde však existuje výjimka, pokud oznámení upozorní na zásadní problém širšího významu. Výjimečně může být podáno i oznámení jménem jiné osoby, ale pak pokud možno s jejím souhlasem.

Po obdržení oznámení výbor vyhodnotí, zda je přijatelné, a následně jej zašle smluvnímu státu k vyjádření jak ohledně přijatelnosti oznámení, tak k samotnému předmětu stížnosti. Poté může dát ještě oznamovateli možnost reagovat na vyjádření státu. Následně výbor oznámení posoudí a vydá k němu svůj názor, ve kterém uvede, zda podle něj daná úmluva byla porušena či nikoliv. V případě shledání porušení výbor následně doporučí opatření k nápravě a zašle je oznamovateli i smluvnímu státu, aby jej informoval, jaké kroky k nápravě situace konkrétně přijal. Názory výboru nemají povahu soudního rozsudku a nejsou závazným právně vymahatelným rozhodnutím. Jsou však autoritativním výkladem dané úmluvy a závazků z ní plynoucích. Státy se rovněž přijetím mechanismu zavázaly jeho výsledky respektovat. Proto by v dobré víře měly činit kroky k jejich naplňování, aby si zachovaly dobrou víru, že plní své mezinárodní závazky.

*c) Šetření*

Další činností, kterou výbory mohou posilovat dodržování lidskoprávních závazků a ochranu lidských práv, jsou šetření situace ve smluvních státech. Podnětem mohou být informace o závažném či systematickém porušování práv obsažených v dané úmluvě. Výbor následně informace zašle dotčenému smluvnímu státu k vyjádření a na jeho základě se rozhodne případně zahájit šetření. Šetření probíhá důvěrně a ve spolupráci se smluvním státem. S jeho souhlasem může šetření zahrnovat i návštěvu na jeho území a analýzu situace na místě. Během návštěvy by smluvní stát a jeho orgány

měly s výborem plně spolupracovat a poskytovat mu relevantní informace. Zjištění z návštěvy a dalších zdrojů následně výbor shrne do zprávy ze šetření a formuluje případná doporučení k nápravě situace. Tato doporučení předloží smluvnímu státu k vyjádření a k předložení informací o jejich naplňování. Doporučení nejsou závazná, ale stanou se součástí hodnocení dodržování mezinárodních závazků smluvního státu.

Šetření je specificky hlavním předmětem činnosti Podvýboru pro prevenci mučení, který byl zřízen speciálně pro tuto činnost a na rozdíl od jiných výborů nesleduje plnění závazků pomocí periodických zpráv ani nepřijímá individuální stížnosti. Jeho úkolem je tak navštěvovat jednotlivé smluvní strany a sledovat, jak v příslušných zařízeních a místech naplňují práva osob omezených na svobodě či závislých na péči druhých včetně specificky zákazu mučení a špatného zacházení.

*d) Další formy činnosti výborů*

Vedle uvedených typů činností se výbory zaměřují na další typy především osvětových aktivit. Významnou je tvorba tzv. obecných komentářů či doporučení, což jsou dokumenty specifikující konkrétní ustanovení či problematiku související s danou úmlouvou. Tyto dokumenty tak ve svém celku tvoří jakýsi komentář k dané úmluvě a mají významnou roli při ustavování závazného výkladu úmluvy, k čemuž jsou výbory úmluvami povolány, i při stanovování standardů ochrany lidských práv. Vedle toho výbory mohou vydávat další dokumenty adresované členským státům či veřejnosti, pořádat osvětové akce atd.

***Doporučená literatura:***

BARTOŇ, M. a kol. *Základní práva*, Praha: Leges, 2016.

***Doporučené odkazy:***

OSN: <https://www.un.org/en/sections/what-we-do/protect-human-rights/index.html>

OSN, Úřad vysokého komisaře pro lidská práva: <https://www.ohchr.org/EN/pages/home.aspx>

Informační centrum OSN pro lidská práva: <https://www.osn.cz/osn/hlavni-temata/>

## 10. Ochrana základních práv v EU, Listina základních práv EU

A.	Historie ochrany základních práv v EU.....	86
B.	Ochrana základních práv v EU v současnosti.....	86
C.	Listina základních práv EU .....	87
	10.1. Vznik Listiny .....	87
	10.2. Obsah Listiny.....	87
	10.3. Výkladové otázky.....	88
	10.4. Právní význam a působnost Listiny.....	89
D.	Lidskoprávní aktéři EU .....	89

### A. Historie ochrany základních práv v EU

Ochrana lidských práv, resp. základních práv, nebyla původně předmětem práva EU, resp. EHS (Evropských hospodářských společenství), neboť ta byla primárně založena za účelem ekonomické integrace. [Zakládací smlouvy](#) tedy neobsahovaly žádná přímo lidskoprávní ustanovení. Otázku základních práv vnesla do evropského práva až judikatura Evropského soudního dvora (ESD). Ta na jedné straně ustanovila přednost práva EU nad právem členských států, zároveň ale toto právo členských států stanovovalo povinnost souladu národního práva se základními právy a svobodami. Vznikla tedy otázka, zda se členské státy mají primárně řídit právem EU či základními právy a svobodami a jak mají postupovat v případě konfliktů. ESD situaci vyřešil premisou, že základní lidská práva tvoří součást obecných zásad evropského práva a jsou tudíž pod soudní ochranou ([především rozsudek ve věci Stauder](#)). Tyto obecné právní zásady vycházejí ze společných ústavních tradic členských států EU a z mezinárodních lidskoprávních úmluv, zejména z Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod. Jsou navíc postaveny na roveň primárního evropského práva a to s nimi proto musí být rovněž v souladu.

Tímto se tedy ochrana základních práv stala předmětem judikatury ESD, byť bez formální specifikace jednotlivých práv. Teprve v Maastrichtské smlouvě zakládající Evropskou unii v roce 1992 se objevilo ustanovení, že „Unie respektuje jako základní principy evropského práva základní práva garantovaná Evropskou úmluvou o ochraně lidských práv a základních svobod.... a vyplývající ze společných ústavních tradic členských států.“ Konkrétně pak tato práva vymezila v roce 2000 až [Listina základních práv EU](#), která se v roce 2009 s účinností Lisabonské smlouvy stala součástí práva EU.

### B. Ochrana základních práv v EU v současnosti

Základem ochrany základních práv v EU je [primární právo EU](#). Podle čl. 2 Smlouvy o EU je EU „založena na hodnotách úcty k lidské důstojnosti, svobody, demokracie, rovnosti, právního státu a dodržování lidských práv, včetně práv příslušníků menšin.“ Tyto hodnoty jsou společné členským státům ve společnosti vyznačující se pluralismem, nepřipustností diskriminace, tolerancí, spravedlností, solidaritou a rovností žen a mužů. Cílem EU je pak podle čl. 3 podporovat mír, tyto své hodnoty a blahobyt svých obyvatel a poskytovat svým občanům prostor svobody, bezpečnosti a práva. Dodržování lidských, resp. základních práv je tak jednou ze základních hodnot a cílů EU, k jejichž dosažení směřuje svými politikami. Pokud navíc některý členský stát tyto hodnoty poruší, může být za to i sankcionován podle čl. 7 Smlouvy o EU pozastavením výkonu svých členských práv.

Ochrana základních práv je v EU postavena na čl. 6 Smlouvy o EU. Podle něj EU uznává Listinu základních práv EU, která představuje lidskoprávní katalog na úrovni EU a má stejnou právní sílu jako zakládací smlouvy. EU se také zavazuje přistoupit k Evropské úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod (byť tak dosud neučinila), která tak tvoří další inspirační a interpretační zdroj základních práv. Článek 6 zmiňuje i ony obecné zásady právní, na kterých byla ochrana základních práv v EU původně založena a které vychází právě z Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod, z dalších mezinárodních smluv a z ústavních tradic společných členským státům, jak říkala již Maastrichtská smlouva. Tyto všechny zdroje tvoří tedy v rámci EU pro její orgány i členské státy závazné zdroje pro ochranu základních práv.

## **C. Listina základních práv EU**

[Listina základních práv EU](#) je jedním z nejmladších a zároveň nejúplnějších katalogů lidských práv na světě. Zakotvuje základní práva, která ovlivňují tvorbu a aplikaci práva EU ve všech situacích, jak je popsáno níže.

### **10.1. *Vznik Listiny***

Listina byla vytvořena tzv. Evropským konventem, který se poprvé sešel koncem roku 1999. Konvent bylo speciální těleso pověřené právě sestavením Listiny jako katalogu lidských práv v rámci EU. Byl složen ze zástupců vlád členských států, zástupců národních parlamentů, Evropského parlamentu a Evropské komise. Tvorba Listiny trvala necelý rok a Listina byla po schválení Evropskou radou a Evropským parlamentem slavnostně vyhlášena 7. prosince 2000 během mezivládní konference v Nice. Původně měla formu pouze politické deklarace Evropského parlamentu, Rady a Evropské komise jako právně nezávazný dokument. Následně byla začleněna do Smlouvy o Ústavě pro Evropu. Po jejím odmítnutí byla následně začleněna do Lisabonské smlouvy na úrovni zakládacích smluv a nově v poněkud upraveném znění vyhlášena 14. prosince 2007. Tato verze se pak s účinností Lisabonské smlouvy v roce 2009 stala plnohodnotnou součástí primárního práva EU.

### **10.2. *Obsah Listiny***

Z obsahového hlediska je Listina rovněž velice pokroková a moderní. Revoluční je již její struktura, neboť opouští tradiční kategorizaci práv podle generací na občanská a politická a hospodářská, sociální a kulturní. Místo toho se dělí na celkem 6 věcných hlav:

- 1) Důstojnost – základní práva na lidskou důstojnost, život a osobní nedotknutelnost spolu se zákazem mučení, otroctví a nucených prací
- 2) Svobody – osobní práva jako svoboda, soukromí, rodinný život, právo manželské, svoboda myšlení, svědomí, víry, svoboda projevu, shromažďování a sdružování, ale i kulturní práva jako svoboda umění, právo na vzdělání, hospodářská práva jako svobodná volba povolání, podnikání a práce, vlastnické právo a právo na azyl
- 3) Rovnost – rovnost před zákonem a zákaz diskriminace spolu s rovností žen a mužů, ochranou kulturní rozmanitosti a práv dětí, starších osob a osob se zdravotním postižením
- 4) Solidarita – sociální práva jako pracovní ochrana, důstojné podmínky v práci, kolektivní vyjednávání a stávka, podpora rodiny a mládeže, sociální zabezpečení a sociální pomoc, ochrana zdraví, životního prostředí a ochrana spotřebitele
- 5) Občanská práva – politická práva na evropské úrovni jako volební právo do Evropského parlamentu a obcí, právo na řádnou správu orgány EU, právo na přístup k dokumentům EU a petiční právo k jejím institucím, svoboda pohybu a pobytu v rámci EU či právo obrátit se na Evropského veřejného ochránce práv
- 6) Soudnictví – klasické právo na soudní ochranu a spravedlivý proces spolu s klasickými trestními garancemi (presumpce nevinny, právo na obhajobu, zákonnost a přiměřenost trestní represe, ne bis in idem)

Poslední hlava VII obsahuje obecná ustanovení k výkladu a použití Listiny.

Kromě inovativní kompozice obsahuje Listina mnohá méně tradiční práva a aspekty. Jde např. o důraz na otázky bioetiky, zákaz eugeniky, nový diskriminační důvod genetické rysy, důraz na ochranu práv starších osob a osob se zdravotním postižením či nová kolektivní práva tzv. 3. generace jako ochrana životního prostředí či ochrana spotřebitele. Specifická je hlava V obsahující výše popsaná politická práva občanů EU.

Součástí Listiny byla od počátku rovněž vysvětlení k jednotlivým článkům. Tato vysvětlení původně připravili členové Evropského konventu při formulování textu. V roce 2007 pak byla upravena spolu s textem Listiny a společně vyhlášena v Úředním věstníku EU. Vysvětlení uvádějí zdroje příslušných



ustanovení Listiny ve vazbě na právo EU, judikaturu ESD, další mezinárodní úmluvy (především Evropská úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod a Evropská sociální charta) a podrobněji popisují význam a cíle jednotlivých článků a rozsah v nich upravených práv. Vysvětlení sice nejsou závazným právním výkladem Listiny, mají však podle čl. 6 odst. 1 Smlouvy o EU sloužit jako pomůcka, ke které se má při výkladu Listiny náležitě přihlížet.

### **10.3. Výkladové otázky**

Poslední hlava Listiny obsahuje některá výkladová ustanovení. Kromě pravidel používání Listiny rozbraných níže obsahuje v čl. 52 v odst. 1 i tradiční obecné ustanovení o podmínkách omezení práv. Toto omezení musí být:

- a) stanoveno zákonem,
- b) respektovat podstatu práv a svobod obsažených v Listině,
- c) být nezbytná a
- d) odpovídat
  - a. cílům obecného zájmu, které uznává EU, nebo
  - b. potřebě ochrany práv a svobod druhých.

Výklad práv obsažených v Listině je provázán i s jejich dalšími zdroji. Některá práva jsou mimo Listinu přímo upravena i zakládacími smlouvami. Jsou to např. práva občanská v hlavě V stejně jako např. princip rovnosti žen a mužů. Tato práva se podle čl. 52 odst. 2 vykonávají za podmínek a v mezích stanovených v příslušných člancích zakládacích smluv. Mnohá další práva rovněž upravuje Evropská úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod. Jde především o základní práva obsažená v hlavě I a II také práva procesní obsažená v hlavě VI. Tato práva pak mají smysl a rozsah stejný jako odpovídající práva v Evropské úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod, pokud to formulační a obsahové rozdíly nevyklučují (viz např. právo na manželství, které v Listině není striktně vázáno na manželství mezi mužem a ženou). Listina rovněž EU umožňuje poskytnout rozsáhlejší ochranu práv než Evropská úmluva, což se děje právě v tomto případě, byť s odkazem na národní právní úpravu. Podobně základní práva vyplývající z ústavních tradic společných členským státům musí být vykládána v souladu s těmito tradicemi, aniž by však došlo k porušení primátu práva EU. Listina v posledních dvou člancích poté obsahuje zákaz snížení úrovně ochrany stejně jako zákaz zneužití práv v důsledku výkladu Listiny.

Listina ve svém textu rovněž na několika místech rozlišuje mezi *právy* a *principy*. Rozlišování podle vysvětlení k Listině spočívá v tom, že práva musí být respektována, zatímco zásady musí být dodržovány. U obou pak platí povinnost podpory jejich uplatňování. Práva jsou jasně formulovaná a vytvářejí srozumitelné nároky osob vůči veřejné moci na úrovni EU i členských států, které není nutné dále specifikovat, a jsou tudíž přímo aplikovatelná a vymahatelná. Naopak principy jsou spíše určité cíle, které musí provedeny prostřednictvím legislativních nebo exekutivních aktů a jejich obsah tedy musí být konkretizovat a upřesněn. Nelze se jich tedy před soudy domáhat přímo a požadovat jejich naplnění ze strany EU či členských států. Soudy mohou pouze v jejich světle tyto akty vykládat a posuzovat jejich legalitu. Do určité míry se tak nepřímě vrací rozdělení mezi lidskými právy občanskými a politickými a hospodářskými, sociálními a kulturními.

Práva jsou obsahem naprosté většiny článků Listiny EU, a to jak články takto formulované v hlavě I, II, V a V, tak i v hlavě IV (např. pracovní právní nároky). Za práva se dají považovat i zákazy mučení, nucených prací, retroaktivity či přísnějšího trestního postihu či zásady jako ochrana lidské důstojnosti, rovnost před zákonem, zákaz diskriminace, rovnost žen a mužů či práva skupinová (děti, starší osoby a osoby se zdravotním postižením, byť postoj SDEU je zde opačný). Příklady principů obsahují například články odkazující uznání a respektování na základě práva EU či národního práva nebo zvyklostí jako čl. 16 o svobodě podnikání, čl. 28 o kolektivní vyjednávání, čl. 34 o sociálním zabezpečení a sociální ochraně, čl. 35 o ochraně zdraví, čl. 37 o ochraně životního prostředí a čl. 38 o ochraně spotřebitele. Některé zásady však mohou být vykládány jako práva (např. právo na svobodu podnikání). Podobně naopak některá práva byla vyložena jako principy (např. ochrana osob se

zdravotním postižením) V některých případech může článek Listiny obsahovat prvky práva i zásady, například články 23 o rovnosti žen a mužů, č. 33 o sladění pracovního a rodinného života a č. 34 o sociálním zabezpečení a sociální ochraně.

#### **10.4. Právní význam a působnost Listiny**

Hlavním úkolem Listiny je přinést ochranu základních práv do práva EU a učinit je uplatňovanými a vymahatelnými v rámci EU a jejího právního řádu. Listina jako součást primárního práva je v tomto směru jakýmsi lidskoprávním měřítkem, se kterým musí být veškerá činnost EU v souladu. Listina sama o sobě nijak pravomoci EU vymezené v primárním právu EU nerozšiřuje a nedává orgánům EU nové působnosti či úkoly, aby ochranu základních práv uplatňovaly v nových oblastech. Právo EU je tak základním prostorem, kde se Listina a v ní obsažená práva uplatňují.

Listina je podle čl. 51 odst. 1 určena:

- 1) orgánům, institucím a jiným subjektům EU a
- 2) členským státům, pokud uplatňují právo EU.

Z toho plyne, že ony klasické lidskoprávní povinnosti respektovat, ochraňovat a naplňovat práva obsažená v Listině jsou adresovány orgánům EU a členských států při uplatňování práva EU. Toto vymezení má dva základní významy. Práva uvedená v Listině jsou určitými lidskoprávními mantinely, které se uplatní při tvorbě, aplikaci a interpretaci práva EU podobně jako národní lidskoprávní katalogy v národním právu a mezinárodní úmluvy v právu národním i mezinárodním. Právo EU je naopak oním právním nástrojem, kterým se práva obsažená v Listině uvádějí v život a realizují v praxi. Právo EU tedy vymezuje otázky, kde mohou být tyto práva uplatňována, i způsoby a nástroje, jak se tak může činit.

Tím se naopak Listina liší od jiných lidskoprávních katalogů, neboť ty nemají takto přímo obsahově i jinak vymezen právní nástroj, kterým mohou být uplatňovány. Národní ústavy či mezinárodní úmluvy jsou uplatňovány v rámci celého právního řádu daného státu bez nějakého výrazného omezení (mimo např. základní principy přiměřenosti). Naopak Listina a v ní obsažená práva mohou být uplatňována jen v rámci práva EU. Jde tedy o výkon kompetencí orgánů EU podle primárního práva a nástroji vymezenými tímto právem. Podobně členské státy své možnosti a kompetence k uplatnění Listiny mohou odvozovat pouze z práva EU a užívat je pouze při jeho uplatňování. To může v praxi znamenat někdy významná omezení v některých situacích, pokud se vážou na otázky mimo kompetence EU.

Otázka uplatňování Listiny je jasná u institucí (Rada, Komise, Parlament, SDEU...) a výkonných orgánů EU, kde právo EU plně pokrývá jejich působnost. Avšak nemusí být plně jasná u členských států a jejich orgánů na celostátní, regionální a místní úrovni, a to zákonodárných, výkonných i soudních. Samotný pojem uplatňování podle judikatury Soudního dvora EU (SDEU) znamená jakékoli jednání orgánu členského státu v oblasti působnosti práva EU a zahrnuje situace:

- a) provádění práva EU ze strany členských států (např. implementace směrnice EU),
- b) aplikace práva EU orgány členských států (na základě přímo platných předpisů jako nařízení i implementujících národních předpisů) a také
- c) odchýlení se od práva EU v otázce, která je jím upravena (při normotvorbě i aplikaci práva) či opomenutí použití práva EU v případě, že aplikováno býti má.

#### **D. Lidskoprávní aktéři EU**

Ochranou základních práv se v EU zabývají v souladu s Listinou a svými kompetencemi všechny instituce a orgány EU. Primárně jsou to především Komise a Rada při své legislativní či jiné činnosti a SDEU při svém rozhodování. SDEU je ostatně oprávněn zrušit jakýkoliv akt, který by byl v rozporu s Listinou. Dotčená základní práva musí při své činnosti respektovat i ostatní orgány EU jako např. Hospodářský a sociální výbor, Výbor regionů či různé agentury EU jako EIGE (Evropský institut pro

genderovou rovnost) OLAF (Evropský úřad pro boj proti podvodům) či FRONTEX (Evropská agentura pro pohraniční a pobřežní stráž). Jednou z těchto agentur je:

*Agentura EU pro základní práva (FRA)*

Tato nezávislá agentura se speciálně věnuje základním právům. Byla vytvořena v roce 2007 a sídlí ve Vídni. Jejím úkolem je především shromažďovat data a informace o dodržování základních práv v EU a na jejich základě hodnotit úroveň jejich ochrany a formulovat případná doporučení ke zlepšení a tak poskytovat EU a členským státům informace o problémech v ochraně základních práv a podporu při jejich řešení. Úkolem agentury je rovněž provádět osvětu o Listině a v ní obsažených právech. Není přitom oprávněna prošetřovat a zasahovat do jednotlivých případů, ale spíše k analýze a hodnocení obecnějších trendů.

Agentura se může věnovat všem tématům souvisejícím se základními právy. Základní rámec jejich aktivit je určen ve víceletých rámcích její činnosti, který přijímá Rada po souhlasu Evropského parlamentu na každých 5 let. Tento rámec určuje tematické oblasti, kterým se Agentura může věnovat z vlastní iniciativy. Kromě toho se může na základě žádosti Evropského parlamentu, Rady nebo Komise věnovat i dalším tématům.

Hlavními metodami činnosti Agentury jsou různé analýzy např. právních předpisů, vládních politik či analýzy dat získaných na základě sociologických šetření v terénu. Výsledky zkoumání Agentura publikuje v souhrnných zprávách k určitému tématu či otázce. Vedle toho může vydávat i specifická stanoviska k určitým otázkám. Zjištěné informace Agentura také publikuje ve své každoroční zprávě o stavu základních práv v EU. Agentura rovněž vytváří osvětové nástroje o Listině a základních právech obecně (např. [online encyklopedie Charterpedia](#)). Všechny své výstupy Agentura zveřejňuje na svých stránkách.

Při své činnosti Agentura intenzivně spolupracuje s ostatními lidskoprávními aktéry v rámci EU i mimo ní. Členské státy musí určit zvláštní styčné úředníky pro spolupráci s Agenturou. Agentura rovněž spolupracuje s příslušnými útvary Komise či výbory Evropského parlamentu a také s dalšími institucemi a orgány EU včetně jiných agentur. Spolupracuje také s dalšími lidskoprávními organizacemi jako Rada Evropy, OSN či OBSE.

***Doporučená literatura:***

BARTOŇ, M. a kol.: *Základní práva*, Praha: Leges, 2016.

***Doporučené odkazy:***

Evropská komise: [https://ec.europa.eu/info/aid-development-cooperation-fundamental-rights/your-rights-eu\\_cs](https://ec.europa.eu/info/aid-development-cooperation-fundamental-rights/your-rights-eu_cs)

Portál E-Justice: [https://beta.e-justice.europa.eu/581/CS/fundamental\\_rights](https://beta.e-justice.europa.eu/581/CS/fundamental_rights)

Agentura EU pro základní práva: <https://fra.europa.eu/cs>

**11. Zákaz diskriminace a jeho právní úprava v mezinárodním právu (včetně Mezinárodní úmluvy o odstranění všech forem rasové diskriminace), právu EU a právu ČR**

A. Rovnost a zákaz diskriminace .....	91
B. Právní úprava zákazu diskriminace v mezinárodním právu .....	92
C. Mezinárodní úmluva o odstranění všech forem rasové diskriminace.....	93
D. Rovnost a zákaz diskriminace v právu EU .....	94
E. Rovnost a zákaz diskriminace v právu ČR .....	95

**A. Rovnost a zákaz diskriminace**

Rovnost je vedle svobody a respektu k lidské důstojnosti jedním ze základních principů moderní demokratické společnosti. Idea rovnosti všech lidí je základním lidskoprávním požadavkem formulovaným již v době vzniku moderních ústavních států. Svoboda a rovnost v lidské důstojnosti stojí v samotném základu lidskoprávní ochrany v ČR, jak potvrzuje i čl. 1 Listiny základních práv a svobod, tak i na globální úrovni, neboť stejný princip je uveden i v čl. 1 Všeobecné deklarace lidských práv. Na rozdíl od svobody a důstojnosti se rovnost vždy vztahuje k určitému aspektu dění či lidské existence. Rovnost dvou či vícero subjektů se tak vždy musí v něčem projevovat, v určité oblasti či určité problematice. Poměrování a srovnávání jejich pozice se musí odehrávat ve vztahu k nějakému dobru či břemenu v rámci společnosti. Rovnost tedy neexistuje sama o sobě, ale vždy v souvislosti s jinými hodnotami či lidskými právy. Rovnost stejně jako svoboda nejsou absolutní, avšak pouze relativní kategorie. Rovnost tak není možno chápat jako absolutní právo, které by stát zavazovalo odstranit všechny faktické nerovnosti, ale pouze nedůvodné či nepřijatelné rozdíly, většinou právě na základě důvodů rozvedených níže.

Rovnost můžeme dělit podle mnoha různých způsobů. Jedním ze základních hledisek je dělení na **formální a materiální rovnost**. Formální rovnost je rovnost v přístupu, tj. se stejnými případy musí být zacházeno stejně a s rozdílnými rozdílně. Jde o klasickou **rovnost před zákonem**, která je rovněž ukotvena v mnohých lidskoprávních dokumentech. Zákony musí dopadat stejně na všechny případy, kterých se mají týkat, a při jejich aplikaci nesmí být mezi adresáty práva nijak rozlišováno. Naopak materiální rovnost nezohledňuje formální podobu pravidla, ale jeho praktický dopad. Pravidlo dopadající přes stejný obsah na různé srovnatelné skupiny rozdílně je nutné upravit tak, aby i jeho dopad byl v praxi stejný. Materiální rovnost pak může mít podobu **rovnosti příležitostí** či **rovnosti výsledků**. Podle rovnosti příležitostí by měli mít všichni stejné příležitosti na počátku, tj. na startovní čáře, neboť odlišné startovní pozice znemožňují dosažení materiální rovnosti. Naopak rovnost výsledků předpokládá rovné postavení příslušníků různých skupin na konci určitého procesu, tj. v cíli. Rovnost příležitostí tak může mít podobu odstranění překážek stojících v cestě určitým skupinám (např. příliš přísné podmínky ke vstupu do určitých společenských sfér), různých podpůrných opatření (např. peněžitá, materiální či jiná podpora) anebo přímo vyhrazených míst či statků pro určité skupiny (např. kvóty).

Diskriminace v právním slova smyslu znamená rozlišování osob na základě právem zakázaného důvodu a v právem zakázaných oblastech. Obsahem zákazu diskriminace je právo na rovné zacházení. Právo na rovné zacházení a zákaz diskriminace vycházejí z ochrany lidské důstojnosti a autonomie jednotlivce. Jejich cílem je tak právě umožnit svobodný rozvoj jednotlivce v rámci společnosti a dát mu možnost volit své životní strategie bez ohledu na znaky, které jsou pro něj a jeho identitu často základní, a které ani sám nemůže ovlivnit či změnit a nejsou zároveň nijak relevantní pro jeho společenský život. Zakázané diskriminační důvody jsou nejčastěji rasa, barva pleti, pohlaví, jazyk, náboženství, politické nebo jiné smýšlení, národnostní nebo sociální původ, majetek, rod atd. Diskriminační důvody se vyvíjejí a rozšiřují, a to především v důsledku změn ve společenském chápání spravedlnosti a rovnosti, které je často důsledkem celospolečenských změn politických, sociálních i kulturních či nového vědeckého poznání. Ve starších lidskoprávních deklaracích a katalozích jako Všeobecná deklarace lidských práv, Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod či oba mezinárodní pakty tak nenajdeme jako diskriminační důvody sexuální orientaci,

zdravotní postižení či věk, které jsou naopak v současnosti vnímány jako klíčové, což ukazuje např. právo EU popsané níže.

Základní členění forem diskriminace rozlišuje **diskriminaci přímou** a **nepřímou**. Přímou diskriminací je praktika, kdy se s jednou osobou zachází méně příznivě než s jinou osobou ve srovnatelné situaci z důvodu, který je právem zakázán. Příkladem přímé diskriminace může být odmítnutí pronajmout byt některým skupinám osob (např. z důvodu etnického původu či národnosti) či rozdílná mzda pro ženy a muže za stejnou práci. Nepřímou diskriminací je taková praktika, kdy na základě zdánlivě neutrálního ustanovení, kritéria nebo praxe je osoba znevýhodněna oproti ostatním opět z některého ze zakázaných důvodů. Příkladem nepřímé diskriminace z důvodu zdravotního postižení může být plošný zákaz vstupu se psem do veřejných budov či prodejen, neboť by takový zákaz znemožnil přístup osob vyžadujících doprovod asistenčního psa. Příkladem nepřímé diskriminace na základě pohlaví může být znevýhodnění osob pracujících na částečné úvazky (např. odmítnutím přístupu k firemnímu vzdělávání, které je poskytováno ostatním pracovníkům), neboť na částečné úvazky pracují výrazně častěji ženy. Nepřímou diskriminací však není taková praktika, která je objektivně odůvodněna legitimním cílem a prostředky k jeho dosažení jsou přiměřené a nezbytné.

S diskriminací souvisí koncept tzv. **vícenásobné (či vícečetné) diskriminace**. Ta spočívá v nerovném zacházení z více diskriminačních důvodů současně. Tento koncept se rozvinul zejména na případech diskriminace černošských žen v USA a Velké Británii. U nich bylo zřejmé, že byly diskriminovány, ale nebylo jasné, zda převládla jako diskriminační důvod rasa či pohlaví. Uznání vícenásobné diskriminace je obsaženo např. v Úmluvě o právech osob se zdravotním postižením, kde se v čl. 6 mluví o „mnohonásobných formách diskriminace“. Judikatura ESD pak vytvořila např. i pojem **odvozené diskriminace**, tj. diskriminace osoby na základě blízkého (např. rodinného či přátelského) vztahu k jiné osobě, která je nositelem diskriminačního důvodu, ač ona sama jím není. Příkladem je nepřijetí rodiče dítěte se zdravotním postižením do zaměstnání či nevpouštění osoby doprovázející osobu jiného etnika do zábavního podniku či restaurace.

S koncepty diskriminace souvisí i koncept **pozitivních opatření**. Tato opatření jsou dle kontextu či země nazývána též vyrovnávací opatření, preferenční zacházení, affirmative action, „pozitivní“ či „obrácená“ diskriminace. Jde o určité rozlišující jednání, které však nesměřuje ke znevýhodnění určité skupiny, ale naopak k její podpoře v určité oblasti. Tato skupina byla zpravidla v minulosti v této oblasti znevýhodněna a nyní potřebuje podporu, aby se dostala na stejnou úroveň jako jiné společenské skupiny. Krajním příkladem pozitivních opatření je např. vyhrazení určitých míst v zaměstnávání, vzdělávání či politice pro příslušníky určité znevýhodněné či málo zastoupené skupiny (národnosti, etnické skupiny, pohlaví apod.). Běžnějším přístupem je pozitivní zohlednění daného znaku (národnosti, pohlaví), např. při obsazování volné pozice. Koncept pozitivních opatření nachází uplatnění i v přístupech k osobám se zdravotním postižením, kde je často nutné provést určitá uzpůsobení v prostředí či postupech (např. odstranění fyzických bariér, přetlumočení informace do určité podoby, poskytnutí asistence, apod.). Jde tedy o odlišné zacházení, které může rovněž do určité míry znevýhodňovat příslušníky ostatních skupin anebo na ně klást zvýšené nároky (např. na zaměstnavatele), které je však odůvodněno právě prospěchem, který má přinést znevýhodněné skupině. Důležité je však vyvážit míru upřednostnění příslušníka znevýhodněné či málo zastoupené skupiny s mírou znevýhodnění jiných. Např. při přístupu k zaměstnání nebo povolání nesmí pozitivní opatření vést k upřednostnění osoby ze znevýhodněné skupiny, jejíž kvality jsou nižší, než mají další současně posuzované osoby. Podobně opatření ve prospěch osob se zdravotním postižením nesmí být nepřiměřeně nákladné či komplikované. Nelze tedy příslušníka znevýhodněné skupiny upřednostňovat za každou cenu.

## **B. Právní úprava zákazu diskriminace v mezinárodním právu**

Zákaz diskriminace (resp. právo nebýt diskriminován) je zahrnut v řadě mezinárodních dokumentů. Obsahuje jej Všeobecná deklarace lidských práv, Mezinárodní pakt o občanských a politických právech, Mezinárodní pakt o hospodářských, sociálních a kulturních právech i Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod. V některých úmluvách je tento zákaz formulován obecně jako výše uvedená rovnost před zákonem a vztahuje se na všechna práva přiznaná právním řádem, naopak

v jiných je vztažen pouze na práva uvedená v dané úmluvě či vymezen konkrétním výčtem zakázaných diskriminačních důvodů nebo oblastí. Zákaz diskriminace je také základním principem úmluv zaměřených na ochranu a podporu určitých skupin osob (např. Úmluvy o odstranění všech forem rasové diskriminace či Úmluvy o odstranění všech forem diskriminace žen). Úmluvy o zákazu diskriminace přijímá kromě OSN a Rady Evropy i řada dalších mezinárodních organizací – Mezinárodní organizace práce přijala Úmluvu o diskriminaci v povolání a zaměstnání z roku 1958, Organizace spojených národů pro výchovu, vědu a kulturu (UNESCO) přijala Úmluvu o boji proti diskriminaci v oblasti vzdělání v roce 1960.

### **C. Mezinárodní úmluva o odstranění všech forem rasové diskriminace**

Mezinárodní úmluva o odstranění všech forem rasové diskriminace přijalo Valné shromáždění Organizace spojených národů v roce 1965 a v platnost vstoupila v roce 1969. Tehdejší ČSSR ji pak ratifikovalo v roce 1974. Patří mezi základní lidskoprávní úmluvy. Má 182 smluvních stran, tedy téměř všechny státy OSN. Nemá žádné opční protokoly.

Hlavní účel úmluvy spočívá ve snaze odstranit rasovou diskriminaci. Jak uvádí její preambule, úmluva stojí na myšlence, že jakékoli učení o nadřazenosti založené na rasovém rozlišování je z vědeckého hlediska falešné, morálně odsouzeníhodné, sociálně nespravedlivé a nebezpečné, a že rasová diskriminace v teorii nebo praxi není ospravedlnitelná, ať se vyskytuje kdekoli. Úmluva obsahuje vymezení rasové diskriminace jako „jakékoli rozlišování, vylučování, omezování nebo zvýhodňování založené na rase, barvě pleti, rodovém nebo národnostním nebo etnickém původu, jehož cílem nebo následkem je znemožnění nebo omezení uznání, užívání nebo uskutečňování lidských práv a základních svobod na základě rovnosti v politické, hospodářské, sociální, kulturní nebo v kterékoli jiné oblasti veřejného života“. Rasová diskriminace se tedy do určité míry v praxi může prolínat s původem osoby, ať již etnickým či státoobčanským. Ve většině států bývají tedy častou obětí rasové diskriminace cizinci, kteří jsou rovněž často příslušníky jiných etnik (osoby pocházejí z bývalých západoevropských kolonií), byť se samozřejmě ochrana před touto diskriminací vztahuje i na státní občany daného státu, kteří jsou příslušníci jiného etnika (v ČR např. Romové). Úmluva se navíc přímo nevztahuje na rozlišování na základě státní příslušnosti, pokud s ním není spojen onen etnický rozměr.<sup>107</sup> Podobná prolínání pak existují i v otázce náboženství, neboť i náboženské menšiny jsou často jiného etnika než většina populace (např. muslimské menšiny v západní Evropě).

Státy mají povinnost zakázat a odstranit rasovou diskriminaci a zaručit právo každého na rovnost před zákonem. Státy mají na základě úmluvy povinnost zakázat a vymýtit segregaci a apartheid. Smluvní státy se zavazují, že budou trestně stíhat rozšiřování idejí založených na rasové nadřazenosti a nenávisti stejně jako organizace a propagandistickou činnost podporující rasovou diskriminaci. Státy musí také zajistit účinnou ochranu před všemi formami rasové diskriminace a v oblasti vzdělávání bojovat proti předsudkům, které vedou k rasové diskriminaci. Dále úmluva dovoluje přijímat zvláštní opatření pro zajištění přiměřeného rozvoje rasových a etnických skupin, pokud takovou ochranu potřebují. Jedná se vlastně o možnost přijímat pozitivní opatření, která nejsou považována za diskriminaci.

Kontrolním orgánem sledujícím dodržování a naplňování úmluvy je Výbor pro odstranění rasové diskriminace. Je složen z osmnácti expertů/expertek známých svými vysokými morálními vlastnostmi a nestranností, přičemž je brán zřetel na spravedlivé zeměpisné rozdělení míst a na zastoupení rozličných forem civilizace a hlavních právních systémů. Státy mají povinnost v pravidelných intervalech předkládat Výboru zprávy o zákonodárných, soudních, správních a jiných opatřeních, která učinily k provedení úmluvy. Výbor na základě projednání těchto zpráv doporučuje smluvním stranám přijetí opatření k odstranění nedostatků a k zlepšení situace.<sup>108</sup> Státy mohou upozornit Výbor, že jiný smluvní stát neplní své povinnosti či neprovádí ustanovení úmluvy. Výbor následně ustanoví ad hoc

<sup>107</sup> Čl. 1 odst. 2 úmluvy přímo stanoví, že „Tato úmluva se netýká rozlišování, vylučování, omezování nebo zvýhodňování prováděného státem, který je stranou této úmluvy, mezi vlastními a cizími občany.“

<sup>108</sup> Informace o naplňování úmluvy Českou republikou jsou dostupné na stránkách Rady vlády pro lidská práva: <http://www.vlada.cz/cz/ppov/rlp/dokumenty/zpravy-plneni-mezin-umluv/umluva-o-odstraneni-vsech-forem-rasove-diskriminace-17715/>

smírcí komisi složenou z pěti osob. Komise připraví zprávu se závěry a s doporučeními. K ní se vyjádří strany sporu a následně je zpráva i s vyjádřeními předložena ostatním smluvním státům. Státy mohou uznat i příslušnost Výboru pro přijímání sdělení jednotlivých osob, tedy individuálních stížností jednotlivců, pokud se týkají práv obsažených v úmluvě a stěžovatelé vyčerpali všechny prostředky ochrany svých práv na národní úrovni. Po obdržení stížnosti Výbor požádá dotčený stát o vyjádření k dané věci a následně věc posoudí a své závěry o porušení či neporušení úmluvy spolu s případnými doporučeními k nápravě zašle státu i stěžovateli. Stát by jej pak měl informovat, jak daná doporučení naplňuje. Česká republika tuto příslušnost uznala v roce 2000. Stejně jako při posuzování obecného naplňování úmluvy však ani závěry v jednotlivých případech nepředstavují závazná a vymahatelná rozhodnutí a vždy se jedná pouze o nezávazná doporučení.

#### **D. Rovnost a zákaz diskriminace v právu EU**

Zákaz diskriminace obsahuje primární i sekundární právo Evropské unie. Ve vztahu k primárnímu právu je zásadní [Listina základních práv EU](#), která v čl. 20 zakazuje jakoukoli diskriminaci založenou zejména na pohlaví, rase, barvě pleti, etnickém nebo sociálním původu, genetických rysech, jazyku, náboženském vyznání nebo přesvědčení, politických názorech či jakýchkoli jiných názorech, příslušnosti k národnostní menšině, majetku, narození, zdravotním postižení, věku nebo sexuální orientaci. Listina základních práv EU pak zákaz diskriminace specifikuje v některých dalších ustanoveních – např. čl. 23 obsahuje povinnost zajistit rovnost žen a mužů ve všech oblastech včetně zaměstnání, práce a odměny za práci. Toto ustanovení zároveň upravuje tzv. pozitivní opatření, kdy zachování nebo přijetí opatření poskytujících zvláštní výhody ve prospěch nedostatečně zastoupeného pohlaví není považováno za diskriminaci. Podobně se Listina věnuje v následujících člancích rovnému postavení a podpoře práv dětí, seniorů či osob se zdravotním postižením.

[Smlouva o Evropské unii](#) v čl. 2 konstatuje, že Evropská unie je založena na hodnotách úcty k lidské důstojnosti, svobody, demokracie, rovnosti, právního státu a dodržování lidských práv, včetně práv příslušníků menšin. Tyto hodnoty jsou společné členským státům ve společnosti vyznačující se pluralismem, nepřipustností diskriminace, tolerancí, spravedlností, solidaritou a rovností žen a mužů. [Smlouva o fungování EU](#) v čl. 19 obsahuje obecné zmocnění EU přijímat vhodná opatření k boji proti diskriminaci na základě pohlaví, rasy nebo etnického původu, náboženského vyznání nebo přesvědčení, zdravotního postižení, věku nebo sexuální orientace. Dílčí zákaz diskriminace ve vztahu k pohlaví obsahuje ještě článek 157 Smlouvy o fungování EU, který se věnuje zejména rovnému zacházení a rovným příležitostem pro muže a ženy v otázkách práce a zaměstnanosti včetně zásady stejné odměny za stejnou nebo rovnocennou práci. Tato ustanovení se stávají právním základem pro sekundární legislativu EU v oblasti zákazu diskriminace.

Sekundární legislativa, která má mj. za úkol provádět do praktického života základní unijní hodnoty, prošla v oblasti zákazu diskriminace v posledních desetiletích dynamickým rozvojem. První směrnice týkající se zákazu diskriminace na základě pohlaví byly přijaty již polovině 70. let 20. století. Zvýšenou regulací EU v této oblasti přinesly nové kompetence po přijetí Amsterdamské smlouvy. Na směrnice z poloviny 70. let navázaly další směrnice specificky zaměřené na zákaz diskriminace na základě pohlaví<sup>109</sup>, směrnice o zákazu diskriminace na základě rasy a etnického původu<sup>110</sup> a obecná směrnice o zákazu diskriminace v zaměstnání a povolání.<sup>111</sup>

Společným znakem uvedených směrnic je, že definují přímou i nepřímou diskriminaci v podobě uvedené výše. Dále definují i další formy diskriminace jako obtěžování, pronásledování, pokyn či

<sup>109</sup> [Směrnice 2006/54/ES o zavedení zásady rovných příležitostí a rovného zacházení pro muže a ženy v oblasti zaměstnání a povolání](#), [směrnice 79/7/EHS o postupném zavedení zásady rovného zacházení pro muže a ženy v oblasti sociálního zabezpečení](#), [směrnice 2010/41/EU o uplatňování zásady rovného zacházení pro muže a ženy samostatně výdělečně činné](#) a [směrnice 2004/113/ES, kterou se zavádí zásada rovného zacházení s muži a ženami v přístupu ke zboží a službám a jejich poskytování](#)

<sup>110</sup> [Směrnice Rady 2000/43/ES ze dne 29. června 2000, kterou se zavádí zásada rovného zacházení s osobami bez ohledu na jejich rasu nebo etnický původ](#)

<sup>111</sup> [Směrnice 2000/78/ES ze dne 27. listopadu 2000, kterou se stanoví obecný rámec pro rovné zacházení v zaměstnání a povolání](#)

navádění k diskriminaci. Obtěžováním je nežádoucí chování související s diskriminačními důvody, jehož záměrem nebo důsledkem je snížení důstojnosti osoby a vytvoření zastrašujícího, nepřátelského, ponižujícího, pokořujícího nebo urážlivého prostředí, nebo které může být oprávněně vnímáno jako podmínka pro rozhodnutí ovlivňující výkon práv a povinností vyplývajících z právních vztahů (např. přijetí do pracovního poměru). Pronásledováním je nepříznivé zacházení, postih nebo znevýhodnění, k němuž došlo v důsledku obrany a uplatnění práv obětí diskriminace. Pokynem k diskriminaci je chování osoby, která zneužije podřízeného postavení druhého k diskriminaci třetí osoby. Naváděním k diskriminaci je pak chování osoby, která druhého přesvědčuje, utvrzuje nebo podněcuje, aby diskriminoval třetí osobu.

Směrnice po členských státech požadují také vytvoření účinných prostředků ochrany před diskriminací a vymezují tzv. sdílené důkazní břemeno rozvedené níže. Uvedené směrnice jsou do právních řádů jednotlivých členských států transponovány vnitrostátní legislativou. Výklad antidiskriminačních směrnic ve vztahu k vnitrostátnímu právu se stává poměrně častou otázkou řešenou Soudním dvorem EU.

## **E. Rovnost a zákaz diskriminace v právu ČR**

V České republice je zákaz diskriminace obsažen na ústavní úrovni v [Listině základních práv a svobod](#). Článek 1 říká: „Lidé jsou svobodní a rovní v důstojnosti i v právech“. Tento článek tedy postuluje rovnost jako jeden ze základních principů českého právního řádu. Článek 3 tuto tezi rozvádí následovně: „Základní práva a svobody se zaručují všem bez rozdílu pohlaví, rasy, barvy pleti, jazyka, víry a náboženství, politického či jiného smýšlení, národního nebo sociálního původu, příslušnosti k národnostní nebo etnické menšině, majetku, rodu nebo jiného postavení“. Tento článek na ústavní úrovni zakazuje rozlišování z uvedených nepřijatelných důvodů. K tomuto rozlišování se tedy nesmí uchýlit ani zákonodárce při tvorbě práva, ani soudy či jiné státní orgány při jeho výkladu a aplikaci.

Na úrovni zákona je pak zákaz diskriminace obsažen v tzv. [antidiskriminačním zákoně](#).<sup>112</sup> Antidiskriminační zákon je obecný zákon, který slouží k zajištění ochrany před diskriminací v ČR a také k implementaci výše popsaných směrnic EU. Základním smyslem antidiskriminačního zákona je přímo regulovat zákaz diskriminace ve všech právních vztazích vymezených výše, a to jak mezi státem a soukromými osobami, tak i mezi soukromými osobami navzájem. Zákon pokrývá oblasti práva na zaměstnání, přístupu k povolání, služebních a pracovních poměrů včetně odměňování, členství a činnosti v odborových organizacích a v profesních komorách, sociálního zabezpečení, poskytování sociálních výhod, přístupu ke zdravotní péči, ke vzdělání a přístupu ke zboží a službám včetně bydlení. Zákon zakazuje diskriminaci z důvodů rasy, etnického původu, národnosti, pohlaví, sexuální orientace, věku, zdravotního postižení, náboženského vyznání, víry či světového názoru. Diskriminací na základě pohlaví je i diskriminace z důvodu těhotenství, mateřství nebo otcovství či diskriminace z důvodu pohlavní identifikace osoby. Antidiskriminační zákon definuje formy diskriminace rozvedené výše. Kromě přímé a nepřímé diskriminace a diskriminačních důvodů obsahuje definice obtěžování, pronásledování, pokyn k diskriminaci a navádění k diskriminaci.

Zákon také uvádí případy, kdy rozlišování není považováno za diskriminační. Jde např. o podmínku určitého minimálního věku, vzdělání nebo kvalifikace nezbytných pro řádný výkon zaměstnání nebo povolání nebo pro přístup k určitým právům a povinnostem. Podobně není diskriminací vyhrazení určitého zaměstnání či povolání pro nějakou skupinu osob na základě přiměřených požadavků odpovídající povaze vykonávané práce nebo činnosti (např. ženy jako dozorkyně v ženské věznicí). Diskriminací není ani podmínění zaměstnávání v církvích nebo náboženských společnostech určitým náboženským vyznáním, pokud je odůvodněné povahou této činnosti a její souvislosti s vnitřní etikou dané církve (např. kazatelé určité věrouky by měly být zároveň jejími vyznavači a osoby reprezentující danou církev by neměly vystupovat proti jejím příkázáním). Diskriminací není ani zvláštní ochrana žen, dětí a mladistvých či osob se zdravotním postižením. Aby rozdílné zacházení nebylo diskriminační, musí být vždy objektivně odůvodněno legitimním cílem a prostředky k jeho dosažení musí být přiměřené a nezbytné. To však neplatí o rozdílném zacházení na základě rasy či etnického

<sup>112</sup> Jedná se o zákon č. 198/2009 Sb., o rovném zacházení a o právních prostředcích ochrany před diskriminací a o změně některých zákonů (antidiskriminační zákon).



původu, které je vždy považováno za nepřijatelné. Zákon však umožňuje přijímat podpůrná pozitivní opatření, jejichž cílem je předejít nebo vyrovnat nevýhody vyplývající z příslušnosti osoby ke skupině osob vymezené některým ze zakázaných důvodů (a to včetně rasy a etnicity). Tato opatření však nesmí vést k upřednostnění osoby, jejíž kvality jsou nižší, než mají ostatní současně posuzované osoby. Vybraný příslušník menšiny (jiného pohlaví) tak nikdy nesmí být horší než jiný příslušník většiny.

Antidiskriminační zákon také obsahuje úpravu právních prostředků ochrany před diskriminací. Oběť diskriminace má možnost obrátit se na soud a domáhat se, aby bylo upuštěno od diskriminace, aby byly odstraněny následky diskriminačního zásahu a aby bylo dáno přiměřené zadostiučinění. Vedle toho se oběti mohou obrátit i na státní inspekční a kontrolní orgány (např. inspektoráty práce, Česká školní inspekce, Česká obchodní inspekce) s podnětem na šetření spáchání přestupku. Tento podnět mohou předložit i nevládní organizace zabývající se diskriminací, které navíc mohou poskytovat poradenství a pomoc obětem diskriminace a zastupovat je i v soudním řízení,

Důležitou součástí antidiskriminačního práva je i tzv. přenášení důkazního břemene (resp. sdílené důkazní břemeno) v soudních řízeních, ve kterých je diskriminace namítána. Přenášení důkazního břemena je zakotveno v občanském soudním řádu. Pro oběti diskriminace je velmi náročné diskriminaci dokázat, zejména dokázat diskriminační důvod, který vedl k určitému jednání. Z daného důvodu u soudu obětem stačí, když tvrdí a prokáží, že s nimi bylo zacházeno jiným způsobem, tj. diskriminačně. Na žalovaného pak přechází povinnost dokázat, že toto jiné zacházení nebylo motivováno diskriminačními důvody.

V oblasti diskriminace je také významná role [veřejného ochránce práv](#). Veřejný ochránce práv přispívá k prosazování práva na rovné zacházení se všemi osobami bez ohledu na jejich rasu nebo etnický původ, národnost, pohlaví, sexuální orientaci, věk, zdravotní postižení, náboženské vyznání, víru nebo světový názor. Poskytuje metodickou pomoc a poradenství obětem diskriminace, provádí výzkum a zveřejňuje zprávy a vydává doporučení. Ochránce za dobu svého působení pomohl mnoha diskriminovaným osobám, formuloval mnohá doporučení a zkoumal mnohé aspekty diskriminace.<sup>113</sup>

Česká republika, podobně jako další země, se potýká při odstraňování diskriminace s řadou problémů. Pomalé je například odstraňování příčin a následků přetrvávajícího znevýhodnění romské menšiny.

### **Doporučená literatura:**

BOUČKOVÁ, P. a kol.: *Antidiskriminační zákon. Komentář*. Praha: C. H. Beck, 2016.

### **Doporučené odkazy:**

Úřad vlády, Rada vlády pro lidská práva: Rady vlády pro lidská práva:

<http://www.vlada.cz/cz/ppov/rlp/dokumenty/zpravy-plneni-mezin-umluv/umluva-o-odstraneni-vsech-forem-rasove-diskriminace-17715/>

Veřejný ochránce práv: <https://www.ochrance.cz/diskriminace/>

---

<sup>113</sup> Informace o činnosti ochránce v oblasti diskriminace jsou přístupné zde: <https://www.ochrance.cz/diskriminace/>

**12. Vývoj společenského a právního postavení žen, základní přehled dějin hnutí za práva žen. Úmluva o odstranění všech forem diskriminace žen a její implementace v České republice**

A. Vývoj společenského a právního postavení žen .....	97
B. Základní přehled dějin hnutí za práva žen .....	98
C. Úmluva o odstranění všech forem diskriminace žen a její implementace v České republice .....	100
12.1. Základní východiska úmluvy .....	100
12.2. Obsah Úmluvy .....	101
12.3. Kontrolní mechanismus .....	101
12.4. Naplňování úmluvy v ČR .....	102

**A. Vývoj společenského a právního postavení žen**

Právní a společenské postavení žen bylo v průběhu dějin proměnlivé. Obecně platí, že většina společností po neolitické revoluci byla patriarchální. Patriarchát je takový společenský systém, v němž muži zaujímají nadřazené postavení vůči ženám a v němž jsou vlastnosti a činnosti vnímané jako mužské hodnoceny výše než ty, které jsou vnímány jako ženské.<sup>114</sup>

Postavení žen se však lišilo a dodnes liší napříč jednotlivými společnostmi. Například ženy ve starověkém Egyptě měly u soudů rovnocenné postavení s muži, mohly vyvíjet obchodní aktivity, měly přístup k řadě povolání, dosahovaly nejvyšších veřejných postů a jejich postavení ve společnosti bylo obecně lepší, než v jiných částech starověkého světa. Ve starověkém Řecku, považovaném za kolébkou demokracie, ženy nemohly volit, vlastnit půdu, dědit a prostředkem jejich realizace byla zejména rodina a domácnost. Obecně byly ženy vnímány jako slabší, a to nejen fyzicky, ale také intelektuálně. Rovněž většina světových náboženství chápala, a z velké části dodnes nadále chápe, roli a postavení žen a mužů rozdílně, kdy ženy jsou v různých oblastech života mužům podřízeny. Zároveň platí, že pro společenské určení postavení člověka byla rozhodující i jiná kritéria než pohlaví (resp. gender) – zejména společenský rod a příslušnost k určitému stavu.

Na konci 18. století přinesla Velká francouzská revoluce přechod od absolutismu k občanství a ustavení lidu jako hlavní politické síly. Demokratizační procesy této doby položily také základy lidských práv. Zrovnoprávnění žen a mužů však nepřinesly. Například francouzská Deklarace práv člověka a občana z roku 1789 ukotvovala rovnost občanů a právo všech občanů podílet se osobně či prostřednictvím svých zástupců na tvorbě zákonů. Politická práva (zejména právo volit) ovšem ani v této době nepříslušely ženám.

V moderní měšťanské společnosti vytvořené na počátku 19. století novými občanskými zákoníky byla nastolena rovnost mezi stavy, ale zároveň byla formálně ukotvena nerovnost mezi pohlavími.<sup>115</sup> Muž byl chápán jako autonomní osobnost uvažující vlastním rozumem, svobodně se rozhodující a nikomu se nepodřizující, pro ženu byl určen opačný model – její místo bylo v domácnosti, měla se podřizovat svému okolí a neměla možnost jiné seberealizace.<sup>116</sup> Vzorem pro moderní evropské zákoníky byl Napoleonův kodex (*Code civil*) z roku 1804. To platilo i pro rakouský Všeobecný občanský zákoník z roku 1811, který platil v českých zemích. Ten stanovoval, že manžel je povinen manželku živit, manželka je na úřadech zastupována manželem, otec rozhoduje o výživě a výchově dětí, manželka je povinná poslouchat manželovy příkazy, majetková práva má pouze manžel, při rozluce nesmí žena vychovávat chlapce staršího 4 let či dívku starší 7 let, po smrti manžela nemůže být žena jedinou poručnicí dětí, musí se najít spoluporučník.<sup>117</sup> V českých zemích byla tato ustanovení občanského práva změněna až v roce 1950.

<sup>114</sup> RENZETTI, C. M., CURRAN, D. J. *Ženy, muži a společnost*. 1. vyd. Praha: Karolinum, 2003. s. 58-59.

<sup>115</sup> HAVELKOVÁ, H. *První a druhá vlna feminizmu: podobnosti a rozdíly*. In: NESEHNUTÍ. *abc feminizmu*. Brno 2004, s. 171.

<sup>116</sup> Tamtéž.

<sup>117</sup> Tamtéž, s. 172.

V současnosti je rovnost žen a mužů jednou ze základních hodnot České republiky. Na obecné úrovni je tato rovnost vyjádřena v čl. 1 a čl. 3 [Listiny základních práv a svobod](#), které zaručují rovnost v důstojnosti a právech a základní práva a svobody všem mj. bez rozdílu pohlaví. Podrobnou úpravu ve vztahu k zákazu diskriminace (na základě pohlaví) pak obsahuje především zákon č. 198/2009 Sb., o rovném zacházení a o právních prostředcích ochrany před diskriminací a o změně některých zákonů (antidiskriminační zákon). Zákaz diskriminace pak obsahují i některé další právní předpisy (např. zákoník práce či zákon o ochraně spotřebitelů).

## **B. Základní přehled dějin hnutí za práva žen**

Zrod feministického hnutí úzce souvisí s osvícenstvím a revolučními hnutími přelomu 18. a 19. století. K důležitým zdrojům tohoto hnutí patřila Deklarace práv ženy a občanky z roku 1791, ve které Olympe de Gouges reagovala na absenci práv žen v Deklaraci práv člověka a občana a na skutečnost, že výdobytky Velké francouzské revoluce zůstaly ve velké míře vyhrazeny jen mužům. Důležitou osobností zrodu feministického hnutí byla i Mary Wollstonecraft, která v roce 1792 publikovala knihu Obrana práv žen (*A Vindication of the Rights of Woman*). V duchu osvícenských myšlenek Wollstonecraft upozorňovala, že ženy si jako lidské bytosti zaslouží stejná práva, jakými disponují muži, např. právo na vzdělání. Právě vzdělání žen vnímala Wollstonecraft jako klíčový nástroj pro zrovnoprávnění.

Ve vývoji feministického hnutí obvykle rozlišujeme tři vlny feminismu. První vlna feminismu je obvykle datována od poslední třetiny 18. století přibližně do roku 1930. Byla spojena s bojem za zakotvení základních politických a občanských práv žen, zejména volebního práva, práva na vzdělání a práva na majetek. Feministické hnutí v této době reagovalo na formální nerovnosti (nerovnosti před zákonem, *de iure*), tedy na skutečnost, že řada lidských práv nebyla ženám vůbec přiznána. Zároveň se hnutí za práva žen úzce prolínalo s dalšími demokratizačními hnutími a nastolovalo širší společenské otázky. V USA bylo feministické hnutí spojeno s hnutím za zrušení otroctví a podílelo se na prosazení řady dalších politických a sociálních reforem v oblastech jako zdravotní prevence a hygiena či rozvoj školství.<sup>118</sup>

První vlna feminismu se projevila také v českých zemích, kde se úsilí o zlepšení postavení žen často prolínalo s úsilím o obrození českého národa. Některé aktivistky byly navíc zapojeny do mezinárodních sítí. Mezi výrazné postavy první vlny feminismu v českém prostředí patřily například spisovatelka Eliška Krásnohorská a aktivistky boje za volební právo žen Františka Plamínková či Fráňa Zemínová. K feministickému hnutí se hlásil i Tomáš Garrigue Masaryk či Vojtěch Náprstek, kteří např. podporovali přístup žen ke vzdělání a zavedení všeobecného volebního práva žen.

Formální ukotvení rovného volebního práva žen přinesla československá ústava z roku 1920 (některé majetné ženy mohly volit a být voleny již dříve). Ve velké části ostatních evropských zemí došlo k zavedení volebního práva žen až po první světové válce. Další rozvoj volebního práva žen nastal po konci druhé světové války, v některých státech ale získaly ženy volební právo až v druhé polovině 20. století – např. v Řecku (1952), Švýcarsku (1971) či Lichtenštejnsku (1984).

S možností volit a být voleny získaly ženy možnost mluvit do politického dění a zakládat politické spolky. Měnilo se také rodinné právo, ženy mohly nakládat se svým majetkem a mohly se stát poručnicí vlastních dětí po smrti manžela. Jednotlivé země se však od sebe lišily. Jak bylo již uvedeno výše, nadřazenost manželů nad svými manželkami platila v Československu až do roku 1950, kdy byla zrušena definice manžela, coby hlavy rodiny.

Feministické hnutí se do popředí dostává opět v 60. letech 20. století a je spojeno s bojem za lidská práva a studentským hnutím. Toto období (přibližně do 80. let 20. století) bývá označováno jako druhá vlna feminismu. Bylo charakteristické zaměřením na faktické nerovnosti mezi ženami a muži a zahrnovalo celou řadu témat – reprodukční práva a sexualitu, postavení žen v rodině či na trhu práce. Druhá vlna feminismu nepřinesla jen nová témata, ale i nové přístupy. Kromě snahy o to, aby legislativní zrovnoprávnění mělo větší faktický vliv, se pozornost začala zaměřovat na dvě roviny, v nichž se hledal původ nerovností mezi pohlavími – na kulturu (v nejširším smyslu slova – instituce,

<sup>118</sup> HAVELKOVÁ, H. cit. dílo, s. 171.

jazyk, chování aktérů) a na problematiku socializace v dětství a mechanismy reprodukování tzv. genderových vzorců v dospělosti.<sup>119</sup>

Druhá vlna nicméně netematizovala jen otázky spojené s rovností žen a mužů, ale také jejich rozdílnosti. Hlavním požadavkem byla „rovnost v rozdílnosti“, tedy aby jinakost neznamerala či nezpůsobovala nerovnost. Rozdíly mezi feministickými přístupy druhé vlny vznikaly také geograficky a souvisely s geopolitickou situací. V Československu (a dalších zemích bývalého východního bloku) se druhá vlna feminismu neprojevila. Některé výdobytky, kterých dosáhl feminismus druhé vlny v jiných státech, byly zaváděny tzv. shora. K nim patřil např. přístup žen do všech profesí, zajištění institucionální péče o děti a do určité míry také možnost ukončení nechtěného těhotenství. Vzhledem k omezené individuální svobodě a zákazu sdružování však ženám chyběla možnost artikulovat své požadavky a možnost svobodně zaujímat stanoviska k vládním politikám.

V USA je druhá vlna feminismu spojována s liberálním a radikálním feminismem. Radikální feminismus vychází z myšlenky, že útlak žen je produktem patriarchálního nastavení vztahů. Zatímco liberální feminismus identifikuje nerovnosti v souvislosti s právním systémem (který si přeje reformovat), radikální feminismus volá po reorganizaci společenských vztahů, ve kterých nebudou ženy utlačovány. Radikální feminismus tedy vznikl jako opozice a kritika k liberálním reformním snahám o získání genderové rovnosti prostřednictvím reform institucí. Radikální feminismus upozorňuje, že celý systém je špatný a je třeba jej dekonstruovat. Výchozí myšlenkou radikálního feminismu je, že ženy jsou utlačovány stávajícím genderovým řádem (potažmo patriarchátem).

Feministické myšlení se v druhé polovině dvacátého století projevovalo také v Evropě, výrazný proud představovaly francouzské feministky. Simone de Beauvoir publikovala v roce 1949 knihu *Druhé pohlaví*, ve které upozorňuje, že společensky je muž vnímaný jako norma a ženy představují „druhé“ pohlaví. Soustředí se na společenskou konstruovanost kategorie ženy coby „jiné“. V myšlení de Beauvoir je útlak žen tvořen právě touto společensky konstruovanou jinakostí.

Druhá vlna feminismu přinesla také nový pojem „gender“, který byl do té doby používán jen pro označení gramatické kategorie. Pojem „gender“ označuje „sociálně konstruované pohlaví, tedy soubor vlastností, které dané společnost spojuje se ženami a muži“.<sup>120</sup> Na rozdíl od biologického pohlaví není gender (resp. genderové role) neměnný, naopak mění se v čase a různých společenských podmínkách. Feministické hnutí upozorňuje, že nerovnosti žen a mužů nejsou způsobeny rozdílem v (biologickém) pohlaví, ale genderovými rozdíly projevujícími se v hierarchizovaném genderovém řádu.

Jednotlivé proudy feminismu na sebe vzájemně navazovaly a kriticky reagovaly. Každá vlna tak přinesla nové úhly pohledu a rozšířila své tematické zaměření. To je patrné na třetí vlně feminismu, která je obvykle datována od počátku 90. let 20. století do druhého desetiletí 21. století. Třetí vlna feminismu je charakteristická tím, že si všímá postavení marginalizovaných a vícečetně znevýhodněných žen. Do popředí se dostává otázka propojenosti genderu a dalších kategorií společenských nerovností, jako je rasa, etnická příslušnost, sexuální orientace, věk či náboženství. Genderová nerovnost je tak zasazena do kontextu širšího systému společenské stratifikace a diskriminace.<sup>121</sup> Zároveň je třetí vlna charakteristická svou roztržitostí a na rozdíl od předchozích proudů nemá jednotný cíl. Podobně, jako předchozí vlny, pokrývá témata související s násilím na ženách, reprodukčními právy a sexuálním osvobozením.

<sup>119</sup> HAVELKOVÁ, H. cit. dílo, s. 172.

<sup>120</sup> HAVELKOVÁ, B. *Feminismus, gender a právo*. In: ŠIMÁČKOVÁ, K., HAVELKOVÁ, B., ŠPONDROVÁ, P. (eds) *Mužské právo. Jsou právní pravidla neutrální?* Wolters Kluwer, Praha 2020. str. 51.

<sup>121</sup> Srov. Špondrová, P. *Či je právo? Tři vlny feminismu a tři dimenze feministické kritiky práva*. In: ŠIMÁČKOVÁ, K., HAVELKOVÁ, B., ŠPONDROVÁ P. (eds) *Mužské právo. Jsou právní pravidla neutrální?* Wolters Kluwer, Praha 2020. s. 25-26.

## **C. Úmluva o odstranění všech forem diskriminace žen a její implementace v České republice**

### **12.1. Základní východiska úmluvy**

[Úmluva o odstranění všech forem diskriminace žen](#) (*Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women*) byla přijata Valným shromážděním OSN v roce 1979 a v platnost vstoupila v roce 1981. Úmluva byla tedy sjednána v době, kdy vrcholila tzv. druhá vlna feminismu. Přijetí úmluvy lze považovat za vyvrcholení práce [Komise OSN pro postavení žen](#) (*Commission on the Status of Women*), orgánu OSN založeném již v roce 1946. Komise iniciovala zahrnutí důrazu na zákaz diskriminaci žen do řady instrumentů OSN, přijetí několika rezolucí Valného shromáždění OSN specificky zaměřených na zlepšení postavení žen a zasadila se také za používání genderově inkluzivního jazyka ve Všeobecné deklaraci lidských práv.<sup>122</sup>

Československo úmluvu ratifikovalo v roce 1982. Úmluvu dosud ratifikovalo 189 zemí a řadí se tak mezi úmluvy OSN s nejvyšším počtem smluvních stran, nicméně také k úmluvám OSN s největším počtem výhrad.<sup>123</sup>

Úmluva se v preambuli odkazuje na [Všeobecnou deklaraci lidských práv](#), mezinárodní pakty o lidských právech a další mezinárodněprávní instrumenty týkající se lidských práv. Konstatuje také, že bez ohledu na existenci těchto instrumentů nadále existuje rozsáhlá diskriminace žen, která představuje překážku pro rovnocennou účast žen v politickém, společenském, hospodářském a kulturním životě.

Úmluva také vychází z předpokladu, že pro dosažení plné rovnoprávnosti mezi muži a ženami je nutná změna tradiční úlohy mužů a žen ve společnosti i rodině. Tato skutečnost je promítnuta zejména do článku 5, který stanoví státům povinnost přijmout opatření ke změně společenských a kulturních zvyklostí pokud jde o chování mužů a žen s cílem odstranění předsudků a zvyků a všech jiných praktik založených na myšlence podřazenosti nebo nadřazenosti některého z pohlaví nebo na stereotypních úlohách mužů a žen. Zároveň úmluva uznává společenský význam mateřství a úlohu obou rodičů v rodině a při výchově dětí. Úmluva se tedy nezaměřuje jen na oblast veřejného, ale stanovuje povinnosti státu odstraňovat nerovnosti i v soukromých vztazích.

K důležitým charakteristikám úmluvy patří, že se pro odstranění diskriminace žen nepovažuje za zásadní pouze nastavení formálně nediskriminujících pravidel, ale také přijetí opatření k dosažení faktické rovnosti žen a mužů. Čl. 4 tak umožňuje smluvním stranám přijmout tzv. dočasné zvláštní opatření zaměřená na faktické urychlení zrovnoprávnění žen a mužů. K těmto opatřením patří např. pravidla pro zastoupení žen (a mužů) na kandidátních listinách pro různé typy voleb. Podle čl. 4 nemohou být tato opatření považována za diskriminaci, a to za předpokladu že jsou zaměřeny na odstranění faktických nerovností a že jsou dočasná.

Na prosazování rovnosti žen a mužů byl kladen v rámci činnosti OSN i dalších mezinárodních organizací (např. OBSE, Rady Evropy) a Evropské unie velký důraz i po přijetí úmluvy. Na Úmluvu tak navazuje celá řada dalších mezinárodních instrumentů. K nejvýznamnějším z nich patří [Pekingská akční deklarace a platforma](#) přijatá v roce 1995 během 4. světové konference OSN o ženách. Přestože je tato deklarace právně nezávazná, příkládá jejímu plnění mezinárodní společenství velký význam. Každých pět let předkládají členské státy OSN zprávy o plnění pekingské deklarace. Na úrovni EU je pak deklarace naplňována prostřednictvím pravidelných závěrů Rady EU. Plnění pekingské akční platformy také prostřednictvím indikátorů schválených Radou EU monitoruje [Evropský institut pro rovnost žen a mužů](#).<sup>124</sup>

<sup>122</sup> V anglickém originále používá oproti dosavadnímu zvyku místo slov „All man“ slova „Everyone“ či „All human beings“. Blíže viz *The Role of Women in Shaping the Universal Declaration of Human Rights*. Dostupné na: <https://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/TheRoleWomenShapingUDHR.aspx>.

<sup>123</sup> Úmluvu neratifikovaly např. USA, Vatikán, Somálsko, Súdán či některé pacifické ostrovy.

<sup>124</sup> Blíže viz internetové stránky Evropského institutu pro rovnost žen a mužů: <https://eige.europa.eu/beijing-platform-for-action>

K dalším významným mezinárodněprávním instrumentům v oblasti rovnosti žen a mužů patří [Úmluva Rady Evropy o prevenci a potírání násilí na ženách a domácího násilí](#) (tzv. Istanbulská úmluva). Ta byla sjednána v roce 2011 a obsahuje povinnosti států v oblasti odstraňování genderově podmíněného násilí (zejm. sexuálního a domácího násilí). Česká republika Istanbulskou úmluvu podepsala v roce 2016, dosud ji neratifikovala. V některých zemích střední a východní Evropy se tato úmluva stala předmětem širší veřejné diskuse, byť většina z jejích ustanovení navazuje na Úmluvu o odstranění všech forem diskriminace žen a na všeobecná doporučení Výboru OSN pro odstranění diskriminace žen.

## **12.2. Obsah Úmluvy**

Kromě preambule má Úmluva o odstranění všech forem diskriminace žen celkem 30 článků a dělí se na 6 částí. Lidská práva žen jsou v Úmluvě obsažena v článcích 1 – 16. Další články zavádí kontrolní mechanismus a provádění úmluvy.

Část I tvoří články 1 až 6. Ty obsahují definici diskriminace žen, obecnou povinnost států provádět politiku odstranění diskriminace žen, přijímat opatření k zajištění plného rozvoje žen, možnost přijímat dočasná zvláštní opatření, povinnost přijmout opatření ke změně společenských a kulturních zvyklostí a opatření k potlačení všech forem obchodu se ženami a vykořisťování prostitutek žen.

Část II obsahuje články 7 až 9 zakazující diskriminaci žen v politickém a veřejném životě, povinnost umožnit ženám zastupovat své vlády na mezinárodní úrovni či právo žen nabývat, měnit a ponechávat si svou státní příslušnost.

Část III obsahuje články 10 až 14, které se zabývají právem na vzdělání, sport i sexuální výchovu, práva v oblasti zdraví, hospodářského a společenského života i specifická práva pro ženy žijící ve venkovských oblastech.

Část IV se zabývá rovností před zákonem v článku 15 a rovností ve věcech týkajících se manželství a rodinných vztahů v článku 16. Zde je např. zakotveno, že ženy mají právo svobodně se rozhodnout o počtu a době narození svých dětí a mají právo na informace v oblasti reprodukčního života.

Část V se týká kontrolního mechanismu v podobě výboru a podávání zpráv. Část VI obsahuje obecná ustanovení týkající se mezinárodní smlouvy jako takové, např. jak řešit spory o výklad úmluvy.

Úmluva přímo nezmiňuje ochranu žen před domácím a sexuálním násilím. Nicméně již v roce 1989 přijal [Výbor OSN pro odstranění diskriminace žen](#) (dále jako „Výbor“) všeobecné doporučení č. 12, ve kterém konstatoval, že povinnost chránit ženy před násilím odehrávajícím se v rodině, na pracovišti a dalších oblastech společenského života vyplývá z jiných ustanovení úmluvy (zejm. čl. 2, 5 a 11).<sup>125</sup> Ve všeobecném doporučení č. 19 z roku 1992 pak Výbor blíže definoval násilí na ženách jako genderově podmíněné a konstatoval, že obecný zákaz diskriminace podle čl. 1 Úmluvy zahrnuje také povinnost států chránit ženy před násilím. V tomto doporučení Výbor také vysvětlil souvislost mezi stereotypním vnímáním rolí žen (genderovými stereotypy), jejich podřadnou pozicí ve společnosti a genderově podmíněným násilím.<sup>126</sup>

## **12.3. Kontrolní mechanismus**

Kontrolní mechanismus, Výbor OSN pro odstranění diskriminace žen, je zřízen samotnou Úmluvou. Skládá se z 23 odbornic a odborníků „vysoké morální úrovně a schopností v oblasti, jíž se tato úmluva týká“.<sup>127</sup> Při jejich výběru se přihlíží ke spravedlivému geografickému rozdělení a zastoupení „různých

<sup>125</sup> Blíže viz všeobecné doporučení Výboru OSN pro odstranění diskriminace žen č. 12. Dostupné na: [https://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CEDAW/Shared%20Documents/1\\_Global/INT\\_CEDAW\\_GEC\\_5831\\_E.pdf](https://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CEDAW/Shared%20Documents/1_Global/INT_CEDAW_GEC_5831_E.pdf)

<sup>126</sup> Blíže viz všeobecné doporučení Výboru OSN pro odstranění diskriminace žen č. 19. Dostupné na: [https://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CEDAW/Shared%20Documents/1\\_Global/INT\\_CEDAW\\_GEC\\_3731\\_E.pdf](https://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CEDAW/Shared%20Documents/1_Global/INT_CEDAW_GEC_3731_E.pdf)

<sup>127</sup> Článek 17 Úmluvy o odstranění všech forem diskriminace žen.

forem civilizace“ a hlavních právních systémů. Jde tedy o expertní orgán, nikoli politický (jako v případě Rady OSN pro lidská práva). Členové a členky Výboru jsou voleni na dobu 4 let.

Role výboru spočívá především v přezkumu plnění Úmluvy ze strany smluvních stran. Státy mají podle čl. 18 Úmluvy povinnost jednou za čtyři roky předkládat prostřednictvím generálního tajemníka OSN zprávy o opatřeních, která přijaly za účelem plnění úmluvy. Tyto pravidelné zprávy států o plnění Úmluvy jsou následně projednány Výborem za přítomnosti delegace příslušné smluvní strany. Po projednání zprávy Výbor formuluje tzv. závěrečná doporučení (*concluding observations*), ve kterých se vyjadřuje ke způsobu plnění úmluvy ze strany států a adresuje mu případná doporučení.

Výbor do procesu monitorování plnění úmluvy zahrnuje i nestátní neziskové organizace. Ty mají dle čl. 22 Úmluvy právo účastnit se projednávání zprávy v částech, které se týkají sféry jejich činnosti. Nestátní neziskové organizace také předkládají výboru tzv. stínové zprávy, ve kterých reflektují informace uvedené ve zprávách předložených smluvní stranou.

Výbor kromě individuálního přezkumu Úmluvy může také vydávat tzv. všeobecná doporučení (*general recommendations*) založená na prostudování zpráv a informací zaslaných státy.<sup>128</sup> Všeobecná doporučení se zpravidla týkají určitého partikulárního tématu spadajícího do působnosti Úmluvy. Mají význam zejména z hlediska výkladu, poskytují vodítko pro smluvní strany při naplňování Úmluvy. Byť všeobecná doporučení nemají závaznou povahu, bývají citována v rozhodnutích Evropského soudu pro lidská práva i v rozhodnutích vnitrostátních soudů.

K Úmluvě byl po mnoha letech (vznik 1999, platnost 2000) přijat také opční protokol, který zavádí možnost jednotlivců a skupin osob obracet se na Výbor. Ten tak může přijímat a posuzovat tato individuální oznámení a vydávat své názory a doporučení. Dále může Výbor prověřovat informace a případně vyšetřovat závažná a systematická porušování práv stanovených Úmluvou (článek 8 opčního protokolu). Česká republika opční protokol ratifikovala a je pro ni od roku 2001 závazný.

#### **12.4. Naplňování úmluvy v ČR**

Hlavní povinností smluvních stran je podávat pravidelně zprávy o legislativních, soudních, administrativních nebo jiných opatřeních, jež státy přijaly za účelem plnění ustanovení Úmluvy, a o pokroku, jen byl v tomto směru dosažen (čl. 18 Úmluvy).

Za koordinaci prosazování rovnosti žen a mužů a naplňování závazků ČR vyplývajících z Úmluvy na vnitrostátní úrovni zodpovídá Úřad vlády. Úřad vlády zároveň plní roli sekretariátu [Rady vlády pro rovnost žen a mužů](#) (dále jako „Rada“), která je stálým poradním orgánem vlády v oblasti prosazování rovnosti žen a mužů a zahrnování hlediska rovnosti žen a mužů do vládních politik (čl. 1 odst. 1 statutu Rady). Do působnosti Rady patří mj. sledování vnitrostátního plnění mezinárodních závazků ČR v oblasti rovnosti žen a mužů, včetně závazků vyplývajících z Úmluvy.

Za účelem dlouhodobého zarámování politiky v oblasti rovnosti žen a mužů přijímá vláda strategické a koncepční dokumenty – strategie rovnosti žen a mužů a na ni navazující implementační akční plány. Na úrovni jednotlivých ministerstev pak koordinace prosazování rovnosti žen a mužů a plnění příslušných usnesení vlády probíhá prostřednictvím tzv. rezortních koordinátorů rovnosti žen a mužů (*gender focal points*). Vláda je každoročně informována o vývoji v souvislosti s rovností žen a mužů a o plnění úkolů stanovených příslušnými akčními plány prostřednictvím zpráv o rovnosti žen a mužů, které zpracovává Úřad vlády.

Důležitou součástí prosazování rovnosti žen a mužů na vnitrostátní úrovni je uplatňování principu genderového mainstreamingu. Tato metoda představuje zohledňování hlediska rovnosti žen a mužů na všech úrovních a ve všech fázích tvorby veřejných politik. Na úrovni vlády ČR je genderový mainstreaming uplatňován zejména v rámci předkládání materiálů legislativní i nelegislativní povahy vládě ČR. Legislativní pravidla vlády (čl. 9 odst. 2) a Jednací řád vlády (čl. IV odst. 7 písm. c) požadují, aby důvodové a předkládací zprávy materiálů týkajících se postavení fyzických osob

---

<sup>128</sup> Texty všeobecných doporučení Výboru OSN pro odstranění diskriminace žen jsou dostupná na internetových stránkách OSN: <https://www.ohchr.org/EN/HRBodies/CEDAW/Pages/Recommendations.aspx>.

obsahovaly zhodnocení současného stavu a dopadů navrhovaného řešení ve vztahu k zákazu diskriminace a ve vztahu k rovnosti žen a mužů.<sup>129</sup>

Roli v prosazování rovnosti žen a mužů, potírání diskriminace na základě pohlaví a plnění Úmluvy hrají i další ústřední orgány státní správy (např. Český statistický úřad), orgány veřejné správy (zejm. veřejný ochránce práv či příslušné inspekční orgány) a samosprávy či soukromoprávní subjekty (zejm. nestátní neziskové organizace).

***Doporučená literatura:***

RENZETTI, C. M., CURRAN, D. J. Ženy, muži a společnost. 1. vyd. Praha: Karolinum, 2003.

***Doporučené odkazy:***

Stránky Vysokého komisaře pro lidská práva OSN a vše k úmluvě CEDAW:

<https://www.ohchr.org/en/hrbodies/cedaw/pages/cedawindex.aspx>

Stránky vlády ČR v oblasti rovnosti žen a mužů: <https://www.vlada.cz/cz/ppov/rovne-prilezitosti-zen-a-muzu/rada-vlady-pro-rovnost-zen-a-muzu-121632/>

---

<sup>129</sup> K hodnocení dopadů na rovnost žen a mužů blíže viz Metodika hodnocení dopadů na rovnost žen a mužů pro materiály předkládané vládě ČR. Dostupné na: [https://www.vlada.cz/assets/ppov/rovne-prilezitosti-zen-a-muzu/Projekt\\_Optimalizace/Metodika\\_GIA.pdf](https://www.vlada.cz/assets/ppov/rovne-prilezitosti-zen-a-muzu/Projekt_Optimalizace/Metodika_GIA.pdf)



**13. Ochrana před mučením a jiným nelidským či ponižujícím zacházením nebo trestáním: národní mechanismy, veřejný ochránce (ochránkyně) práv, státní zastupitelství a mezinárodní mechanismy v rámci OSN a Rady Evropy**

A.	Pojem mučení a jiné kruté, nelidské či ponižující zacházení nebo trestání .....	104
B.	Mezinárodní úprava zákazu mučení a špatného zacházení.....	105
	13.1. Organizace spojených národů a zakotvení zákazu mučení na univerzální úrovni .....	105
	13.2. Úmluva proti mučení a jinému krutému, nelidskému či ponižujícímu zacházení nebo trestání OSN.....	105
	13.3. Evropská úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod.....	106
	13.4. Listina základních práv Evropské unie.....	106
C.	Zákaz mučení a špatného zacházení v českém právu .....	106
D.	Mezinárodní mechanismy ochrany před mučením a špatným zacházením.....	107
	13.5. Výbor OSN proti mučení (CAT) .....	107
	13.6. Podvýbor OSN pro prevenci mučení (SPT) a národní preventivní mechanismy.....	107
	13.7. Výbor pro zabránění mučení a nelidskému či ponižujícímu zacházení nebo trestání Rady Evropy („Committee on the Prevention of Torture, CPT“).....	108
E.	Mechanismy ochrany před špatným zacházením v ČR .....	108
	13.8. Veřejný ochránce práv .....	108
	13.9. Státní zastupitelství.....	109

**A. Pojem mučení a jiné kruté, nelidské či ponižující zacházení nebo trestání**

Zákaz mučení a jiného nelidského či ponižujícího zacházení nebo trestání (pro shrnutí všech těchto forem jednání se běžně užívá souhrnné spojení „špatné zacházení“) je obsažen napříč vnitrostátními lidskoprávními prameny práva, stejně tak jako v mnoha významných mezinárodních úmluvách. Špatné zacházení je jednání vůči člověku, které nepřijatelným způsobem zasahuje do jeho integrity a potažmo jeho lidské důstojnosti. Nezahrnuje pouze způsobení fyzické bolesti, ale také psychické útrapy, neboť obě tyto složky jsou vzájemně propojeny – psychická bolest negativně ovlivňuje fyzické zdraví člověka a naopak.

Špatné zacházení zahrnuje dvě základní formy. Nejzávažnější formu špatného zacházení představuje **mučení**. Podle článku 1 Úmluvy proti mučení a jinému krutému, nelidskému či ponižujícímu zacházení nebo trestání se o mučení se jedná v případě splnění čtyř základních podmínek: (1) jednání mučící osoby je úmyslné, (2) osoba je k jednání motivována nějakým účelem, jako je zjištění informace, přinucení osoby k určitému činu, přiznání se k němu, potrestání jej za něj, zastrašení apod., (3) následkem jednání je silné tělesné či duševní utrpení oběti a (4) jednání mučící osoby je přičitatelné státu. Vymezení tohoto činu se však postupem času vyvíjelo a nadále vyvíjí. Např. podmínka přičitatelnosti státu dnes již nespočívá jen v tom, že by se mučení dopustil přímo státní orgán (např. příslušník policie či jiného bezpečnostního sboru), ale i soukromá osoba, neboť stát má povinnost chránit osobu před špatným zacházením nejen ze strany svých orgánů, ale i jakýchkoliv osob na svém území. Statut Mezinárodního trestního soudu (1998) označil mučení za zločin proti lidskosti jako jeden z nejzávažnějších trestných činů (společně s válečnými zločiny, genocidiem a zločiny agrese).

Ostatní formy špatného zacházení na úrovni mezinárodního práva přímo definovány nejsou. Od mučení se odlišují především nižší mírou intenzity způsobeného utrpení a absencí cíle (účelu). Ostatních forem špatného zacházení se může osoba dopustit i neúmyslně, tj. z nedbalosti. Jednotlivé formy jsou pak odlišeny proto, že každá z nich negativně dopadá na jiné chráněné právo. Nelidské zacházení zasahuje duševní a tělesnou integritu osoby, jeho projevem je ublížení na zdraví či vysoké fyzické nebo psychické utrpení. Ponižující zacházení útočí spíše na lidskou důstojnost, jeho projevem je působení strachu, pokoření či pocitu méněcennosti. Ne vždy je konkrétní forma špatného zacházení přesně určitelná. Dále je pak vhodné rozlišit zacházení a trestání. I když podstatou každého trestu je působení určité míry utrpení jakožto represivní funkce trestu, vždy je nutné, aby toto utrpení

nepřekročilo určitou hranici. Tato hranice se především odvíjí od zásady přiměřenosti trestu protiprávnímu jednání, které je trestáno. Za trestání porušující zákaz mučení jsou jednoznačně považovány mrzačící a tělesné tresty. Naopak dlouhodobý trest odnětí svobody, vykonávaný v řádných podmínkách, s tímto zákazem rozporný není. Za sporný lze považovat trest smrti, který je stále některými státy legálně využíván, a v určitých případech též trest doživotního vězení, pokud pachatel nemá žádnou naději na dřívější ukončení trestu.

Vzhledem ke svému významu se zákaz špatného zacházení řadí mezi tzv. kogentní normy mezinárodního práva, tedy normy, jejichž platnost není možné vyloučit či omezit. Zákaz mučení má absolutní povahu. Práva nebýt mučen musí být uplatněno za všech okolností, bez ohledu na zvláštní podmínky, které mohou panovat (např. válka či občanské nepokoje), a bez ohledu na osobu mučeného (např. terorista či osoba podezřelá z trestného činu).

Vedle závazku států zdržet se špatného zacházení (závazek negativní) vyplývá státům z jeho zákazu též povinnost aktivního jednání (závazek pozitivní). Státy jsou v první řadě povinny chránit osoby podléhající jejich moci před špatným zacházením především zákazem tohoto jednání a stanovením odpovídajících sankcí při porušení zákazu. Státy mají dále vytvořit a aplikovat efektivní systém šetření případů špatného zacházení a pachatele adekvátně postihovat a obětem poskytnout adekvátní kompenzaci za utrpěnou újmu. Další rovinnou pozitivního závazku státu je zákaz vyhoštění osob v případě, že by těmito osobám v jejich zemi původu hrozilo nebezpečí mučení (tzv. princip non-refoulement). V neposlední řadě by měly státy dbát na prevenci mučení a špatného zacházení především skrze dohled nad místy, kde jsou osoby omezené na osobní svobodě či závislé na péči, a také osvětou o zákazu špatného zacházení

## **B. Mezinárodní úprava zákazu mučení a špatného zacházení**

Před Všeobecnou deklarací lidských práv se první zásady humánního zacházení na mezinárodní úrovni objevují v rámci válečného humanitárního práva. Ženevská úmluva o nakládání s válečnými zajatci (1929) například obsahovala povinnost lidského zacházení s válečnými zajatci a jejich ochranu. Ženevské úmluvy o ochraně obětí ozbrojených konfliktů ve své revidované podobě z roku 1948 pak spojoval mimo jiné společný článek 3, který zakotvoval povinnost lidského zacházení s osobami vyřazenými z boje, a v každé době a každém místě zakazoval kruté nakládání, trýznění a mučení, a dále útoky proti osobní důstojnosti, zejména ponižující a pokořující zacházení.

### ***13.1. Organizace spojených národů a zakotvení zákazu mučení na univerzální úrovni***

[Všeobecná deklarace lidských práv](#) (1948) ve článku 5 uvádí, že nikdo nesmí být mučen nebo podrobován krutému, nelidskému nebo ponižujícímu zacházení nebo trestu. Následující úmluvy mezinárodního práva tento závazek přebraly doslovně, nebo obsahují upravené znění. Všeobecná deklarace je i přes nesporný význam v oblasti mezinárodního obyčejového práva právně nezávazná, zákaz mučení tak závazně potvrzuje [Mezinárodní pakt o občanských a politických právech](#) (1966). Pakt v článku 7 obsahuje totožné ustanovení jako Všeobecná deklarace, které doplňuje další větou: „Zvláště nebude nikdo bez svého svobodného souhlasu podrobován lékařským nebo vědeckým pokusům.“ Doplnění reaguje především na hrůzné experimenty, které se děly v koncentračních táborech za druhé světové války. Pakt dále výslovně stanovuje, že od článku 7 se není možné odchýlit ani za mimořádné situace, která je úředně vyhlášena a ohrožuje život národa. Ani Všeobecná deklarace, ani Pakt ale neobsahují definici mučení.

### ***13.2. Úmluva proti mučení a jinému krutému, nelidskému či ponižujícímu zacházení nebo trestání OSN***

V roce 1984 byla Valným shromážděním OSN přijata [Úmluva proti mučení a jinému krutému, nelidskému či ponižujícímu zacházení nebo trestání](#) („Convention against Torture, UNCAT“), která pro ČSSR vstoupila platnost v roce 1988 (byla publikována pod č. [143/1988 Sb.](#)) UNCAT se na rozdíl od předchozích dvou dokumentů věnuje speciálně ochraně před mučením a špatným zacházením. Dalším specifikem dokumentu je definice mučení popsána výše, stejně jako absolutní platnost zákazu

mučení, kdy žádné výjimečné okolnosti nemohou sloužit k ospravedlnění mučení. Povinnosti států spočívají v nutnosti mučení řádně trestat a umožnit orgánům činným v trestním řízení odhalit a potrestat pachatele. Státy mají zajistit, aby všechny akty mučení byly trestnými činy podle jejich trestních zákonů. Státy jsou zároveň povinny zajistit, aby každá osoba, která tvrdí, že byla vystavena mučení na území státu, měla právo podat stížnost, která bude neprodleně a nestranně projednána. Upraveno je též právo obětí mučení na odškodnění či zákaz použití prohlášení učiněného v důsledku mučení jako důkazu v soudním řízení. Jiné formy špatného zacházení jako kruté, nelidské či ponižující zacházení nebo trestání dokument nedefinuje, avšak ukládá státům proti nim bojovat stejně jako proti mučení.

### **13.3. Evropská úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod**

Také [Evropská úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod](#) („EÚLP“) z roku 1950 přijatá Radou Evropy obsahuje zákaz mučení. Ve článku 3 uvádí, že nikdo nesmí být mučen nebo podrobován nelidskému či ponižujícímu zacházení anebo trestu. Zároveň je i v tomto dokumentu uvedeno, že od zákazu mučení není možné za žádných okolností odstoupit.

Upřesnění článku 3 EÚLP a případy aplikace tohoto článku vymezil a rozšířil Evropský soud pro lidská práva svou judikaturou.<sup>130</sup> Významné je např. rozhodnutí v případě Irsko proti Velké Británii (1978), kde soud uvedl, že špatné zacházení musí dosáhnout minimální úrovně závažnosti. Tuto závažnost je nutné posuzovat pro každý případ individuálně, neboť se odvíjí od mnoha okolností (např. doba trvání zacházení a jeho účinky na oběť). Soud se též zaměřil na rozdíl mezi mučením a ostatním špatným zacházením, a jako kritérium odlišení zdůraznil intenzitu bolesti působeného jednání. Mučení je tedy působení velmi závažného a krutého utrpení (toto kritérium je závažnější než účel daného jednání). V rámci případu Selmouri proti Francii (1999) soud uvedl čtyři základní znaky uvedené v úvodu této otázky, které vycházejí z Úmluvy OSN proti mučení - úmyslné jednání, působení silné bolesti a akt veřejného činitele s daným účelem.<sup>131</sup>

Ohledně možného porušení článku 3 byla soudem několikrát posuzována také Česká republika. Soud konstatoval porušení článku 3 a zákazu ponižujícího zacházení např. v případě Kummer proti České republice<sup>132</sup>, v němž posuzoval otázku připoutání zadržené osoby v policejní cele. Soud poukázal na skutečnost, že policejní cela by sama o sobě měla být místem dostatečně bezpečným, a že před pouty je nutné dát přednost jiným formám opatření, např. osobnímu dohledu. Poutání na cele je možné odůvodnit jen výjimečnými okolnostmi. **Viz otázka č. 8**

### **13.4. Listina základních práv Evropské unie**

[Listina základních práv Evropské unie](#) ve článku 4 nazvaném Zákaz mučení a nelidského či ponižujícího zacházení anebo trestu uvádí, že nikdo nesmí být mučen ani podroben nelidskému či ponižujícímu zacházení anebo trestu. Použití Listiny je však omezené na případy, kdy subjekty Unie a členské státy uplatňují právo Unie.

### **C. Zákaz mučení a špatného zacházení v českém právu**

Základem české právní úpravy je [Listina základních práv a svobod](#), která ve čl. 7 odst. 2 říká, že nikdo nesmí být mučen ani podroben krutému, nelidskému nebo ponižujícímu zacházení nebo trestu. Úprava zákazu mučení je spojena s nedotknutelností osoby a jejího soukromí, kterou zaručuje čl. 7 odst. 1, a která může být omezena jen v případech stanovených zákonem. Čl. 6 odst. 3 Listiny dále vylučuje trest smrti.

<sup>130</sup> Viz <http://eslp.justice.cz/>

<sup>131</sup> KMEC, J., KOSAŘ, D., KRATOCHVÍL, J a BOBEK, M. *Evropská úmluva o lidských právech. Komentář*. Praha: C.H. Beck, 2012.

<sup>132</sup>Více informací zde:

[http://eslp.justice.cz/justice/judikatura\\_eslp.nsf/WebSearch/C2A22B1A15588041C1257D1D002FDDE0?openDocument&Highlight=0](http://eslp.justice.cz/justice/judikatura_eslp.nsf/WebSearch/C2A22B1A15588041C1257D1D002FDDE0?openDocument&Highlight=0)

[Trestní zákoník](#) uvádí na prvním místě Hlavy I, Trestné činy proti životu a zdraví, Dílu 3, Trestné činy ohrožující život a zdraví, trestný čin Mučení a jiného nelidského a krutého zacházení. Činu se dopustí ten, kdo mučením nebo jiným nelidským a krutým zacházením v souvislosti s výkonem pravomoci orgánu státní správy, územní samosprávy, soudu nebo jiného orgánu veřejné moci působí jinému tělesné nebo duševní utrpení. Trestný čin cílí na ochranu života a zdraví osoby, její lidské důstojnosti a povinnosti respektovat právní řád orgány veřejné moci při výkonu jejich pravomoci.<sup>133</sup> Jednání pachatele musí mít vztah k výkonu pravomoci daného veřejného orgánu. V případě nesplnění této podmínky by se jednalo o jiné formy trestné činnosti, především o ublížení na zdraví. Za tělesné nebo duševní utrpení je považována silná fyzická nebo duševní bolest, včetně výrazného strachu, obav o život nebo zdraví či o život nebo zdraví blízkých osob, vyvolání poruchy zdraví nebo onemocnění. Skutková podstata trestného činu však neobsahuje ponižující zacházení, proto je vymezení vnímáno jako problematické a neúplné.

Zásada zákazu se promítá i do některých ustanovení [trestního řádu](#). Trestní řád mimo jiné výslovně stanoví, že důkaz získaný nezákonným donucením nebo hrozbou takového donucení nesmí být použit v řízení s výjimkou případu, kdy se použije jako důkaz proti osobě, která takového donucení nebo hrozby donucení použila. Trestní řád dále obsahuje zákaz donucování obviněného k výpovědi či doznání

## **D. Mezinárodní mechanismy ochrany před mučením a špatným zacházením**

### **13.5. *Výbor OSN proti mučení (CAT)***

Na základě článku 17 UNCAT byl zřízen [Výbor proti mučení \(„Committee against Torture, CAT“\)](#) jako orgán příslušný pro posuzování dosažení úrovně plnění závazků plynoucích z úmluvy. CAT hodnotí naplňování úmluvy členskými státy prostřednictvím jejich pravidelně předkládaných zpráv. Tyto zprávy jsou doplněny podklady od nevládních organizací a od specializovaných orgánů, aby CAT měl k dispozici vyjádření co nejvíce relevantních subjektů s širokým názorovým spektrem. Po vyhodnocení všech podkladů vydává CAT doporučení, která upozorňují na slabá místa v naplňování závazků z UNCAT a navrhují opatření ke zlepšení.

UNCAT dále umožňuje státu uznat příslušnost Výboru přijímat a posuzovat oznámení od jednotlivců, kteří si stěžují, že se stali obětmi porušení ustanovení této úmluvy některým státem, který je smluvní stranou. Důležitou podmínkou pro uplatnění této možnosti je vyčerpání vnitrostátních opravných prostředků. Česká republika tuto příslušnost uznala, jednotlivci mají tedy právo se na Výbor obracet s individuálními stížnostmi. Názory CAT však nejsou právně závaznými rozhodnutími.

### **13.6. *Podvýbor OSN pro prevenci mučení (SPT) a národní preventivní mechanismy***

V roce 2002 byl přijat [Opční protokol k Úmluvě proti mučení a jinému krutému, nelidskému či ponižujícímu zacházení nebo trestání \(„OP CAT“\)](#), který pro Českou republiku vstoupil v platnost v roce 2006 (byl publikován pod číslem 78/2006 Sb. m. s.). Cílem Opčního protokolu je ustavit systém pravidelných návštěv prováděných nezávislými mezinárodními a národními orgány v zařízeních, kde jsou umístěny osoby zbavené svobody, za účelem prevence mučení a jiného krutého, nelidského či ponižujícího zacházení nebo trestání. OP CAT vytvořil Podvýbor proti mučení („Subcommittee on Prevention of Torture, SPT“), který je mezinárodním kontrolním mechanismem. Podvýbor vykonává návštěvy v místech, kde se nacházejí osoby omezené na svobodě, a následně smluvním stranám vydává doporučení pro zlepšení situace dotčených osob. Na základě OP CAT má Podvýbor během své návštěvy především právo přístupu k informacím a právo hovořit s osobami bez přítomnosti třetích osob, a státy s ním musí plně spolupracovat. Státy mají také povinnost na národní úrovni vytvořit nezávislé a expertní národní preventivní mechanismy pro dohled nad místy omezení osobní svobody. V České republice se tímto mechanismem stal veřejný ochránce práv.

---

<sup>133</sup> ŠÁMAL, P. a kol. Trestní zákoník. Komentář. Praha: C. H. Beck, 2012.

### **13.7. Výbor pro zabránění mučení a nelidskému či ponižujícímu zacházení nebo trestání Rady Evropy („Committee on the Prevention of Torture, CPT“)**

V roce 1987 byla v rámci Rady Evropy přijata [Evropská úmluva o zabránění mučení a nelidskému či ponižujícímu zacházení nebo trestání](#) („Evropská úmluva proti mučení“), pro Českou republiku vstoupila v platnost v roce 1996 (publikována pod č. 9/1996 Sb.). Evropská úmluva proti mučení nepřináší definici ani hmotněprávní ustanovení týkající se špatného zacházení. Jejím účelem bylo zřízení Evropského výboru pro zabránění mučení a nelidskému či ponižujícímu zacházení nebo trestání („CPT“). Hlavním smyslem CPT je kontrolovat naplňování článku 3 EÚLP v členských státech Rady Evropy. CPT doplňuje působení Evropského soudu pro lidská práva, neboť představuje mimosoudní orgán chránící osoby před mučením a jinými formami špatného zacházení.

CPT je tvořen 47 nezávislými a nestrannými odborníky (jeden zástupce za každý členský stát Rady Evropy). Členové CPT působí jako znalci svého oboru, nikoli jako zástupci svého státu.<sup>134</sup>

Hlavní činností CPT jsou pravidelné návštěvy (zhruba jednou za čtyři roky) v jednotlivých státech Rady Evropy a kontrola podmínek v zařízeních, kde jsou osoby zbaveny osobní svobody z pohledu článku 3 Evropské úmluvy. CPT může provést též návštěvu ad hoc, pokud to podle něj vyžadují okolnosti. CPT navštěvuje např. věznice, policejní stanice či psychiatrické léčebny. Při těchto návštěvách využívá orgán soubor oprávnění, např. pohybovat se v navštěvovaných místech bez omezení, hovořit s přítomnými osobami bez přítomnosti zaměstnanců či nahlížet do spisů a dotazovat se na relevantní informace. CPT může předkládat doporučení s cílem posílit ochranu osob zbavených svobody před mučením a nelidským nebo ponižujícím zacházením nebo trestáním. Z každé návštěvy CPT sepíše zprávu, v níž shrne průběh návštěvy a svá zjištění. Navštívený stát k této zprávě vypracuje své vyjádření, ve kterém reaguje na zjištění CPT. Jestliže stát odepře součinnost nebo odmítne napravit situaci ve smyslu doporučení CPT, orgán může rozhodnout o tom, že učiní veřejné prohlášení.<sup>135</sup>

## **E. Mechanismy ochrany před špatným zacházením v ČR**

### **13.8. Veřejný ochránce práv**

Podle [zákona o veřejném ochránci práv](#) je ochránce oprávněn provádět systematické návštěvy míst, kde se nacházejí nebo mohou nacházet osoby omezené na svobodě veřejnou mocí nebo v důsledku závislosti na poskytované péči, s cílem posílit ochranu těchto osob před mučením, krutým, nelidským, ponižujícím zacházením nebo trestáním.

Působnost ochránce provádět systematické návštěvy se vztahuje na zařízení, v nichž se vykonává vazba, trest odnětí svobody, ochranná nebo ústavní výchova, ochranné léčení anebo zabezpečovací detence, dále na další místa, kde se nacházejí nebo mohou nacházet osoby omezené na svobodě veřejnou mocí (zejména policejní cely, zařízení pro zajištění cizinců a azylová zařízení), a v neposlední řadě místa, kde se nacházejí nebo mohou nacházet osoby omezené na svobodě v důsledku závislosti na poskytované péči (zejména zařízení sociálních služeb a jiná zařízení poskytující obdobnou péči, zdravotnická zařízení a zařízení sociálně-právní ochrany dětí). Zákon veřejnému ochránci stanoví soubor oprávnění, která mu umožňují efektivní výkon šetření. Mezi tato oprávnění

<sup>134</sup> Informace o CPT v českém jazyce jsou dostupné zde:

[https://www.coe.int/en/web/cpt/about-the-cpt?p\\_p\\_id=56\\_INSTANCE\\_2sd8GRtmPW2B&p\\_p\\_lifecycle=0&p\\_p\\_state=normal&p\\_p\\_mode=view&p\\_p\\_col\\_id=column-4&p\\_p\\_col\\_count=1&\\_56\\_INSTANCE\\_2sd8GRtmPW2B\\_languageId=cs\\_CZ](https://www.coe.int/en/web/cpt/about-the-cpt?p_p_id=56_INSTANCE_2sd8GRtmPW2B&p_p_lifecycle=0&p_p_state=normal&p_p_mode=view&p_p_col_id=column-4&p_p_col_count=1&_56_INSTANCE_2sd8GRtmPW2B_languageId=cs_CZ)

<sup>135</sup> Zprávy CPT k návštěvám České republiky a vyjádření České republiky jsou k dispozici zde:

<https://www.vlada.cz/cz/ppov/rlp/dokumenty/zpravy-plneni-mezin-umluv/evropska-umluva-o-zabraneni-muceni-a-nelidskemu-nebo-ponizujicimu-zachazeni-nebo-trestani-17701/>

patří především možnost nahlížení do spisů a možnost rozmluv s osobami umístěnými v zařízeních, a to bez přítomnosti třetích osob (především zaměstnanců zařízení). Návštěvy ochránce probíhají bez předchozího ohlášení. Zákon dále stanoví povinnost všech dotčených subjektů v mezích své působnosti poskytovat ochránci při šetření pomoc, kterou si vyžádá.

Ochránce po návštěvě zařízení či souvisejících návštěvách více zařízení stejného typu vypracuje zprávu o svých zjištěních. Součástí této zprávy mohou být doporučení nebo návrhy opatření k nápravě. Jestliže zařízení nebo orgán státní správy, do jehož působnosti toto zařízení patří, nesplní svou povinnost součinnosti s ochráncem nebo po zjištěných pochybeních neprovede dostatečná opatření k nápravě, může ochránce o celé záležitosti informovat veřejnost. K tématu jsou také zpracovávány každoroční [výroční zprávy](#).

Například v souhrnné zprávě z návštěv zabezpečovacích detencí (2019) ochránkyně shrnula některé praxe, které považuje za nevhodné, a konkrétním subjektům (Generálnímu ředitelství vězeňské služby, zaměstnancům ústavů) doporučila postupy, jak stav napravit. Ve zprávě však ochránkyně uvedla i doporučení přesahující praxi daných zařízení, jako například doporučení ukládat trest odnětí svobody, nebo zabezpečovací detenci, nikoli oboje zároveň. Těmito obecnými podněty ochránkyně pozitivně ovlivňuje budoucí stav dané oblasti. Návštěvy tedy neslouží pouze k řešení případných nevhodných praktik špatného zacházení, ale mohou být též oporou pro širší změny právních předpisů či praxí v dané oblasti. [\[Viz otázka 19\]](#)

### **13.9. Státní zastupitelství**

Státní zastupitelství je především orgánem veřejné žaloby v trestním řízení, státní zástupci tedy zastupují stát (společnost) při ochraně veřejného zájmu. [Zákon o státním zastupitelství](#) však stanoví i další úkoly, mezi které patří především výkon dozoru nad dodržováním právních předpisů v místech, kde se vykonává vazba, trest odnětí svobody, ochranné léčení, zabezpečovací detence, ochranná nebo ústavní výchova, a v jiných místech, kde je podle zákonného oprávnění omezována osobní svoboda. Státní zástupce koná dozor z úřední povinnosti. Předmětem dozoru je dodržování právních předpisů uplatňovaných zařízeními, kde je dozor vykonáván. Výkon dozoru se řídí příslušnými právními předpisy podle místa, kde k výkonu dochází (zákon o výkonu trestu odnětí svobody, zákon o výkonu vazby, atd.).

Státní zástupce vykonává dozor buď jako prověrku, nebo jako šetření na základě podnětu či jiného poznatku. V případě prověrky se postupuje podle předem připraveného plánu prověrek na kalendářní rok. Zároveň je stanoveno, jak často by se měl státní zástupce do jednotlivých typů zařízení podívat. Státní zástupce může také postupovat na základě podnětu k prověření špatného zacházení. Státní zástupce má dále pro každé zařízení stanoveno, čím se zde musí zabývat. Například v místech, kde je vykonávána vazba, trest odnětí svobody nebo zabezpečovací detence, se zástupce vždy zabývá tím, zda jsou obvinění, odsouzení či chovanci drženi v uvedených zařízeních v souladu s právními předpisy. U odsouzených se vždy zabývá i tím, zda jsou v souladu s příslušným soudním rozhodnutím umístěni ve stanoveném typu věznice. Obecně se má mezi jinými zaměřovat na dodržování povinností k ochraně dotčených osob proti neoprávněnému násilí a ponižování lidské důstojnosti.

Příslušné předpisy stanovují státnímu zástupci soubor oprávnění. Například [zákon o výkonu trestu odnětí svobody](#) státního zástupce při výkonu dozoru opravňuje k tomu v kteroukoliv dobu navštěvovat místa, kde se provádí výkon trestu, dále nahlížet do dokladů, podle nichž byli odsouzení zbaveni svobody, dále hovořit s odsouzenými bez přítomnosti třetích osob, atd. Významným nástrojem státního zástupce podle tohoto zákona je právo nařídit, aby osoba, která je ve výkonu trestu držena nezákonně, byla ihned propuštěna. Vězeňská služba je povinna příkazy státního zástupce, vydané podle jeho zákonných oprávnění, bez odkladu provést.

#### **Doporučená literatura:**

BARTOŇ, M. a kol.: *Základní práva*, Praha, 2016.

KMEC, J., KOSAŘ, D., KRATOCHVÍL, J a BOBEK, M. *Evropská úmluva o lidských právech. Komentář*. Praha: C. H. Beck, 2012.

WAGNEROVÁ, E., ŠIMÍČEK, V., LANGÁŠEK, T., POSPÍŠIL, I. a kol. *Listina základních práv a svobod*. Komentář. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2012.

***Doporučené odkazy:***

OSN, Úřad vysokého komisaře pro lidská práva:

<https://www.ohchr.org/en/hrbodies/cat/pages/catindex.aspx>

Rada Evropy, Výbor pro zabránění mučení a nelidskému či ponižujícímu zacházení nebo trestání Rady Evropy: <https://www.coe.int/en/web/cpt>

Veřejný ochránce práv: <https://www.ochrance.cz/ochrana-osob-omezenych-na-svobode/>

## 14. Základní zásady ochrany práv dětí: Úmluva o právech dítěte, nejlepší zájem dítěte

A. Úmluva o právech dítěte .....	111
14.1. Základní charakteristika Úmluvy .....	111
14.2. Ideová východiska Úmluvy .....	111
14.3. Základní principy a struktura obsahu Úmluvy a jejích protokolů .....	112
14.4. Kontrolní mechanismy Úmluvy .....	112
14.5. Povinnosti států jako smluvních stran .....	113
14.6. Mechanismy implementace Úmluvy v České republice .....	113
B. Nejlepší zájem dítěte .....	114

### A. Úmluva o právech dítěte

#### 14.1. Základní charakteristika Úmluvy

Úmluva o právech dítěte je jednou ze základních lidskoprávních úmluv OSN. Byla přijata Valným shromážděním OSN dne 20. 11. 1989 v New Yorku a vstoupila v platnost dne 2. 9. 1990. V návaznosti na její přijetí se dne 20. listopadu každý rok slaví Světový den dětí.

Jedná se o nejratifikovanější mezinárodní lidskoprávní smlouvu v historii. Dosud byla ratifikována 196 státy, tj. skoro všemi členskými státy OSN. Jediným zbývajícím státem jsou USA, které ji jen podepsaly.

K Úmluvě byly přijaty následující tři opční protokoly:

1. [Opční protokol k Úmluvě o právech dítěte o zapojování dětí do ozbrojených konfliktů přijatý v roce 2000 a platný od roku 2002;](#)
2. [Opční protokol k Úmluvě o právech dítěte týkající se prodeje dětí, dětské prostituce a dětské pornografie přijatý v roce 2000 a platný od roku 2002;](#)
3. [Opční protokol k Úmluvě o právech dítěte zavádějící postup předkládání oznámení přijatý v roce 2011 a platný od roku 2014;](#)

Česká republika ratifikovala úmluvu v roce 1991 (byla publikována pod číslem 104/1991 Sb.). První opční protokol ratifikovala v roce 2002 (publikován pod [č. 45/2003 Sb. m. s.](#)) druhý v roce 2013 (publikován pod [č. 74/2013 Sb. m. s.](#)) a třetí pak v roce 2015 (publikován pod [č. 28/2016 Sb.](#)).

#### 14.2. Ideová východiska Úmluvy

Úmluva vychází z dříve přijatých dokumentů OSN. Již Všeobecná deklarace lidských práv v článku 25 stanovila rovný nárok všech dětí na zvláštní péči a pomoc. Podobně i následné mezinárodní lidskoprávní úmluvy jako Mezinárodní pakt o občanských a politických právech a Mezinárodní pakt o hospodářských, sociálních a kulturních právech mluví o právech dětí na uznání, pomoc a ochranu, které náleží všem bez rozdílu.

Za předchůdce Úmluvy jsou konkrétně považovány:

1. Ženevská deklarace práv dítěte (1924) a
2. Deklarace práv dítěte (1959).

Tyto dokumenty však byly pouze deklaratorní a nebyly pro státy závazné. Objevovala se tedy stále vyšší potřeba přetavit práva zde vyjmenovaná do závazného dokumentu, který by zajistil dětem efektivní ochranu jejich práv. Proto bylo již od 70. let 20. století diskutováno přijetí závazné úmluvy, ke kterému pak došlo právě v roce 1989.



### **14.3. Základní principy a struktura obsahu Úmluvy a jejích protokolů**

Dle prvního článku se pro účely Úmluvy dítětem rozumí každá lidská bytost mladší osmnácti let, pokud podle právního řádu, jenž se na dítě vztahuje, není zletilosti dosaženo dříve. Děti jsou hlavními nositeli práv z Úmluvy. Některá práva však náleží i rodičům, jako třeba právo na výchovu, poskytování rad a vedení svého dítěte a právo na pomoc od státu při výchově dětí.

Úmluva se skládá z 54 článků, z nichž se 41 zabývá jednotlivými právy dětí. Zbývající popisují procedurální pravidla například zřízení Výboru OSN pro práva dítěte jako kontrolního orgánu pro dodržování Úmluvy, jeho složení a volbu členů, předkládání a přezkum pravidelných zpráv či společná ustanovení o přistoupení, podpisu a ratifikaci Úmluvy.

Úmluva je založena na čtyřech základních zásadách, které jsou vyjádřeny samostatnými články, avšak obecně platí pro všechna ostatní ustanovení, která musí být v jejich světle vykládána. Jsou to:

1. Rovnost a zákaz diskriminace (čl. 2)
2. Nejlepší zájem dítěte (čl. 3)
3. Právo na život a rozvoj dítěte (čl. 6)
4. Participace dětí a zohlednění jejich názoru (čl. 12)

Ostatní články mohou být rozděleny do pěti kategorií:

1. Občanská práva a svobody
2. Rodinné prostředí a náhradní péče
3. Zdraví a sociální zabezpečení
4. Vzdělání, volný čas a kultura
5. Zvláštní ochranná opatření v krizových situacích (soudnictví, vykořisťování dětí, ochrana menšin)

Jednotlivá práva pak nepůsobí samostatně a všechna jsou vzájemně propojená a nedělitelná.

Jedním ze základních principů je vymezení vzájemných vztahů mezi rodiči a dětmi. Rodiče mají základní právo pečovat o své děti a vychovávat je a děti mají právo na jejich péči a nesmějí být od nich odděleny či odejmuty, pokud to není nutné v jejich nejlepším zájmu, zejm. z důvodů zanedbávání péče, zneužívání apod. Dalším principem je pak participace dětí. Děti mají právo aktivně usilovat o své blaho. Rozhodování dospělých nesmí ignorovat vůli dítěte. Jejich právní odpovědnost za nejlepší zájem dítěte však vyžaduje zohlednit vedle názoru dítěte i veškeré další související okolnosti a nesledovat tedy vždy jen přání a vůli dítěte. Vše však záleží na konkrétních okolnostech daného případu. S rostoucím věkem a rostoucí schopností dítěte nebo dospívajícího utvářet si a vyjádřit vlastní názor je jeho vůli třeba při rozhodování více zohlednit. S tím souvisí i povinnost dítěte maximálně zapojit do všech relevantních rozhodovacích procesů, poskytnout mu vždy přiměřeným a srozumitelným způsobem všechny nutné informace a vytvořit pro dítě vstřícné a přátelské prostředí

### **14.4. Kontrolní mechanismy Úmluvy**

Na naplňování Úmluvy dohlíží Výbor OSN pro práva dítěte.<sup>136</sup> Ten je složen z 18 nezávislých odborníků na práva dítěte z různých částí světa, různých profesí i vzdělání. Členové Výboru jsou voleni smluvními stranami Úmluvy na období čtyř let. Výbor přezkoumává pravidelné zprávy smluvních států a vydává závěrečná doporučení. Zároveň přezkoumává individuální podání proti státům, které ratifikovaly třetí opční protokol. Taktéž organizuje dny obecné rozpravy a vydává

---

<sup>136</sup> Informace o Výboru a jeho činnosti jsou dostupné zde:  
<https://www.ohchr.org/EN/HRBodies/CRC/Pages/CRCIndex.aspx>

obecné komentáře, které podávají výklad a vysvětlení k jednotlivým ustanovením, tématům či skupinám dětí. Dosud bylo takto vydáno celkem 24 komentářů.<sup>137</sup>

#### **14.5. Povinnosti států jako smluvních stran**

Smluvní strany jsou dle Úmluvy povinny předložit úvodní zprávu o jejím plnění do dvou let od ratifikace Úmluvy. Následně jsou povinny předkládat každých pět let pravidelnou zprávu o plnění Úmluvy. Vzhledem k množství států, jejichž situace musí být přezkoumána, však došlo ke zpoždění v projednávání zpráv Výborem, a dochází tak většinou ke spojení dvou zpráv a jejich společnému přezkumu. Ke zprávě mohou národní i mezinárodní nevládní organizace podávat tzv. alternativní zprávy, kterými mohou Výbor seznámit se svým pohledem na situaci ve zkoumaném státě.<sup>138</sup> Po určité době od podání zprávy se následně koná její projednání v Ženevě, během něhož vede Výbor interaktivní dialog s delegací zkoumaného státu. Na jeho základě nakonec Výbor vydá závěrečná doporučení dotčenému státu, ve kterých identifikuje zjištěné problémy v implementaci Úmluvy a doporučuje kroky k jejímu zlepšení.<sup>139</sup> Tato doporučení by stát měl následně naplnit, byť nejsou formálně právně závazná. Jejich plnění je pak předmětem hodnocení v následujícím období.

České republice byla vydána závěrečná doporučení k úvodní zprávě v roce 1997, ke druhé pravidelné zprávě v roce 2003 a ke spojené třetí a čtvrté zprávě v roce 2011.<sup>140</sup> Nyní by měla být stejně vyhodnocena spojená pátá a šestá zpráva, která byla projednána v září 2021.<sup>141</sup>

Kromě zpráv může Výbor v případě ratifikace třetího opčního protokolu hodnotit plnění povinností státu v konkrétních případech na základě individuálních oznámení. Pokud Výbor oznámení přijme, zašle je dotčenému státu a ten se k němu má vyjádřit a poskytnout Výboru všechny relevantní informace. Pokud Výbor shledá porušení Úmluvy, formuluje opět závěry a doporučení k řešení situace. Tyto by měl daný stát opět implementovat, byť rovněž nejsou právně závazná.

V neposlední řadě mají státy povinnost zvyšovat povědomí o Úmluvě a právech dítěte mezi dětmi i dospělými formou pravidelných školení a kampaní. Výbor rovněž do své činnosti začleňuje samotné děti a jimi vytvořené organizace. Tyto organizace mohou podávat vlastní zprávy o situaci v daných státech, poskytovat mu další informace, mohou se zúčastnit akcí Výboru, vyjadřovat se k jeho výstupům apod. Děti mohou podle třetího opčního protokolu samy podávat Výboru i individuální stížnosti.

#### **14.6. Mechanismy implementace Úmluvy v České republice**

V České republice je systém péče o děti rozdělen mezi množství orgánů a institucí v souladu s jejich zákonnými kompetencemi. Jde především o ústřední orgány státní správy. Hlavním orgánem je Ministerstvo práce a sociálních věcí, které má v kompetenci péči o rodinu a děti, právní ochranu mateřství a péči o pracovní podmínky mladistvých. V praxi má v gesci především otázku sociálně právní ochrany dětí a sociální podporu dětí a rodin. Dalšími významnými ministerstvy jsou Ministerstvo zdravotnictví, které je zodpovědné za péči o zdraví dětí a Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy, které má v gesci veškeré vzdělávání. Významnými jsou pak i např. Ministerstvo vnitra, které má v gesci ochranu dětí před násilím a kriminalitou a její šetření a postihování, a Ministerstvo

<sup>137</sup> Obecné komentáře jsou dostupné zde:

[https://tbinternet.ohchr.org/\\_layouts/15/treatybodyexternal/TBSearch.aspx?Lang=en&TreatyID=5&DocTypeID=11](https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/TBSearch.aspx?Lang=en&TreatyID=5&DocTypeID=11)

<sup>138</sup> Mezi největší přispívající mezinárodní organizace patří UNICEF, UNHCR, EuroChild a Save the Children.

<sup>139</sup> Mezi nejčastější doporučení Výboru obecně patří přijetí nové právní úpravy k naplnění práv dítěte či její změna, přijetí národní strategie a akčního plánu k ochraně a naplňování práv dítěte, alokace konkrétního rozpočtu pro její plnění, sběr dat o ochraně práv dítěte rozdělených dle různých charakteristik a pravidelná hodnocení dopadů přijatých opatření v praxi.

<sup>140</sup> Zprávy a doporučení Výboru jsou v češtině přístupné zde: <http://www.vlada.cz/cz/ppov/rlp/dokumenty/zpravy-plneni-mezin-umluv/umluva-o-pravech-ditete-42656/>

<sup>141</sup> Zpráva měla být původně vyhodnocena Výborem v květnu 2020, projednání však bylo z důvodu pandemie COVID-19 odloženo.

spravedlnosti, které má v gesci občanské právo včetně rodinného a soudnictví. Práva dítěte se však dotýkají i většiny dalších ministerstev jako např. Ministerstvo pro místní rozvoj (bydlení), Ministerstvo průmyslu a obchodu (ochrana spotřebitele) či Ministerstvo životního prostředí.

Na ochraně práv dítěte se samozřejmě podílejí i justiční orgány, tj. soudy a státní zastupitelství, stejně jako Policie ČR při stíhání a vyšetřování trestných činů či jiných aktivitách. Přispívají k ní i inspekční orgány jako Česká školní inspekce, Česká obchodní inspekce, Státní úřad inspekce práce, anebo jiné organizace v působnosti ministerstev jako např. Úřad práce ČR. Specifickou roli pak hrají kraje a obce, a to jednak při výkonu státní správy v přenesené působnosti, kdy jsou např. vykonávajícími orgány sociálně-právní ochrany dětí, či v samostatné působnosti, kdy mohou práva dítěte významně ovlivňovat skrze územní plánování, podporu bydlení, vzdělávacích či sociálních institucí a celkovým utvářením veřejného prostoru. Ochrana práv dítěte se věnuje i veřejný ochránce práv.

Na vládní úrovni pak funguje při [Radě vlády pro lidská práva](#) [Výbor pro práva dítěte](#) jako expertní orgán vlády v této oblasti. Skládá se z 19 členů zastupujících jak relevantní ministerstva a další orgány státní správy, tak nevládní sektor, občanskou společnost a akademii. Schází se pravidelně a projednává jak dlouhodobě problematická, tak aktuální témata týkající se dětských práv.

Koordinací implementace Úmluvy je v České republice pověřeno Ministerstvo práce a sociálních věcí. Hlavními nástroji implementace je národní strategie a akční plány k ní. Národní strategie ochrany práv dětí, tzv. „právo na dětství“ 2012-2018 a Akční plán pro její implementaci 2012-2015 byly přijaty na základě závěrečných doporučení Výboru z roku 2011. V prosinci 2020 vláda schválila navazující Národní strategii ochrany práv dětí na období let 2021-2029. Jejím hlavním cílem je zajistit všem dětem bezpečný život v rodinném prostředí.

Ač se situace práv dětí za posledních 30 let zlepšila, stále přetrvávají mnohé systematické problémy v oblastech jako např. lepší koordinace péče o ohrožené děti mezi jednotlivými státními orgány, deinstitucionalizace ústavní péče a posílení náhradní rodinné péče, prevence odebírání dětí z rodin, posílení opatrovnického soudnictví, rozvoj inkluzivního vzdělávání, péče a podpora dětí se zdravotním postižením či dětí ohrožených chudobou a sociálním vyloučením a v neposlední řadě absence institutu nezávislého dětského ombudsmana, který by sledoval naplňování Úmluvy a posiloval ochranu práv dětí stejně jako jejich povědomí o jejich právech a participaci. Mezi zásadními opatřeními ke zlepšení lze zmínit, že od roku 2022 bude dopad návrhu zákona na ochranu práv dětí posuzován v rámci běžné RIA u všech vládních návrhů zákona.<sup>142</sup>

## **B. Nejlepší zájem dítěte**

Jedním ze základních principů ochrany práv dítěte je povinnost státu brát v úvahu jako první hledisko nejlepší zájem dítěte a maximálně jej zohlednit ve všech věcech, které se ho týkají. Jde přitom jednak o konkrétní soudní a správní rozhodnutí v případech týkajících se dětí, ale i všechna obecná opatření sloužící k implementaci Úmluvy, tj. zákony, strategie, programy, plány, rozpočty a metodiky, které se týkají práv dítěte, a to ve všech fázích přijímacího procesu. Jeho cílem je plné a účinné zajištění všech práv dle Úmluvy, celostního fyzického, psychického, morálního a duševního rozvoje dítěte a prosazování jeho lidské důstojnosti. Žádné právo nesmí být ohroženo negativním výkladem nejlepšího zájmu dítěte.

Princip nejlepšího zájmu dítěte je upraven v článku 3 odst. 1 Úmluvy a je zároveň jedním ze čtyř základních principů pro výklad a implementaci všech práv dítěte zakotvených v Úmluvě. Výbor jej v souladu se svým [obecným komentářem č. 14 z roku 2013](#)<sup>143</sup> používá jako dynamický koncept, který vyžaduje posouzení přiměřené konkrétnímu kontextu jednotlivého případu. Nelze tedy předem stanovit, co je pro dítě nejlepší. Je třeba posuzovat každý případ zvlášť s ohledem na zvláštní situaci a potřeby dotčeného dítěte, resp. skupiny dětí či dětí obecně v případě obecných záležitostí.

Koncept nejlepšího zájmu dítěte má tři rozměry:

<sup>142</sup> Viz § 20 odst. 2 písm. c) bod 7 zákon č. 222/2016 Sb. o Sbírce zákonů a mezinárodních smluv.

<sup>143</sup> Komentář je v češtině přístupný zde: <http://www.vlada.cz/assets/ppov/rlp/vybory/pro-prava-ditete/Preklady-dokumentu-OSN.pdf>

1. hmotněprávní povinnost: Jsou-li posuzovány různé zájmy při přijímání rozhodnutí, nejlepší zájem dítěte má být posouzen jako první hledisko. Článek 3 odst. 1 tak tvoří podstatnou povinnost států, jež je přímo použitelná a lze se jí dovolávat u soudu.
2. základní právní výkladová zásada: Lze-li právní ustanovení vykládat více způsoby, měl by být použit ten výklad, který nejúčinněji slouží nejlepšímu zájmu dítěte. Práva zakotvená v Úmluvě a jejich opčních protokolech pak poskytují výkladový rámec.
3. procesní pravidlo: Kdykoli je přijímáno rozhodnutí či jiné opatření, které ovlivní dítě, rozhodovací proces musí obsahovat posouzení jeho možného dopadu na dotčené dítě. Musí být přijaty relevantní právní záruky a z odůvodnění rozhodnutí či opatření musí být zřejmé, že byl nejlepší zájem dítěte vzat v úvahu a jakým způsobem.

Konkrétní posouzení nejlepšího zájmu dítěte spočívá v posouzení následujících kritérií:

- názory a přání dítěte
- osobnost dítěte, jeho věk, pohlaví, osobní historie a pozadí
- péče, ochrana a bezpečnost dítěte
- blaho dítěte
- rodinné prostředí, rodinné vztahy a kontakty
- sociální kontakty dítěte s vrstevníky a dalšími dospělými
- zranitelnost dítěte, tj. rizika, kterým dítě čelí, a zdroje ochrany, odolnosti a zmocnění pro dítě
- dovednosti a rozvíjející se schopnosti dítěte
- práva a potřeby týkající se zdraví a vzdělávání dítěte
- vývoj dítěte a jeho postupný přechod do dospělosti a nezávislého života
- jakékoli jiné specifické potřeby dítěte.

Za účelem implementace principu nejlepšího zájmu dítěte pak mají státy následující povinnosti:

- přezkum národní právní úpravy a strategických dokumentů, aby zásadu nejlepšího zájmu dítěte zohledňovaly,
- vytvoření stížnostních, nápravných, kompenzačních a jiných mechanismů, aby děti mohly tohoto práva plně požívat,
- prosazování nejlepších zájmů dítěte ve finančních alokacích na činnost státních orgánů,
- zakotvení nejlepšího zájmu dítěte při sběru dat a podpora výzkumu v tomto ohledu,
- poskytování informací a školení osob pracujících s dětmi či rozhodujících o jejich právech a povinnostech,
- poskytování vhodných informací dětem v pro ně srozumitelném jazyce a také jejich rodinám a pečovatelům,
- boj proti negativním postojům, které brání plnému zohlednění nejlepšího zájmu dítěte, mj. hromadnými sdělovacími prostředky a na sociálních sítích.<sup>144</sup>

Konkrétně má být zájem dítěte zjišťován jak na obecné úrovni, tak v jednotlivých případech. Vždy by se tak mělo dít ve spolupráci všech relevantních orgánů ve formě např. případových konferencí a setkání, kde jsou zkoumány a analyzovány všechny výše zmíněné aspekty.<sup>145</sup>

Hlavními faktory nejlepšího zájmu dítěte jsou jeho práva a ochrana před zásahy do nich a před jakoukoliv újmou. Nejlepší zájem dítěte je primárně zajištěn výchovou a péčí jeho vlastními rodiči a rodinou a vytvořením stabilního rodinného prostředí a sociálních sítí a kontaktů. Významnými faktory jsou také zdraví a vzdělání dítěte a taky jeho zranitelnost, stejně jako stabilita a kontinuita situace dítěte.

---

<sup>144</sup> Obecný komentář k Úmluvě o právech dítěte č. 14. Český překlad zpracovaný MPSV je dostupný [zde](#). Str. 114 – 134.

<sup>145</sup> Viz § 10 odst. 3 písm. e) zákona č. 359/1999 Sb., o sociálně-právní ochraně dětí, ve znění pozdějších předpisů.

Z procesních hledisek musí při zjišťování nejlepšího zájmu dítěte být zohledněn názor samotného dotčeného dítěte, které musí být do celého procesu co nejvíce a nejvhodněji zapojeno. Musí být rovněž zajištěna kvalitní ochrana jeho práv a zájmů prostřednictvím rodičů, jiných zákonných zástupců či případně odborníků (advokátů, sociálních pracovníků apod.). Rozhodnutí musí být řádně odůvodněná a musí v nich být vysvětleno, jak byl nejlepší zájem dítěte zohledněn a jaké jiné okolnosti byly rovněž vzaty v úvahu. Dítě musí mít rovněž možnost se proti rozhodnutí odvolat či je dát přezkoumat, zda bylo skutečně rozhodnuto v jeho nejlepším zájmu.

***Doporučená literatura:***

Úmluva o právech dítěte a související dokumenty, Praha: MPSV, 2016. Dostupné z [https://www.mpsv.cz/documents/20142/225508/Umluva\\_o\\_pravech\\_ditete.pdf/9d45250c-a795-c4f4-872d-550497b0a4d8](https://www.mpsv.cz/documents/20142/225508/Umluva_o_pravech_ditete.pdf/9d45250c-a795-c4f4-872d-550497b0a4d8)

***Doporučené odkazy:***

Rada vlády pro lidská práva <http://www.vlada.cz/cz/ppov/rlp/rlp-uvod-17537/>

OSN, Úřad vysokého komisaře pro lidská práva:

<https://www.ohchr.org/EN/HRBodies/CRC/Pages/CRCIndex.aspx>

<https://indicators.ohchr.org/>

**15. Přístupy k právům osob se zdravotním postižením, Úmluva o právech osob se zdravotním postižením: její poslání, obsah a implementace Úmluvy v České republice**

A. Přístupy k právům lidí se zdravotním postižením .....	117
B. Úmluva o právech osob se zdravotním postižením .....	117
15.1. Základní charakteristika Úmluvy .....	117
15.2. Východiska Úmluvy a klíčové koncepty.....	118
15.3. Charakteristika struktury a obsahu úmluvy .....	118
15.4. Kontrolní mechanismy.....	119
15.5. Povinnosti smluvních stran .....	119
15.6. Mechanismy implementace Úmluvy v ČR .....	119

**A. Přístupy k právům lidí se zdravotním postižením**

Chování společnosti a přístup k osobám se zdravotním postižením se v jednotlivých civilizacích a kulturách a v různých obdobích lidských dějin dramaticky lišil a vyvíjel. Od naprostého odmítání až po zákaz diskriminace a prosazování zásady rovného zacházení zakotvenou v ústavách mnoha současných států.

Osoby se zdravotním postižením byly v moderní době nejdříve považovány pouze za objekty charity. Byly vnímány jako předmět dobročinnosti, který je zcela závislý na pomoci okolí. I když se s tímto přístupem stále setkáváme, je nezbytné si uvědomit, že ve své podstatě neumožňuje přijímat plnou subjektivitu lidí s postižením a umožnit jim rozhodovat o sobě samých.

Cílem modernějšího, zdravotního přístupu, je zkoumání odlišností osob se zdravotním postižením, snaha o definici zdravotního postižení popisem dílčích omezení a diagnóz a jejich návrat do společnosti pomocí léčby a rehabilitace. Tento model se zčásti stále v řadě zemí používá, v České republice např. při posuzování zdravotního stavu v rámci systému sociálního zabezpečení.

Nejnovějším přístupem je přístup sociální. Je podporováno samostatné rozhodování, rovná práva osob se zdravotním postižením a přechod od vnímání postižení jako hlavní charakteristiky člověka. Je uplatňován princip „people first“, tedy používání pojmů lidé s postižením, lidé s hendikepem, lidé se zkušeností s duševním onemocněním atd. nikoli postižení, hendikepovaní, kdy je postižení vnímáno jako hlavní, velmi často jediná charakteristika člověka. Tento přístup zároveň klade vyšší požadavky na společnost, která musí vystupovat aktivně a přijímat opatření k odstranění překážek bránícím osobám se zdravotním postižením v naplňování svých práv, a jako takový je prosazován v mezinárodních dokumentech v oblasti lidských práv.

**B. Úmluva o právech osob se zdravotním postižením**

**15.1. Základní charakteristika Úmluvy**

Klíčovým instrumentem mezinárodního práva v oblasti práv osob se zdravotním postižením je [Úmluva o právech osob se zdravotním postižením](#) (dále jen Úmluva). Úmluva byla přijata Valným shromážděním OSN 13. prosince 2006 a v platnost vstoupila 3. května 2008. Úmluva navazuje na sedm tehdy existujících lidskoprávních úmluv OSN a je z nich první, která umožňuje přistoupení organizací k regionální spolupráci.

Je založena na principu rovnoprávnosti a zaručuje osobám se zdravotním postižením plné uplatnění všech lidských práv a podporuje jejich aktivní zapojení do života společnosti. Je v ní tedy plně uplatňován sociální model zdravotního postižení.

Úmluva je založena na obecných zásadách, kterými jsou především:

- respekt k lidské důstojnosti a nezávislosti,
- zákaz diskriminace,
- plné zapojení do společnosti,
- rovnost příležitostí,
- přístupnost,
- rovnost žen a mužů,
- respekt k vyvíjejícím se schopnostem dětí a jejich právu na zachování identity.

Zároveň s textem Úmluvy byl Valným shromážděním OSN přijat i text Opčního protokolu k Úmluvě (dále jen „Opční protokol“) umožňující smluvním státům<sup>146</sup> uznat pravomoc Výboru OSN pro práva osob se zdravotním postižením zabývat se stížnostmi jednotlivců nebo skupin jednotlivců na porušení práv vyplývajících z jednotlivých ustanovení Úmluvy.

Česká republika podepsala Úmluvu i Opční protokol 30. března 2007. Úmluva pro Českou republiku vstoupila v platnost dne 28. října 2009. Proces ratifikace Opčního protokolu probíhá<sup>147</sup>.

### **15.2. Východiska Úmluvy a klíčové koncepty**

Ochrana osob se zdravotním postižením má specifika, která nebyla před přijetím této Úmluvy upravena žádnými dosavadními úmluvami týkajícími se obecné populace (všech lidí) popř. některých skupin obecné populace (děti, ženy). Dosavadní materiály OSN týkající se specificky osob se zdravotním postižením byly pouze nezávazné (Deklarace práv zdravotně postižených osob, Deklarace práv mentálně postižených osob, Deklarace lidských práv a duševního zdraví, Deklarace práv hluchoslepých, Standardizovaná pravidla pro vyrovnávání příležitostí pro osoby se zdravotním postižením).

Úmluva nezakládá nová práva či nároky pro osoby se zdravotním postižením, ale výslovně stanoví práva osob se zdravotním postižením způsobem, který zohledňuje jejich specifickou životní situaci a potřeby. Úmluva je výsledkem práce Organizace spojených národů směřující ke změně postoje společnosti k osobám se zdravotním postižením. Na osoby se zdravotním postižením nemá být pohlíženo jako na objekty charity, zdravotní péče a sociální ochrany, ale jako na subjekty práv schopné uplatnit tato práva a rozhodovat o svých životech na základě svobodného rozhodování, stejně jako na ostatní členy společnosti.

### **15.3. Charakteristika struktury a obsahu úmluvy**

Úmluva přijímá širokou kategorizaci osob se zdravotním postižením a znovu potvrzuje, že všichni lidé se všemi typy postižení musejí požívat všech lidských práv a základních svobod. S ohledem na skutečnost, že obsahem Úmluvy není přímá definice zdravotního postižení ani osoby se zdravotním postižením, jsou osoby se zdravotním postižením na základě sociálního modelu identifikovány v prvním článku následovně: „*Osoby se zdravotním postižením zahrnují osoby mající dlouhodobé fyzické, duševní, mentální nebo smyslové postižení, které v interakci s různými překážkami může bránit jejich plnému a účinnému zapojení do společnosti na rovnoprávném základě s ostatními.*“ Definice tedy vychází nejen ze samotné skutečnosti, že osoba má nějaké zdravotní postižení, ale zejména z faktu, že na základě existujících překážek v okolním prostředí není schopna sama účinně a efektivně naplňovat svá práva.

Úmluva ve svých 50 člancích dále identifikuje oblasti, v nichž mají být provedeny úpravy pro osoby se zdravotním postižením k jejich plnému a účinnému zapojení do společnosti. Důležité je vytvářet podmínky k zajištění nezávislého způsobu života a osobní mobility, a to především prostřednictvím odstraňování bariér v budovách a dopravě, nezbytná je také přístupnost informací, inkluzivní

---

<sup>146</sup> Úmluvu k 15. září 2021 ratifikovalo 182 smluvních stran, včetně Evropské unie, Opční protokol ratifikovalo 99 států.

<sup>147</sup> S ratifikací již vyslovily souhlas obě komory Parlamentu ČR. (Stav ke dni 15.9.2021.)

vzdělávání, dostupnost odpovídající zdravotní péče, zaměstnávání a mnoho dalších oblastí, ve kterých má být zaručen rovný přístup osob se zdravotním postižením.

#### **15.4. Kontrolní mechanismy**

Kontrolním mechanismem Úmluvy je [Výbor pro práva osob se zdravotním postižením](#) (dále jen „Výbor“), Výbor má 18 členů. Členy Výboru jsou nezávislí experti, odborníci v oblasti lidských práv.<sup>148</sup>

Smluvní strany jsou povinny podávat Výboru zprávy o plnění závazků, které pro ně z Úmluvy plynou, přičemž první zprávu jsou povinny podat do dvou let od jejího přijetí a poté každé čtyři roky. Výbor po jejich prošetření sdělí smluvní straně své závěry, návrhy a případná doporučení<sup>149</sup> a určí lhůtu, ve které má smluvní strana podat zprávu o jejich naplnění. Poté předkládá smluvní strana každé 4 roky doplňující zprávy.

Za účelem sjednocení výkladu Úmluvy vydává Výbor obecné komentáře k jednotlivým článkům Úmluvy<sup>150</sup> týkající se např. rovnosti před zákonem, přístupnosti, žen a dívek se zdravotním postižením či práva na inkluzivní vzdělání.

#### **15.5. Povinnosti smluvních stran**

Smluvní strany Úmluvy mají povinnost zřídit na podporu, ochranu a monitorování provádění Úmluvy na vnitrostátní úrovni nezávislý monitorovací mechanismus<sup>151</sup>. Formu a typ monitorovacího mechanismu si volí každý stát sám, a to dle svého vnitřního uspořádání. Podle dodatku k Jednacímu řádu Výboru mají nezávislé monitorovací mechanismy plnit především následující úkoly:

- zapojit se do monitorování naplňování Úmluvy,
- za účelem řádného splnění předchozího úkolu průběžně sbírat data o naplňování Úmluvy,
- zvyšovat povědomí o závazcích států podle Úmluvy a o činnosti a doporučeních Výboru,
- podporovat organizace lidí se zdravotním postižením, zejména za účelem jejich zapojení do monitorování naplňování Úmluvy na národní úrovni i na úrovni Výboru.

Od 1. ledna 2018 je v České republice monitorování práv osob se zdravotním postižením svěřeno do působnosti [veřejného ochránce práv](#), který tak nově podporuje naplňování práv osob se zdravotním postižením a navrhuje opatření směřující k jejich ochraně, provádí výzkumy, zveřejňuje zprávy a vydává doporučení k otázkám souvisejícím s naplňováním práv osob se zdravotním postižením a zajišťuje výměnu dostupných informací s příslušnými zahraničními a mezinárodními subjekty. O své činnosti v rámci monitorování vydává každoročně samostatné souhrnné zprávy.

#### **15.6. Mechanismy implementace Úmluvy v ČR**

Vláda České republiky již od roku 1992 pravidelně přijímá a aktualizuje [národní plány pro osoby se zdravotním postižením](#), jejichž cílem je zlepšování podmínek a kvality života osob se zdravotním postižením a jejich integrace do společnosti. Od roku 2010 jsou také prostřednictvím národních plánů naplňovány jednotlivé články Úmluvy.

Účelem národních plánů je zejména nastavení fungujících systémů vzdělávání, sociálních a zdravotních služeb i bezbariérového prostředí v tom nejširším smyslu.

Plnění národních plánů odpovědnými ministerstvy a institucemi každoročně kontroluje vláda a v případě potřeby provádí jejich změny či doplnění. Na přípravě i monitorování národních plánů se vždy aktivně podílejí organizace zastupující zájmy osob se zdravotním postižením. Naplňování jednotlivých opatření národních plánů se prokazatelně pozitivně promítlo v řadě oblastí, které jsou

<sup>148</sup> Čl. 34 Úmluvy.

<sup>149</sup> Čl. 35 Úmluvy.

<sup>150</sup> Dosud bylo vydáno 7 komentářů. (Stav ke dni 15.9.2021.)

<sup>151</sup> Čl. 33 Úmluvy.



k zajištění podmínek pro kvalitní a důstojný život této skupiny osob důležité a napomáhají jejich integraci do společnosti.

***Doporučené odkazy:***

Veřejný ochránce práv: <https://www.ochrance.cz/monitorovani-prav-lidi-se-zdravotnim-postizenim/>

Ministerstvo práce a sociálních věcí: <https://www.mpsv.cz/umluva-osn-o-pravech-osob-se-zdravotnim-postizenim>

OSN, Úřad vysokého komisaře OSN pro lidská práva, Výbor pro práva lidí se zdravotním postižením:  
<https://www.ohchr.org/EN/HRBodies/CRPD/Pages/CRPDIndex.aspx>  
<https://indicators.ohchr.org/>

## 16. Ochrana uprchlíků: Úmluva o právním postavení uprchlíků a její Protokol, postavení uprchlíků z hlediska mezinárodního práva lidských práv a práva EU

A. Úmluva o právním postavení uprchlíků a její Protokol.....	121
16.1. Charakteristika.....	121
16.2. Definice uprchlíka podle Úmluvy.....	122
16.3. Práva a povinnosti zakotvené Úmluvou.....	123
16.4. Princip non-refoulement v Úmluvě a jiných dokumentech.....	123
B. Úřad Vysokého komisaře OSN pro uprchlíky (UNHCR).....	124
C. Evropská Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod.....	124
D. Právo Evropské unie.....	125
E. Vnitrostátní právní úprava.....	126

Uprchlíci představují zvláštní kategorii osob, vymezenou a chráněnou mezinárodním právem. Tato ochrana existuje z toho důvodu, že uprchlíkům se nedostává dostatečné ochrany od jejich domovské země. Proto uprchlíci svou vlast opouštějí a hledají bezpečí v jiných státech. Uprchlíky je zásadní terminologicky odlišovat od migrantů. Uprchlík je termín zavedený právě Úmluvou o právním postavení uprchlíků. Naopak pojem migrant nemá v mezinárodním právu jednu obecně přijímanou definici a není zaměnitelný s pojmem uprchlík. Termín migrant může buď označovat všechny osoby přesouvající se do jiných států než je jejich vlast, a to včetně uprchlíků (zde je možné mluvit o migrantech dobrovolných a nedobrovolných), nebo jako migranty vnímáme osoby přesouvající se do jiných států dobrovolně (např. z ekonomických důvodů), zatímco uprchlíci jsou k tomuto nucení vnějšími okolnostmi a nemohou se bezpečně vrátit domů.<sup>152</sup>

### A. Úmluva o právním postavení uprchlíků a její Protokol

#### 16.1. Charakteristika

Úmluva o právním postavení uprchlíků („Úmluva“) byla přijata na půdě OSN v roce 1951. Představuje klíčový dokument v oblasti mezinárodní ochrany uprchlíků. Jejím smyslem nebylo řešit příčiny útěku, ale zmírňovat následky problémů tím, že nabídne dotčeným osobám mezinárodní právní ochranu a další podporu. Úmluva se nazývá též Ženevská úmluva o uprchlících.<sup>153</sup> ČSFR se stala smluvní stranou v roce 1992.

Úmluva byla přijata v reakci na uprchlickou situaci v poválečné Evropě. Ve své původní podobě byla retroaktivní, tedy za uprchlíka považovala pouze osobu, která splnila podmínky pro přiznání tohoto statusu na základě událostí nastalých před 1. lednem 1951 (válečné události, které byly primárním důvodem pro sepsání Úmluvy). Další omezení, které bylo do Úmluvy zařazeno, byla možnost pro signatáře Úmluvy využít tzv. teritoriální omezení, tedy možnost označit za uprchlíky pouze osoby přecházející z určitého území.<sup>154</sup> Prakticky to byla možnost vybrat si, zda budou státy za uprchlíky považovat osoby přicházející pouze z Evropy, nebo osoby přicházející na základě událostí jak v Evropě, tak i mimo ni.

V roce 1967 byl k Úmluvě přijat Protokol (**Newyorský protokol**), který ji rozšiřuje a upravuje její působnost. Byl sepsán na základě vývoje uprchlické problematiky, který vyvolal potřebu změny v nastavení Úmluvy, neboť i po skončení 2. světové války nastávaly situace, které vedly k uprchlickým vlnám. Protokol přinesl dvě základní úpravy. Zaprvé z definice uprchlíka odstranil časové hledisko (slova „následkem událostí nastalých před 1. lednem 1951“), zadruhé zavedl

<sup>152</sup> Viz <https://www.unhcr.org/cz/365-cznews2016uprchlici-a-migranti-html.html>

<sup>153</sup> Zažitý název „Ženevské úmluvy“ však označuje čtyři úmluvy a tři dodatkové protokoly, které upravují mezinárodní humanitární právo (práva a postavení raněných a nemocných osob, zacházení s válečnými zajatci či ochranu civilních osob za války). Je proto nutné dát pozor na záměnu dokumentů.

<sup>154</sup> Viz <https://www.encyclopediaofmigration.org>

povinnost smluvních stran dodržovat závazky bez jakýchkoli zeměpisných omezení, ovšem platná prohlášení učiněná smluvními státy zůstala v platnosti.

Úmluva je mezinárodní multilaterální smlouvou, k níž přistoupilo více než 140 států. Podle Preambule vychází ze zásady, že všichni lidé mají užívat základní práva a svobody bez diskriminace. Dále konstatuje nutnost rozvíjet v otázce uprchlictví mezinárodní spolupráci a snahu vyvarovat se toho, aby problém uprchlictví působil napětí mezi státy. Úmluva definuje, kdo je uprchlík, stanoví práva jednotlivců, kteří hledají a získají azyl, a povinnosti států, které azyl udělují, a také stanoví, kteří lidé nemají nárok na status uprchlíka. Úmluva je tvořena sedmi kapitolami a souborem dodatků. Kapitoly upravující postavení uprchlíků jsou: Všeobecná ustanovení, Právní postavení, Výdělečná činnost, Sociální otázky a Správní opatření.

Jedná se o první univerzální (tedy nikoli ad hoc) dokument uprchlického práva. Univerzálnost spočívá v tom, že na rozdíl od předchozích uprchlických úmluv Úmluva poprvé obecně vymezila, kdo má být považován za uprchlíka (tzv. inkluzivní klauzule), kdo za něj naopak nemůže být považován (tzv. exkluzivní klauzule), a kdo toto postavení ztrácí (tzv. cesační klauzule).<sup>155</sup> Dále jednoznačně zakotvila princip non-refoulement neboli nenavracení do domovského státu v případě ohrožení života (viz dále v textu), který je v teorii často označován jako obyčejové pravidlo mezinárodního práva, neboť splňuje prvky mezinárodního obyčeje – ustálená praxe a přesvědčení o závaznosti pravidla.

## **16.2. Definice uprchlíka podle Úmluvy**

Podle článku 1 Úmluvy je uprchlíkem osoba, která se nachází mimo svou vlast a má oprávněné obavy před pronásledováním z důvodů rasových, náboženských nebo národnostních nebo z důvodů příslušnosti k určitým společenským vrstvám nebo i zastávání určitých politických názorů, a je neschopna přijmout, nebo vzhledem k uvedeným obavám odmítá ochranu své vlasti. Podobně je uprchlíkem i osoba bez státní příslušnosti nacházející se mimo zemi svého dosavadního pobytu, která se tam vzhledem k uvedeným obavám nechce nebo nemůže vrátit. Tyto v Úmluvě uvedené podmínky musí osoba splnit, aby byla z pohledu Úmluvy vnímána jako uprchlík. První z těchto podmínek je, aby se nacházela mimo svou vlast (podmínka exterritoriality). Daná osoba musí mít dále oprávněné obavy před pronásledováním z Úmluvou vypočtených důvodů. V neposlední řadě pak nemůže přijmout nebo odmítá pomoc od „svého“ státu, např. proto, že jí onen stát není schopen nebo ochoten pomoci, nebo proto, že sám stát je zdrojem onoho ohrožení. Toto vše spadá pod **klauzuli inkluzivní**.

Článek 1 však dále obsahuje tzv. **cesační klauzuli**, která říká, že Úmluva pozbývá platnosti pro osoby splňující výše uvedené podmínky, pokud zároveň platí některá z okolností uvedená v Úmluvě. Úmluva např. pozbývá platnost pro osobu, která nemůže dále odmítat ochranu země své státní příslušnosti, poněvadž okolnosti, pro které byla uznána uprchlíkem, tam přestaly existovat. Podstatou tohoto vyloučení je reflexe okolností, kdy mezinárodní ochrana přestává být potřebná nebo oprávněná. Musí jít však o takové změny, které budou zaručovat, že osoba již nebude mít důvod k obavám z pronásledování.

V neposlední řadě článek 1 prostřednictvím **klauzule exkluzivní** vymezuje, na které osoby se Úmluva nevztahuje. Jedná se např. o osoby, které užívají ochrany nebo podpory od jiných orgánů nebo odborných organizací Spojených národů než Vysokého komisaře Spojených národů pro uprchlíky (viz níže). Především se však jedná o osoby, u nichž jsou vážné důvody se domnívat, že se buď dopustily zločinu proti míru, válečného zločinu nebo zločinu proti lidskosti, nebo se dopustily vážného nepolitického zločinu mimo zemi svého azylu dříve, než jim bylo povoleno se tam usadit jako uprchlík, anebo jsou vinny činy, které jsou v rozporu se zásadami a cíli Spojených národů. Ani tyto osoby nicméně nelze vyhostit či vydat zpět do země původu, pokud jim tam hrozí reálné nebezpečí špatného zacházení (viz zásada non-refoulement dále v textu).

Je vhodné uvést, že Úmluva explicitně nestanoví povinnost přijímacímu státu udělit osobě status uprchlíka jako formu trvalé ochrany na jeho území. Základní povinností je pouze respektovat zásadu

---

<sup>155</sup> FILIPOVÁ, J. *Dopady vybraných mezinárodních úmluv do českého azylového práva*. COFOLA 2011: the Conference Proceedings, 1. edition. Brno: Masaryk University, 2011. S. 4. Dostupné online: [https://www.law.muni.cz/sborniky/cofola2011/files/normotvorba/Filipova\\_Jana\\_6196.pdf](https://www.law.muni.cz/sborniky/cofola2011/files/normotvorba/Filipova_Jana_6196.pdf)

non-refoulement, tedy uprchlíka přijmout a nenavrátit ho do země, kde by mu hrozilo nebezpečí ve smyslu článku 33 Úmluvy. Další práva na základě Úmluvy jsou uprchlíkům přiznána až v závislosti na jejich právním postavení v přijímacím státě, například postavení žadatele o azyl, postavení uprchlíka či postavení osoby s trvalým pobytem. Mezi tzv. trvalá řešení ochrany uprchlíků kromě možnosti jejich vnitřní integrace je dále řazena možnost dobrovolného návratu v případě změny okolností v zemi původu nebo možnost přesídlení do třetí země, která souhlasila s přijetím uprchlíka včetně jeho následného trvalého usazení.

### **16.3. Práva a povinnosti zakotvené Úmluvou**

V článku 2 Úmluva zdůrazňuje, že každý uprchlík má povinnosti vůči zemi, ve které se nachází, což znamená v zásadě, že se musí podrobit zákonům a nařízením, jakož i předpisům týkajícím se udržování veřejného pořádku této země. Státům pak v následujících článcích stanoví povinnost zdržet se diskriminace uprchlíků či respektovat jejich svobodu náboženství.

Úmluva dále upravuje např. nájemní a vlastnická práva uprchlíků, právo sdružovací či přístup k soudům. Jedna z kapitol je věnovaná výdělečné činnosti, tedy možnosti placeného zaměstnání a samostatného podnikání. U mnohých práv Úmluva užívá následující formulaci: „smluvní státy (v dané věci) poskytnou uprchlíkům zákonně se nacházejícím na jejich území co nejpríznivější zacházení, a v žádném případě ne méně příznivé, než jaké je poskytováno obecně cizincům za stejných okolností“. Např. článek 22 Úmluvy, který se zabývá vzděláním, říká, že ve vztahu k základnímu vzdělání poskytnou státy uprchlíkům stejné zacházení jako ostatním občanům daného státu. V otázkách jiného než základního vzdělání pak státy nesmí zacházet s uprchlíky méně příznivě, než s jinými cizinci za stejných okolností, a to zejména pokud jde např. o přístup ke studiu (tedy uprchlík by v otázce přístupu ke studiu neměl mít horší pozici než např. cizinec, který v zemi pobývá za účelem práce).

Kapitola Správní opatření obsahuje mimo jiné povinnost států vystavit osobní doklad každému uprchlíkovi, který se nachází na jejich území a nemá platný cestovní doklad. Dále se zde nachází úprava vyhoštění, kdy stát nesmí vyhostit uprchlíka zákonně se nacházejícího na jeho území, kromě případů odůvodněných státní bezpečností nebo veřejným pořádkem, a vyhoštění musí být realizováno za podmínek stanovených Úmluvou při respektování principu non-refoulement.

Jednotlivá ustanovení Úmluvy předpokládají postupné zlepšování standardu zacházení s uprchlíky v čase v souvislosti s vývojem jejich právního postavení na území přijímajícího státu. Dle formulace Úmluvy jsou některá práva uprchlíkům poskytována již ve chvíli, kdy se dostanou pod kontrolu příslušného státu (např. zákaz diskriminace). Jiná práva jsou jim poskytnuta, když se fyzicky nachází na území daného státu (např. náboženská svoboda). Další jsou jim poskytnuta, když se nachází zákonně na území daného státu, tedy když podají žádost o azyl (např. svoboda pohybu, samostatné podnikání). Jiná zase pokud se zákonně zdržují na území daného státu, tedy bylo jim přiznáno postavení uprchlíka (např. přístup k sociálnímu zabezpečení, použití pracovníprávních předpisů). Posledně jsou jim určité práva udělena v momentě, kdy naplní podmínky trvalého pobytu (např. ochrana průmyslového vlastnictví).

### **16.4. Princip non-refoulement<sup>156</sup> v Úmluvě a jiných dokumentech**

Další významný přínos Úmluvy je obsažen ve článku 33, Zákaz vyhoštění a navracení (princip nenavracení neboli non-refoulement). Tento článek říká, že žádný smluvní stát nevyhostí jakýmkoli způsobem nebo nevrátí uprchlíka na hranice země, ve kterých by jeho život či osobní svoboda byly ohroženy na základě jeho rasy, náboženství, národnosti, příslušnosti k určité společenské vrstvě či politického přesvědčení. Úmluva dále doplňuje, že výhody tohoto ustanovení však nemohou být požadovány uprchlíkem, který z vážných důvodů může být považován za nebezpečného v zemi, ve které se nachází, nebo který poté, co byl usvědčen konečným rozsudkem ze zvláště těžkého trestného činu, představuje nebezpečí pro společnost této země. Úmluva v jednom ze svých závěrečných článků

---

<sup>156</sup> Čti *non-rə'fu:lmě*.

vypočítává, ke kterým ustanovením není možné učinit pro smluvní strany výhradu – článek 33 je jedním z nich.

Stejnou zásadu obsahuje např. článek 3 Úmluvy OSN proti mučení a jinému krutému, nelidskému či ponižujícímu zacházení, který říká, že žádný stát, který je smluvní stranou této úmluvy, nevypoví, nevrátí či nevydá osobu jinému státu, jsou-li vážné důvody se domnívat, že by jí v něm hrozilo nebezpečí mučení.

Od přijetí Úmluvy prošel princip non-refoulement významným vývojem. Především byla novějšími instituty překonána zásada výjimek, kterou stanovuje odstavec 2 článku 33 Úmluvy – dnes je navrácení osoby, které by v domovské zemi hrozilo reálné nebezpečí špatného zacházení, nepřipustné, ať už se dopustila jakéhokoli jednání. Tedy ačkoli článek 33 ve svém odstavci 2 připouští výjimky, zákaz non-refoulement je podle současného přístupu absolutní. Pro tuto otázku je zásadní činnost Evropského soudu pro lidská práva a působení Evropské unie.

## **B. Úřad Vysokého komisaře OSN pro uprchlíky (UNHCR)**

Po druhé světové válce byl v rámci OSN vytvořen Úřad Vysokého komisaře OSN pro uprchlíky, v jehož čele stojí Vysoký komisař OSN pro uprchlíky. Organizace má své pobočky v téměř 140 zemích. Klíčovými oblastmi činnosti jsou např. monitorování hranic, zajištění právní ochrany, dohled nad přijímacími podmínkami či podpora integrace. V některých státech plní především monitorovací či poradní funkci, v jiných má rozsah pravomocí širší (např. právo rozhodnout o udělení uprchlického statusu). Organizace též zprostředkovává aktuální data ohledně počtu uprchlíků a poskytuje informace o situacích v jejich zemích původu, které je vedle zpráv dalších respektovaných lidskoprávních organizací třeba zohlednit při posuzování jejich žádostí o udělení statusu uprchlíka.<sup>157</sup>

## **C. Evropská Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod**

Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod („EÚLP“) z roku 1950 právo na azyl neobsahuje. Evropský soud pro lidská práva („ESLP“) v rámci své judikatury ovšem stanovil, že stát nesmí na základě článku 3 EÚLP, zakazujícího mučení nebo nelidské a ponižující zacházení, vyhostit cizince do země, pokud existují závažné důvody se domnívat, že by mu zde hrozilo skutečné nebezpečí špatného zacházení dosahujícího minimálního prahu závažnosti v rozporu s článkem 3 EÚLP. Předmětný zákaz vyhoštění ve smyslu článku 3 je promítnutím zásady non-refoulement. Jeho ochrany se může dovolávat každá osoba, která spadá pod jurisdikci smluvního státu EÚLP. Jelikož azylové řízení může vyústit i v rozhodnutí cizince vyhostit, je zde třeba dbát zásady non-refoulement. Dle judikatury ESLP mají státy povinnost pečlivého přezkumu, zda cizinci v případě vyhoštění hrozí skutečné nebezpečí špatného zacházení v cílové zemi. Vnitrostátní orgány musí proto zohlednit a vypořádat se nejen s tvrzeními a důkazy předloženými cizincem týkajícími se jeho individuální situace, ale musí též posoudit všechny jim dostupné relevantní skutečnosti, včetně informací o situaci v zemi původu či jiné cílové zemi, které jim byly nebo mohly být známy v okamžiku vyhoštění, a které si je stát povinen opatřit sám z úřední povinnosti. Za takové jsou přitom považovány informace v autoritativních zprávách UNHCR, Rady Evropy nebo jiných renomovaných lidskoprávních organizací. Zákaz vyhoštění dle článku 3 EÚLP, na rozdíl od článku 33 Úmluvy o právním postavení uprchlíků, je absolutní a nedovoluje tak uplatnění jakýchkoliv výjimek. Nelze proto reálné nebezpečí špatného zacházení v cílovém státě vyvažovat nebezpečím, které představuje samotný žadatel ve státě přijímajícím.

Dalšími relevantními články EÚLP, které se věnují konkrétním právům uprchlíků a migrantů, jsou článek 5, který zaručuje právo na svobodu a osobní bezpečnost, a podle kterého je právě zajištění cizince za účelem zabránění nelegálnímu vstupu na území státu, vyhoštění či vydání k trestnímu stíhání důvodem pro omezení osobní svobody. Dále jde o článek 4 Protokolu č. 4 k EÚLP, který

<sup>157</sup> Pro zajímavost více informací zde: <https://www.unhcr.org/figures-at-a-glance.html>

zakazuje kolektivní vyhoštění cizinců, a článek 1 Protokolu č. 7, který zaručuje procesní záruky cizincům v případě jejich vyhoštění.<sup>158</sup>

#### **D. Právo Evropské unie**

Listina základních práv EU ve článku 18 stanoví, že právo na azyl je zaručeno ve shodě s právními předpisy Ženevské úmluvy a Protokolu vztahujícími se k postavení uprchlíka a v souladu se zakládající smlouvou o Evropském společenství. Článek 19 pak zakazuje hromadné vyhoštění a chrání jednotlivce před vystěhováním, vyhoštěním nebo vydáním do státu, v němž mu hrozí vážné nebezpečí, že by mohl být vystaven trestu smrti, mučení nebo jinému nelidskému či ponižujícímu zacházení anebo trestu. Každý, kdo prchá ze své země před pronásledováním nebo vážnou újmu, má **právo podle unijního práva požádat o mezinárodní ochranu**.

Členské státy vytvořily společnou evropskou azylovou politiku, realizovanou prostřednictvím systému CEAS (společný evropský azylový systém). Tento systém zahrnuje soubor právních předpisů, mezi něž patří např. procedurální směrnice stanovující společné normy pro spravedlivá a účinná azylová řízení. Dále směrnice o podmínkách přijímání, která stanoví minimální společné normy pro životní podmínky žadatelů o azyl a zajišťuje, aby měli tito žadatelé po dobu řízení o jejich žádosti o mezinárodní ochranu přístup k bydlení, stravě, zaměstnání a zdravotní péči. Kvalifikační směrnice pak upravuje, jaké osoby zasluhují dle práva EU ochranu před nenavracením, a kterým je proto poskytnuta tzv. mezinárodní ochrana.<sup>159</sup>

Institut mezinárodní ochrany je však širší než institut postavení uprchlíka dle Úmluvy. Unie do kategorie osob, kterým náleží mezinárodní ochrana, začlenila kromě osob s postavením uprchlíka také osoby, kterým náleží tzv. doplňková ochrana.<sup>160</sup> Základní rozdíl mezi doplňkovou ochranou a postavením uprchlíka spočívá v tom, že pro postavení uprchlíka je nezbytné, aby cizinci v případě vyhoštění do jeho země původu hrozilo závažné porušení jeho lidských práv (pronásledování) a aby se akt pronásledování děl z jednoho z vymezených důvodů, jimiž jsou podle kvalifikační směrnice rasa, náboženství, národnost, příslušnost ke společenské vrstvě nebo zastávání politických názorů. Pokud státní příslušník třetí země či osoba bez státní příslušnosti splňuje podmínky, členský stát jí má přiznat postavení uprchlíka. Pro udělení doplňkové ochrany je zásadní, že osobě hrozí vážná újma (v podobě trestu smrti či mučení), ale na rozdíl od postavení uprchlíka není zde podmínka konkrétního důvodu, tedy není důležité, z jakého důvodu cizinci ona vážná újma hrozí. Podle práva Evropské unie je mezinárodní ochranou tedy buď postavení uprchlíka, nebo status doplňkové ochrany.

Součástí azylové politiky Evropské unie je dále tzv. dublinský systém, jehož účelem je určit, který členský stát Unie bude odpovědný za vyřízení žádosti o azyl. Systém je založen na souboru kritérií, z nichž nejznámější je kritérium první země vstupu. Pro žadatele o mezinárodní ochranu systém obecně znamená, že žadatel má právo na posouzení své žádosti o mezinárodní ochranu pouze v jednom členském státě Evropské unie, a to právě v první zemi, na jejímž území vstoupí na území EU.<sup>161</sup> Cílem dublinského systému je eliminovat situaci, kdy řízení o žádosti cizince je vedeno současně nebo postupně několika členskými státy, do kterých se cizinec přemísťuje, a současně předejít situaci, kdy se naopak žádný stát nepokládá za příslušný k posouzení žádosti o mezinárodní ochranu.

---

<sup>158</sup> Více informací o právech a povinnostech vyplývajících z EÚLP je možné nalézt v české databázi judikatury ESLP.

Dostupné zde: <http://eslp.justice.cz/>

<sup>159</sup> Viz <https://www.europarl.europa.eu/about-parliament/cs/democracy-and-human-rights/fundamental-rights-in-the-eu/guaranteeing-the-right-to-asylum>

<sup>160</sup> Viz <https://www.europarl.europa.eu/about-parliament/cs/democracy-and-human-rights/fundamental-rights-in-the-eu/guaranteeing-the-right-to-asylum>

<sup>161</sup> Viz <https://www.mvcr.cz/docDetail.aspx?docid=22111977&docType=ART&chnum=6>

## **E. Vnitrostátní právní úprava**

Listina základních práv a svobod („Listina“) v článku 43 uvádí, že Česká a Slovenská Federativní Republika poskytuje azyl cizincům pronásledovaným za uplatňování politických práv a svobod. Azyl může být odepřen tomu, kdo jednal v rozporu se základními lidskými právy a svobodami. Tento článek upravuje vnitrostátní politický azyl, o jehož udělení či neudělení rozhoduje stát.

Základním pramenem práva je zákon o azylu, který do vnitrostátního právního řádu promítá jak Úmluvu o postavení uprchlíků z roku 1951, tak relevantní závazky plynoucí z EÚLP a práva EU. Zákon terminologicky nerozlišuje mezi azylem a uprchlictvím, ale používá pojem mezinárodní ochrana. Česká republika poskytuje tuto mezinárodní ochranu ve dvou formách – ve formě azylu nebo doplňkové ochrany.<sup>162</sup> Proces zjišťování důvodnosti žádosti o azyl je shodný s přezkumem žádosti o status uprchlíka.

Azyl bude cizinci udělen v případě, že se během řízení zjistí, že cizinec je pronásledován za uplatňování politických práv a svobod nebo má odůvodněný strach z pronásledování z důvodu rasy, pohlaví, náboženství, národnosti, příslušnosti k určité sociální skupině nebo pro zastávání určitých politických názorů ve státě, jehož občanství má, nebo u osoby bez státního občanství ve státě jejího posledního trvalého bydliště. Dochází zde ke spojení dvou institutů, kdy část „*pronásledován za uplatňování politických práv a svobod*“ odpovídá institutu vnitrostátního politického azylu ve smyslu článku 43 Listiny a část „*má odůvodněný strach z pronásledování z důvodu rasy, pohlaví, náboženství, národnosti...*“ reflektuje právě Úmluvu o právním postavení uprchlíků z roku 1951. Vedle tohoto základního vymezení existuje v České republice azyl za účelem sloučení rodiny a humanitární azyl v případě, že nebyly naplněny důvody pro udělení azylu, ale jsou zde důvody humanitární, např. osoba pocházející z oblasti postižené humanitární katastrofou.<sup>163</sup>

Oproti tomu doplňková ochrana se udělí cizinci, který nespĺňuje důvody pro udělení azylu, bude-li v řízení o udělení mezinárodní ochrany zjištěno, že v jeho případě jsou důvodné obavy, že pokud by byl cizinec vrácen do státu, jehož je státním občanem, nebo v případě osoby bez státního občanství do státu svého posledního trvalého bydliště, hrozilo by mu skutečné nebezpečí vážné újmy, a že nemůže nebo není ochoten z důvodu takového nebezpečí využít ochrany státu, jehož je státním občanem, nebo svého posledního trvalého bydliště. Vážnou újmu je podle zákona např. mučení nebo nelidské či ponižující zacházení nebo trestání žadatele o mezinárodní ochranu.<sup>164</sup> Doplňková ochrana reflektuje právo EU a závazky plynoucí z článku 3 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod. Doplňková ochrana se na rozdíl od azylu uděluje na omezenou dobu (konkrétně na dobu, po kterou osobě hrozí vážná újma, nejméně však na 1 rok), avšak je možné požádat o její prodloužení.<sup>165</sup>

### **Doporučená literatura:**

ČEPELKA, Č., JÍLEK, J. a ŠTURMA, P. *Azyl a uprchlictví v mezinárodním právu*. Brno: Masarykova univerzita, 1997;

ŠTURMA, P., HONUSKOVÁ, V. a kol. *Teorie a praxe azylu a uprchlictví*. 2., dopl. vyd. Praha: Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta, ediční středisko v nakl. Eva Rozkotová, 2012.

### **Doporučené odkazy:**

Encyklopedie migrace: <https://www.encyclopediaofmigration.org/>

Evropský parlament: <https://www.europarl.europa.eu/portal/cs>

<https://www.europarl.europa.eu/about-parliament/cs/democracy-and-human-rights/fundamental-rights-in-the-eu/guaranteeing-the-right-to-asylum>

Webové stránky UNHCR ČR: <https://www.unhcr.org/cz/> především

<sup>162</sup> Zákon č. 325/1999 Sb., o azylu. § 2, Základní pojmy, (1) a).

<sup>163</sup> Zákon o azylu. § 12, 13 a 14.

<sup>164</sup> Zákon o azylu. § 14a.

<sup>165</sup> Zákon o azylu. § 53a.

<https://www.unhcr.org/cz/365-cznews2016uprchlici-a-migranti-html.html#>



## 17. Mezinárodně právní úprava ochrany příslušníků národnostních menšin (OSN, Rada Evropy)

A. Charakteristika mezinárodní ochrany příslušníků národnostních menšin .....	128
B. Mezinárodní pakt o občanských a politických právech (OSN) .....	128
C. Rámcová úmluva o ochraně národnostních menšin .....	129
D. Evropská charta regionálních či menšinových jazyků.....	131

### A. Charakteristika mezinárodní ochrany příslušníků národnostních menšin

Ochrana práv národnostních menšin tvoří nedílnou součást mezinárodní ochrany lidských práv. Pro pochopení současného stavu mezinárodní ochrany práv národnostních menšin je třeba vycházet ze znalosti vývoje této ochrany, a to především v historických souvislostech 20. století.

Pokus o založení mezinárodního systému ochrany národnostních menšin představila po 1. světové válce Společnost národů. Tento systém byl však po roce 1945 považován za překonaný, neboť v mezinárodním společenství panovala po těžkých válečných letech značná skepse vůči menšinovým otázkám. Ani na universální, ani regionální úrovni se proto nepodařilo přijetí právně závazného rámce menšinových práv. Všeobecná deklarace lidských práv z roku 1948 a Evropská úmluva o lidských právech z roku 1950 vědomě opomenuly problematiku specifických práv příslušníků národnostních menšin a stavěly místo toho na obecném principu nediskriminace jako základním kameni systému individuálních lidských práv.<sup>166</sup> Všeobecná deklarace lidských práv např. ve svém čl. 2 stanovuje, že každý má všechna práva a všechny svobody stanovené touto deklarací, bez jakéhokoli rozdílu rasy, barvy, pohlaví, jazyka, náboženství, politického nebo jiného smýšlení, **národnostního** nebo sociálního původu, majetku, rodu nebo jiného postavení. Jako argumenty proti zahrnutí práv příslušníků menšin mezi lidská práva byly uváděny zejména: (1) menšinová práva mohou podněcovat vnější intervenci do vnitřních záležitostí státu; (2) menšinové problémy jsou velmi různorodé a je proto obtížné nalézt univerzální řešení; (3) menšinová práva mohou podryvat soudržnost společností a (4) menšinová práva mohou působit diskriminačně vůči majoritě.<sup>167</sup> Tyto námitky však byly postupně překonány a dnes jsou menšinová práva považována za součást lidských práv. Nicméně, stále existují země, včetně evropských, které jsou z různých důvodů k menšinovým právům skeptické.

### B. Mezinárodní pakt o občanských a politických právech (OSN)

Cesta ke kodifikaci ochrany národnostních menšin v rámci Organizace spojených národů (dále jen OSN) byla složitá a zdlouhavá. Až v roce 1966 se podařilo na mezinárodní úrovni dosáhnout nutné shody na zařazení ochrany příslušníků národnostních menšin do [Mezinárodního paktu o občanských a politických právech](#) (dále jen MPOPP). MPOPP byl přijat na zasedání OSN 16. prosince 1966 v New Yorku, v platnost MPOPP vstoupil 23. března 1976. Doposud (k dubnu 2020) k němu přistoupilo 168 států. Úlohu kontrolního orgánu MPOPP vykonává Výbor pro lidská práva, který se skládá z 18 nezávislých členů volených na období 4 let. Samotná kontrola probíhá pravidelným předkládáním zpráv smluvních států MPOPP výboru a hodnocení zpráv výborem. Jednotlivé monitorovací zprávy České republiky jsou dostupné na webových stránkách [vlády ČR](#)

Ustanovení čl. 27 MPOPP stanovuje, že *ve státech, kde existují etnické, náboženské nebo jazykové menšiny, nebude jejím příslušníkům upíráno právo, aby spolu s ostatními příslušníky menšiny užívali své vlastní kultury, vyznávali a projevovali své vlastní náboženství nebo používali svého vlastního jazyka*. Na univerzální úrovni je ustanovení čl. 27 MPOPP dodnes jedinou právně závaznou normou upravující práva příslušníků národnostních menšin. Význam čl. 27 zpřesňuje Výbor pro lidská práva. Výbor přijal v roce 1994 [obecné stanovisko k čl. 27 přijaté podle čl. 40 odst. 4 MPOPP](#)<sup>168</sup>, ve kterém

<sup>166</sup> PETRÁŠ, R., PETRŮV, H. a SCHEU, H. Ch. (eds.) *Menšiny a právo v České republice*. Vyd. 1. Praha: Auditorium, 2009, s. 268-270.

<sup>167</sup> FREEMAN, M. *Human Rights. An interdisciplinary approach*. Cambridge: Polity Press, 2002, s. 114 a násl.

<sup>168</sup> [General comment No. 23\(50\) \(art. 27\), CCPR/C/21/Rev.1/Add.5.](#)

vyjasnil, že práva chráněna čl. 27 jsou individuálními právy, závisí však na schopnosti menšiny uchovat si svoji kulturu, jazyk a náboženství. Proto mohou z čl. 27 plynout (přes jeho negativní formulaci) pro státy pozitivní závazky k uchování kultury, jazyka a náboženství menšin. K dalšímu zpřesňování obsahu čl. 27 dochází tím, že Výbor pro lidská práva přijímá stanoviska na základě Opčního protokolu z roku 1966, který ustanovuje systém, dle kterého je Výbor pro lidská práva jako kontrolní orgán MPOPP také příslušný k přijímání a posuzování stížností jednotlivců, kteří tvrdí, že byla porušena jejich práva.<sup>169</sup>

### **C. Rámcová úmluva o ochraně národnostních menšin**

Po politických změnách, které proběhly ve velké části evropského kontinentu v 90. letech 20. století, vznikla řada významných politických dokumentů kodifikujících práva národnostních menšin a jejich příslušníků. Z řady těchto dokumentů vyniká především [Rámcová úmluva o ochraně národnostních menšin](#) (dále Úmluva). Od ostatních mezinárodních deklarací a doporučení se liší především tím, že se jedná o závaznou mezinárodní smlouvu, která komplexně a závazně upravuje postavení národnostních menšin.

Úmluva byla přijata na půdě Rady Evropy dne 1. února 1995 ve Štrasburku. V platnost vstoupila dnem 1. února 1998. V současné době má Úmluva 39 smluvních stran. K zemím Rady Evropy, které Úmluvu nepodepsaly ani neratifikovaly, patří mj. Francie a Turecko.

Smluvní strany této Úmluvy se zavazují podporovat úplnou a skutečnou rovnost osob, patřících k národnostním menšinám, ve všech oblastech hospodářského, společenského, politického a kulturního života, spolu s podmínkami, které jim umožní vyjadřovat, zachovat a rozvíjet svoji kulturu a identitu. Označení “rámcová” zdůrazňuje oblast působnosti, neboť státy transformují ustanovení této Úmluvy na svoji specifickou vnitrostátní situaci prostřednictvím národní legislativy a příslušných vládních politik. To v žádném případě není ústup od jejího právně závazného charakteru. Odráží to však skutečnost, že situace národnostních menšin, jejich početnost, složení, tradice atd. se stát od státu liší, nelze proto aplikovat striktně uniformní řešení pro všechny státy a situace.

Úmluva **neobsahuje** definici koncepce národnostní menšiny, protože žádná obecná definice v době jejího vzniku nebyla členskými státy Rady Evropy schválena. Každé smluvní straně Úmluvy je proto ponechán určitý prostor pro posouzení, které skupiny budou na jeho území pod tuto Úmluvu zahrnuty. Tento výběr však musí být proveden v dobré víře a v souladu s obecnými principy mezinárodního práva a se základními principy stanovenými v článku 3 Úmluvy.

Úmluva je členěna do pěti oddílů a 32 článků. První z pěti oddílů stanoví obecné zásady ochrany národnostních menšin. Úmluva v čl. 1 potvrzuje, že ochrana národnostních menšin a práv a svobod příslušníků těchto menšin tvoří nedílnou část mezinárodní ochrany lidských práv a jako taková spadá do rámce mezinárodní spolupráce. Čl. 2 přikazuje smluvním stranám provádět ustanovení Úmluvy v dobré víře, v duchu porozumění a tolerance a v souladu se zásadami dobrého sousedství, přátelských vztahů a spolupráce mezi státy. Čl. 3 stanovuje, že každý příslušník národnostní menšiny má právo svobodně si zvolit, zda chce či nechce být za takového příslušníka považován, a žádná nevýhoda nesmí vzejít z této volby nebo z výkonu práv s ní spojených. Příslušníci národnostních menšin mohou vykonávat práva a požívat svobod, vyplývajících ze zásad zakotvených v této rámcové Úmluvě, jednotlivě, jakož i společně s jinými.

V druhém oddílu jsou zakotvena práva příslušníků národnostních menšin, resp. závazky smluvních států v oblasti ochrany menšin. Zároveň druhý oddíl tvoří hlavní operativní část Úmluvy, která obsahuje ustanovení stanovící zásady specifické povahy. Tyto principy se týkají mimo jiné následujících oblastí:

- zákazu diskriminace;
- prosazování účinné rovnosti;

---

<sup>169</sup> Projednávané případy se často týkají původního obyvatelstva. PETRÁŠ, R., PETRŮV, H. a SCHEU, H. Ch. (eds.), cit. dílo, s. 271-276.

- zákazu asimilace;
- prosazování podmínek pro zachování a rozvoj kultury a zachování náboženství, jazyka a tradic národnostních menšin;
- svobody shromažďování, sdružování, vyjadřování, smýšlení, svědomí a náboženství;
- přístupu ke sdělovacím prostředkům a jejich užívání;
- jazykových svobod (používání menšinového jazyka v soukromí a na veřejnosti, jakož i v úředním styku, používání jména v menšinovém jazyce, rozmísťování nápisů soukromé povahy v menšinovém jazyce, místní názvy v menšinovém jazyce, výuka menšinového jazyka a výuka v menšinovém jazyce);
- zakládání vzdělávacích zařízení;
- přeshraniční kontakty;
- mezinárodní a přeshraniční spolupráce;
- účast v ekonomickém, kulturním a společenském životě, účast ve veřejném životě.

Valná část těchto zásad je již zakotvena v podobě individuálních práv a svobod v Evropské úmluvě o lidských právech. Důvodem pro jejich zařazení do Úmluvy byla jednak snaha vypracovat dokument komplexní povahy, jednak skutečnost, že Úmluva je otevřena k podpisu i státům, které nejsou členy Rady Evropy a tudíž ani smluvními stranami zmíněného dokumentu. Přistoupením k úmluvě se ovšem smluvní strany nezavazují pouze k nediskriminačnímu jednání a k respektování práv příslušníků menšin, ale v řadě oblastí také k přijetí opatření k jejich zajištění.

Podle čl. 4 odst. 2 se strany se například zavazují přijmout, kde je to nezbytné, odpovídající opatření k prosazování plné a účinné rovnosti příslušníků národnostních menšin a příslušníků většiny ve všech oblastech hospodářského, společenského, politického a kulturního života. V tomto ohledu berou náležitě v úvahu specifické podmínky příslušníků národnostních menšin. Opatření přijatá v souladu s tímto ustanovením nejsou považována za akt diskriminace. Například ve vztahu k menšinovému jazyku stát nejen uznává, že každý příslušník má právo se učit svému menšinovému jazyku, ale za specifických okolností (tj. v oblastech obývaných příslušníky národnostních menšin tradičně nebo ve značném množství, pokud existuje dostatečný požadavek) zajistit odpovídající možnosti pro výuku menšinového jazyka nebo získávání vzdělání v tomto jazyce. Obdobně se stát zavazuje, že v oblastech tradičně obývaných příslušníky určité národnostní menšiny ve značném množství, bude usilovat o to, aby tradiční místní názvy, názvy ulic a další topografická označení určená pro veřejnost byly uváděny rovněž v menšinovém jazyce.

V třetím oddílu Úmluvy je naznačena určitá rovnováha mezi právy a závazky příslušníků menšin. Čtvrtý oddíl je věnován kontrolnímu mechanismu podle Úmluvy a pátý oddíl upravuje technické podmínky přistoupení či odstoupení smluvního státu od Úmluvy.<sup>170</sup>

Rámcová úmluva má propracovaný kontrolní mechanismus. Ten tvoří jak Výbor ministrů, tak i Poradní výbor, který je tvořen z nezávislých expertů. Vlastní monitorovací procedura je založena na systému předkládání zpráv Výboru smluvními stranami v pravidelných intervalech. Zprávy jsou přezkoumány Poradním výborem. Poradní výbor přitom také navštěvuje země, při nichž se setkává se zástupci veřejné správy, členy parlamentu, představiteli menšin, nevládními organizacemi a dalšími aktéry. V návaznosti na přezkoumání zprávy Poradní výbor schválí stanovisko, které je dále se smluvní stranou projednáváno. Na závěr Výbor ministrů přijímá rezoluce obsahující závěry a doporučení pro daný stát. Tato rezoluce je pak poskytnuta veřejnosti, a to spolu s připomínkami zúčastněného státu a stanoviskem Poradního výboru, pokud toto již nebylo zveřejněno v dřívější fázi.

Pro Poradní výbor není Úmluva kategorickým nástrojem typu „všechno nebo nic“. Poradní výbor proto k otázce skupin zahrnutých pod Úmluvou přijal přístup „článek za článkem“, který uznává, že některé články Úmluvy mají větší oblast působnosti a mohou zahrnovat širší rozsah skupin než jiné. Například článek 6 o toleranci a interkulturním dialogu umožňuje zahrnout do své působnosti širší

<sup>170</sup> PETRÁŠ, R., PETRŮV, H. a SCHEU, H. Ch. (eds.), cit. dílo, s. 298.

rozsah skupin než článek 10 odst. 2, který se zabývá užíváním jazyka ve vztahu k veřejným orgánům.<sup>171</sup>

Úmluva je nejrozsáhlejším právním nástrojem týkajícím se postavení a práv národnostních menšin, který integruje také poměrně podrobnou úpravu jazykových práv příslušníků národnostních menšin. Z hlediska regionální ochrany jazykových menšin a jazyků menšin má však klíčové postavení Evropská charta regionálních či menšinových jazyků.

Česká republika je smluvní stranou úmluvy. Pro Českou republiku vstoupila Úmluva v platnost dnem 1. dubna 1998. K provedení Úmluvy, jakož i Listiny základních práv a svobod byl přijat zákon č. 273/2001 Sb., o právech příslušníků národnostních menšin a o změně některých zákonů. V roce 2019 proběhl již 5. monitorovací cyklus po přistoupení České republiky k Úmluvě. Jednotlivé monitorovací zprávy České republiky jsou dostupné na webových stránkách vlády ČR.

#### **D. Evropská charta regionálních či menšinových jazyků**

Další důležitou mezinárodní úmluvou v oblasti ochrany práv národnostních menšin je Evropská charta regionálních či menšinových jazyků (dále jen „Charta“). Tento dokument vychází z iniciativ Parlamentního shromáždění Rady Evropy a Stálé konference komunálních a regionálních úřadů Evropy, zejména z konce 80. let minulého století. Cílem při přípravě Charty bylo v tehdejších členských státech Rady Evropy zaručit používání regionálních či menšinových jazyků v soukromém i veřejném životě, stanovit pozitivní ochranu a podporu uchování historických regionálních či menšinových jazyků, a tím přispět k zachování a rozvoji tradic evropského kulturního dědictví.<sup>172</sup>

Na začátku 90. let vyústilo úsilí o zajištění ochrany různorodých jazykových skupin k ustavení ad hoc expertní komise pro regionální či menšinové jazyky, která pro Výbor ministrů Rady Evropy vypracovala návrh textu Charty. Výbor ministrů schválil dokument jako mezinárodní úmluvu a předložil Chartu dne 5. listopadu 1992 ve Štrasburku členským státům Rady Evropy k podpisu. Charta nabyla účinnosti dne 1. března 1998, kdy ji ratifikovalo prvních pět států Rady Evropy (Chorvatsko, Finsko, Maďarsko, Nizozemsko a Norsko).

Česká republika Chartu ratifikovala dne 15. listopadu 2006. Ve sbírce mezinárodních smluv byla publikována sdělením Ministerstva zahraničních věcí pod č. 15/2007 Sb. m. s. Pro ČR vstoupila v platnost dne 1. března 2007. Charta byla ratifikována 25 státy Rady Evropy.<sup>173</sup>

Vlastní text Charty je strukturován do pěti částí. Smlouva obsahuje nejen klauzuli proti diskriminaci při užívání regionálních či menšinových jazyků, ale také výčet konkrétních opatření na jejich aktivní podporu. Cílem je zaručit v rozumné míře používání regionálních či menšinových jazyků ve školách a sdělovacích prostředcích a povolit jejich užívání v soudních a správních institucích, v hospodářském a společenském životě a v kulturní činnosti.

Jádro smlouvy tvoří její části II a III. Ustanovení části II Charty obsahují cíle a zásady, které se smluvní strany zavazují dodržovat ve vztahu ke všem regionálním či menšinovým jazykům na územích, kde jsou tyto jazyky užívány, avšak bez konkrétních prováděcích opatření. Smluvní strany nemohou odmítnout ochranu těchto jazyků dle části II, mohou pouze určit, který jazyk, v souladu s ustanoveními Charty, za regionální či menšinový jazyk považují.

Část III obsahuje výčet závazků v různých oblastech veřejného života, z nichž musí stát převzít pro každý jazyk, který se rozhodne do této části zařadit, nejméně 35 konkrétních ustanovení. Pro každou oblast jsou přitom stanoveny minimální počty přijatých závazků.

V části IV Charty je upraven kontrolní mechanismus plnění Charty. Je zde stanovena povinnost každého smluvního státu podávat každé tři roky periodické zprávy o své politice prováděné podle části II a III Charty. Zprávu nejprve hodnotí Výbor expertů Rady Evropy, jehož členy jsou důvěryhodné

<sup>171</sup> Viz [http://www.vlada.cz/assets/ppov/rnm/dokumenty/mezinarodni-dokumenty/ramcovka\\_letak.pdf](http://www.vlada.cz/assets/ppov/rnm/dokumenty/mezinarodni-dokumenty/ramcovka_letak.pdf)

<sup>172</sup> Viz důvodová zpráva [http://www.vlada.cz/assets/ppov/rnm/dokumenty/mezinarodni-dokumenty/duvodova\\_zprava\\_vlada\\_2005.pdf](http://www.vlada.cz/assets/ppov/rnm/dokumenty/mezinarodni-dokumenty/duvodova_zprava_vlada_2005.pdf)

<sup>173</sup> Údaje je platný k 15.9.2021.

osoby nominované členskými státy. Počet členů Výboru odpovídá počtu členských států. Výbor vypracuje tzv. hodnotící zprávu, zahrnující konkrétní doporučení pro další postup v implementaci Charty pro daný stát. Stát má možnost reagovat na tuto zprávu svým komentářem. Hodnotící zpráva i komentář jsou dále předloženy Výboru ministrů, který vydá oficiální stanovisko Rady Evropy. V roce 2018 proběhnul 4. monitorovací cyklus politiky České republiky ve vztahu k plnění Charty. Jednotlivé monitorovací zprávy jsou dostupné na webových stránkách vlády ČR.

Zvláštností mechanismu Charty je, že jednotlivé smluvní strany mají možnost nejen vybrat, jaké jazyky a na jakém území budou do jednotlivých částí Charty zařazeny, ale také specifikovat závazky dle situace konkrétních jazyků. Výběr závazků má odpovídat nejen potřebám mluvčích těchto jazyků, ale také reálným možnostem jejich naplnění ze strany státu či samosprávy. Jinými slovy, každá smluvní strana si z obecného textu Charty může vybrat konkrétní ustanovení, která bude na svém území ve vztahu ke konkrétnímu jazyku aplikovat. V těchto případech jde tedy vždy o politické rozhodnutí daného státu.

V České republice byly pod ochranu Charty zařazeny tyto jazyky: němčina, polština, romština a slovenština. Němčina a romština jsou chráněny pouze ustanoveními části II Charty; polština (území okresů Frýdek-Místek a Karviná, Moravskoslezský kraj) a slovenština (na celém území) mají vyšší stupeň ochrany, spadají kromě části II také pod část III Charty. Česká republika na základě doporučení Výboru ministrů Rady Evropy zařazuje pod část II Charty v aplikační praxi také moravskou chorvatštinu. Tato ochrana je však pouze neformální.

#### ***Doporučená literatura:***

PETRÁŠ, R., PETRŮV, H. a SCHEU, H. Ch. (eds.) *Menšiny a právo v České republice*. Vyd. 1. Praha: Auditorium, 2009.

#### ***Doporučené odkazy:***

Úřad vlády, Rada vlády pro národnostní menšiny:

<http://www.vlada.cz/cz/ppov/rnm/dokumenty/mezinarodni-dokumenty/ramcova-umluva-o-ochrane-narodnostnich-mensin-6912/>

Rada Evropy:

<https://www.coe.int/en/web/european-charter-regional-or-minority-languages>

<https://www.coe.int/en/web/minorities>

**18. Postavení a ochrana národnostních menšin na území dnešní České republiky, historický vývoj a současný stav; specifické rysy postavení Romů a integrace Romů**

A.	Historický vývoj postavení národnostních menšin.....	133
	18.1. Postavení a ochrana národnostních menšin v 19. století.....	133
	18.2. Postavení a ochrana národnostních menšin v období první republiky.....	133
	18.3. Postavení národnostních menšin v období od Protektorátu Čechy a Morava do změny režimu v roce 1989.....	134
B.	Vývoj po 1989 a současný stav.....	134
	18.4. Listina základních práv a svobod.....	134
	18.5. Zákon o právech příslušníků národnostních menšin.....	135
C.	Specifické rysy postavení Romů a integrace Romů.....	138
	18.6. Vývoj postavení Romů od 19. století až po současnost.....	138
	18.7. Počet Romů na území ČR.....	140
	18.8. Institucionální zajištění integrace Romů.....	140

**A. Historický vývoj postavení národnostních menšin**

**18.1. Postavení a ochrana národnostních menšin v 19. století**

Základem národnostního práva v západní polovině habsburského mocnářství (Předlitavsku) byl článek 19 státního základního zákona o obecných právech státních občanů<sup>174</sup> jako součásti tzv. Prosincové ústavy z roku 1867. Zakotvoval rovnost národů (národností) v rakouské části monarchie a právo každého národa pečovat o svoji národnost a jazyk. Dále deklaroval rovnost všech v zemích obvyklých řečí ve školství, úřadech a veřejném životě. K zákonu však chyběly prováděcí předpisy, což způsobovalo řadu sporů, zejména mezi Němci a Čechy v Předlitavsku, kde Němci byli dominantním národem.<sup>175</sup> Přestože se vztahy mezi národnostmi v Rakousku-Uhersku nedařilo uspokojivě řešit, byla již v této době formulována zásada rovnosti občanů bez ohledu na příslušnost ke konkrétní národnosti.

**18.2. Postavení a ochrana národnostních menšin v období první republiky**

Vývoj v meziválečném Československu (dále jen „ČSR“) byl poznamenán menšinovými konflikty. Pokračovaly zejména spory Čechů a Němců, přičemž Němci se ocitli, oproti období monarchie, v nevýhodném postavení mezi ostatními menšinami, přičemž Češi a Slováci byli považováni za jednotný národ.<sup>176</sup>

ČSR převzalo ochranu národnostních (tehdy označovaných jako „národních“) menšin v rámci mezinárodněprávního závazku plynoucího z mírové, tzv. Saintgermainské smlouvy podepsané v Saint-Germain-en-Laye v roce 1919. Tento závazek byl následně převzat do šesté hlavy ústavní listiny z února 1920 s názvem „Ochrana menšin národních, náboženských a rasových“. Motivem garancí menšinových práv v meziválečném období byla především obava ze snah menšin o odtržení území, na němž daná menšina žila. Ochrana proto zahrnovala vybrané menšiny, které byly hrozbou pro územní celistvost státu (v ČSR zejména Němci, pak také Maďaři a Poláci).<sup>177</sup>

Prvorepubliková právní úprava zakotvená v Ústavní listině z roku 1920 se týkala především otázky ochrany národnostního jazyka. Jazykové menšiny byly z pohledu první republiky nejdůležitější a v podstatě se shodovaly s národnostními menšinami. Klíčovým nástrojem ochrany menšinových jazyků, resp. samotných menšin, byl zákon č. 122/1920 Sb. (tzv. jazykový zákon), jimž se stanovily

<sup>174</sup> Základní zákon státní daný dne 21. prosince 1867 o obecných právech občanů státních v královstvích a zemích v radě říšské zastoupených (142/1867 ř.z.)

<sup>175</sup> PETRÁŠ, R., PETRŮV, H. a SCHEU, H. Ch. (eds.), cit. dílo, s. 57.

<sup>176</sup> Tamtéž, s. 63.

<sup>177</sup> WAGNEROVÁ, E., ŠIMÍČEK, V., LANGÁŠEK, T., POSPÍŠIL, I. a kol. *Listina základních práv a svobod. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2012, s. 539.

zásady jazykového práva. Za národní menšinu byli podle tohoto zákona považováni státní občané jiného než státního (československého) jazyka, kteří byli zastoupeni v jednom soudním okrese alespoň z 20 %. Pozdější prováděcí vládní nařízení č. 17/1926 Sb. však vykládalo jazykový zákon úžeji a pro menšiny nepříznivě, což vyvolávalo nevoli ze strany menšin. K dalšímu oslabení postavení menšin poté došlo také správní reformou z roku 1927, která posílila vliv státu ve veřejné správě.<sup>178</sup>

Ve 30. letech 20. století sílil vliv a tím i požadavky německých nacionalistů zastoupených Sudetoněmeckou stranou. Ke konci existence ČSR vláda proto přijala řadu ústupků pro zmírnění konfliktů mezi republikou a menšinami, ale ani to neodvrátilo její zánik.

### **18.3. Postavení národnostních menšin v období od Protektorátu Čechy a Morava do změny režimu v roce 1989**

V období Protektorátu nelze vůbec mluvit o jakýchkoliv právech menšin. Naopak, docházelo k pronásledování a vyvražďování celých skupin obyvatel, především Židů a Romů.

V důsledku druhé světové války, k jejímuž rozpoutání ze strany Německa byly záminkou i menšinové spory, došlo po jejím skončení k negativnímu nazírání na menšinová práva. Nucenými odsuny národnostních menšin a výměnami obyvatel měla být zajištěna do budoucna stabilita hranic. Došlo k masovému vysídlení Němců a poválečná republika byla chápána jako národní stát pouze Čechů a Slováků. Ústava z května 1948 ani jiná právní úprava se menšinové problematice nevěnovala. Otázka menšin se řešila pouze interními (a často tajnými) pokyny Ústředního výboru KSČ či ministerstev. Z národnostních menšin mohli v praxi užívat některá práva (kulturní, jazyková) pouze Maďaři, Poláci a Ukrajinci.<sup>179</sup> Na druhé straně Němci byli diskriminováni, Romové za menšinu nebyli považováni vůbec. Zaručení práv (spíše formálních) pro Maďary, Poláky a Ukrajince přinesla až Ústava ČSSR z roku 1960. V praxi však status národnostních menšin závisel na národních výborech.

Změna v přístupu k národnostním menšinám nastala v roce 1968, a to přijetím [ústavního zákona č. 144/1968 Sb., o postavení národností v Československé socialistické republice](#) (dále jen „zákon č. 144/1968 Sb.“). Zákon uznával spolu s českým a slovenským národem také maďarskou, německou, polskou a ukrajinskou (rusínskou) národnost (zákon nepoužíval termín menšina). V zákoně byla uznána individuální i kolektivní práva uvedených národností (menšin) a došlo také k vytvoření vládních orgánů pro práci s menšinami. Národnostním menšinám bylo zaručeno právo na vzdělání v jejich jazyce, na kulturní rozvoj, na užívání jejich jazyka v úředním styku, na tisk a informace v jejich jazyce či právo na sdružování do organizací. Zákon zároveň předpokládal vydání prováděcích norem, k tomu však v období tzv. normalizace nedošlo.<sup>180</sup>

## **B. Vývoj po 1989 a současný stav**

Nový režim v prvních letech po sametové revoluci navázal na dosavadní právní úpravu (zejména zákon č. 144/1968 Sb.), včetně pokračování činnosti poradního orgánu české vlády, kterým byla Rada pro národnosti. Následně pak byla v roce 1991 přijata [Listina základních práv a svobod](#) jako ústavní zákon České a Slovenské Federativní Republiky (dále jen „ČSFR“), která se stala po rozdělení federace také součástí ústavního pořádku České republiky. V úpravě práv národnostních menšin Listina navázala na zákon č. 144/1968 Sb.

### **18.4. Listina základních práv a svobod**

Problematice práv národnostních menšin je věnován čl. 3 odst. 2 hlavy I. Listiny, a dále pak zejména hlava III. Listiny, která zahrnuje čl. 24 a čl. 25. Listina nedefinuje pojem národnostní menšina, ani etnická menšina. V Listině také není vymezeno, na jaké národnostní či etnické menšiny se úprava vztahuje.

<sup>178</sup> PETRÁŠ, R., PETRŮV, H. a SCHEU, H. Ch. (eds.), cit. dílo, s. 67-68.

<sup>179</sup> Tamtéž, s. 104-116.

<sup>180</sup> Tamtéž, s. 120-121.

V čl. 3 odst. 2 Listiny je ukotveno právo svobodné volby vlastní národnosti. Koncepce svobodné volby národnosti tzv. „sebe-deklarací“ není, na rozdíl od dřívějšího zákona č. 144/1968 Sb., omezena výčtem národností. Tento článek zároveň zakazuje jakékoli ovlivňování nebo nátlak směřující k odnárodňování, přičemž odnárodňováním není myšlen pouze zákaz odmítnout uznat určitou národnost nebo nátlak vedoucí ke změně národnosti, ale také zákaz jakýchkoliv opatření, která by popírala existenci menšinové národnosti a vedla k její asimilaci.

V hlavě III. Listiny jsou již přímo upravena práva národnostních a etnických menšin. Čl. 24 stanoví, že příslušnost ke kterékoli národnosti či etnické menšině nesmí být nikomu na újmu, přičemž pod pojmem újma se rozumí jakékoliv negativní důsledky, které by osobě plynuly z přihlášení se k menšině. Ustanovení tak konkretizuje zákaz diskriminace ve vztahu k příslušníkům menšin s cílem zabránit tomu, aby se osoba pod hrozbou nějaké újmy vzdala své identity.

Zatímco čl. 24 Listiny upravuje ochranu menšin negativně (stát nesmí způsobovat újmu), tak čl. 25 zahrnuje už přímou a pozitivní ochranu v podobě garance konkrétních práv pro příslušníky menšin. Čl. 25 odst. 1 zaručuje **příslušníkům národnostních a etnických menšin, kteří jsou zároveň občany ČR**, právo na rozvoj kultury, právo rozšiřovat a přijímat informace v mateřském jazyce a právo sdružovat se v národnostních sdruženích. V odst. 2. se dále příslušníkům menšin zaručuje právo na vzdělání v jejich jazyku, právo na užívání jazyka v úředním styku a právo účasti na řešení věcí týkajících se národnostních a etnických menšin. Toto poslední právo je klíčové, protože prostřednictvím účasti na řešení záležitostí týkajících se menšin mohou samy menšiny rozhodovat o existenci a rozsahu dalších prostředků jejich ochrany.<sup>181</sup>

Z výše uvedeného lze tak usoudit, že i přesto, že Listina neobsahuje definici národnosti či etnické menšiny, mluví o jejich příslušnících jako o státních občanech ČR, čímž jsou tak jejich práva odlišena od práv cizinců. Na druhé straně je však omezení menšinových práv pouze na občany někdy kritizováno jako problematické.<sup>182</sup>

Úprava menšinových práv v Listině počítá také se zvláštními právními předpisy, které budou jednotlivá práva konkretizovat. Téměř dekádu od zakotvení Listiny do ústavního pořádku ČR byla přijata samostatná právní úprava menšinových práv zvláštním zákonem.

### **18.5. Zákon o právech příslušníků národnostních menšin**

Na přijetí samostatného menšinového zákona měly zásadní vliv dokumenty Rady Evropy, Evropská charta regionálních či menšinových jazyků (1992) a zejména pak Rámcová úmluva o ochraně národnostních menšin (1995). Poslanecká sněmovna Parlamentu ČR při vyslovení souhlasu s ratifikací Rámcové úmluvy v roce 1997 vyzvala vládu, aby zpracovala analýzu, jakým způsobem právní normy reflektují problematiku menšin obsaženou v Rámcové úmluvě. Analýza přinesla zjištění, že právní úprava je v této oblasti nedostatečná. Vláda proto přistoupila k přípravě menšinového zákona, který byl schválen Parlamentem ČR v roce 2001 jako [zákon č. 273/2001 Sb., o právech příslušníků národnostních menšin a o změně některých zákonů](#) (dále jen „menšinový zákon“).<sup>183</sup>

Menšinový zákon se skládá z preambule a dvou hlav. Hlava I. zahrnuje úvodní ustanovení, hlava II. upravuje konkrétní práva příslušníků národnostních menšin.

Národnostní menšinou se dle menšinového zákona rozumí „*společenství občanů České republiky žijících na území současné České republiky, kteří se odlišují od ostatních občanů zpravidla společným etnickým původem, jazykem, kulturou a tradicemi, tvoří početní menšinu obyvatelstva a zároveň projevují vůli být považováni za národnostní menšinu za účelem společného úsilí o zachování a rozvoj vlastní svébytnosti, jazyka a kultury a zároveň za účelem vyjádření a ochrany zájmů jejich společenství, které se historicky utvořilo.*“ Příslušníkem národnostní menšiny je pak „*občan České republiky, který se hlásí k jiné než české národnosti a projevuje přání být považován za příslušníka národnostní menšiny spolu s dalšími, kteří se hlásí ke stejné národnosti.*“ Definice

<sup>181</sup> WAGNEROVÁ, E., ŠIMÍČEK, V., LANGÁŠEK, T., POSPÍŠIL, I. a kol. cit. dílo, s. 561.

<sup>182</sup> Tamtéž, s. 555-557.

<sup>183</sup> PETRÁŠ, R., PETRŮV, H. a SCHEU, H. Ch. (eds.), cit. dílo, s. 153-154.



národnostní menšiny spojuje objektivní (společný etnický původ, jazyk, kultura, tradice, početnost) a subjektivní znaky (vůle skupiny být považována za národnostní menšinu, společné úsilí o zachování a rozvoj vlastní svébytnosti, jazyka, kultury a ochrana zájmů tohoto společenství).

Podle hlavy II. menšinového zákona se příslušníkům národnostních menšin zaručuje výkon práv stanovených jak menšinovým zákonem, tak zvláštními právními předpisy a mezinárodními smlouvami, kterými je ČR vázána. Výkon práv nesmí být navíc omezován nebo znemožňován.

V § 4 menšinového zákona je stanovena svobodná volba příslušnosti k národnostní menšině a ochrana před újmou z důvodu příslušnosti k národnostní menšině (srov. s čl. 3. odst. 2 a čl. 24 Listiny). Orgány veřejné správy nesmí vést evidenci příslušníků národnostních menšin a získávání, zpracování a používání osobních údajů týkajících se příslušnosti k národnostní menšině se musí řídit zvláštními předpisy.<sup>184</sup> Ustanovení také zmiňuje možnost zjišťování údajů o přihlášení se k národnosti v rámci sčítání lidu. Tyto údaje však musí být použity pouze pro daný účel a po statistickém zpracování musí být zničeny.

Právo na sdružování příslušníků národnostní menšiny (§ 5 menšinového zákona) je na rozdíl od úpravy v Listině, která zmiňuje pouze národnostní sdružení, rozšířeno o politické strany a hnutí. Podrobnosti jsou stanoveny zvláštními právními předpisy, např. zákonem č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů.

Právo účasti na řešení záležitostí týkajících se národnostní menšiny, které je uvedeno v § 6 menšinového zákona (srov. s čl. 25 odst. 2 Listiny), vykonávají příslušníci národnostních menšin na obecní a krajské úrovni prostřednictvím výborů pro národnostní menšiny a na celostátní úrovni prostřednictvím Rady vlády pro národnostní menšiny (dále též jen „Rada“).

Výbory pro národnostní menšiny se zřizují jako iniciativní a poradní orgány při orgánech územních samospráv obcí, krajů a hl. města Prahy. Obec, v jejímž územním obvodu žije podle posledního sčítání lidu alespoň 10 % občanů obce hlásících se k národnosti jiné než české, zřizuje výbor pro národnostní menšiny.<sup>185</sup> Podmínkou vzniku je dále písemný požadavek spolku zastupujícího zájmy národnostní menšiny. Nejméně polovinu členů výboru tvoří příslušníci národnostních menšin. V případě krajů a hl. města Prahy se zřizuje výbor pro národnostní menšiny, pokud v jejich obvodu žije podle posledního sčítání lidu alespoň 5 % občanů hlásících se k národnosti jiné než české.<sup>186</sup> Zároveň o zřízení výboru musí požádat spolek zastupující zájmy národnostní menšiny. Podobně jako u obecních národnostních výborů polovinu členů výboru musí tvořit příslušníci národnostních menšin.

V rámci přenesené působnosti jsou navíc krajské úřady a obecní úřady obcí s rozšířenou působností ve svém správním obvodu zodpovědné za plnění úkolů napomáhajících integraci příslušníků romské menšiny. Tomuto úkolu napomáhají zejména krajscí koordinátoři pro romské záležitosti.<sup>187</sup>

Na základě menšinového zákona zřizuje vláda jako svůj poradní a iniciativní orgán pro otázky národnostních menšin Radu vlády pro národnostní menšiny, v jejímž čele stojí člen vlády, v jehož působnosti jsou lidská práva a rovné příležitosti. V případě, že není nikdo ze členů vlády touto agendou pověřen, je předsedou Rady vlády pro národnostní menšiny předseda vlády. Rada vlády pro národnostní menšiny v podstatě navázala na činnost Rady pro národnosti zřízené v ČSFR podle zákona č. 144/1968 Sb. Členy Rady vlády pro národnostní menšiny jsou zástupci orgánů veřejné správy a nejméně polovinu členů tvoří zástupci národnostních menšin, kteří byli navrženi sdruženími příslušníků národnostních menšin. Rada má 33 členů, z toho 18 jich zastupuje národnostní menšiny. Celkově je v Radě zastoupeno 14 národnostních menšin, přičemž 4 národnostní menšiny (německá,

<sup>184</sup> Zákon č. 110/2019 Sb., o zpracování osobních údajů či přímo použitelný předpis Evropské unie Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2016/679 ze dne 27. dubna 2016 o ochraně fyzických osob v souvislosti se zpracováním osobních údajů a o volném pohybu těchto údajů a o zrušení směrnice 95/46/ES (obecné nařízení o ochraně osobních údajů).

<sup>185</sup> § 117 odst. 3 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů.

<sup>186</sup> § 78 odst. 2 zákona č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), ve znění pozdějších předpisů, a § 78 odst. 2. zákona č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>187</sup> § 67 odst. 1 písm. f) zákona č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), ve znění pozdějších předpisů.

polská, romská a slovenská) mají 2 zástupce<sup>188</sup>. V Radě působí dva stálí hosté za olašskou a židovskou komunitu. Výčet národnostních menšin, které jsou v Radě zastoupeny, není dán menšinovým zákonem, ale pouze Statutem Rady, kterým se Rada řídí. Od ustanovení dnešní podoby Rady v roce 2001 se počet národnostních menšin zastoupených v Radě zvyšoval.<sup>189</sup>

Do působnosti Rady patří příprava opatření vlády, která se týkají práv příslušníků národnostních menšin, vyjadřování se k návrhům zákonů a dalším návrhům týkajících se práv příslušníků národnostních menšin, příprava souhrnných zpráv pro vládu o národnostní situaci v ČR, příprava doporučení pro orgány veřejné správy k zajištění potřeb příslušníků národnostních menšin, spolupráce s orgány územních samosprávných celků při praktickém zabezpečování národnostní politiky státu, návrh rozdělování finančních prostředků ze státního rozpočtu na podporu aktivit národnostních menšin apod. Podrobnosti o složení Rady, jmenování jejích členů a činnosti jsou uvedeny ve [Statutu Rady](#), který schvaluje vláda.

Dalším právem podle menšinového zákona je právo na užívání jména a příjmení v jazyce národnostní menšiny (§ 7), které je dále upraveno v zákoně č. 301/2000 Sb., o matrikách, jménu a příjmení a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů.

V § 8 - § 13 menšinového zákona jsou vyjmenována práva, která se omezují na příslušníky národnostních menšin, které tradičně a dlouhodobě žijí na území České republiky.<sup>190</sup> V § 8 je upraveno právo na vícejazyčné názvy a označení, kam patří např. název obce, názvy jejích částí, ulic a volebních místností. Bližší podmínky pro výkon tohoto práva určuje § 29 odst. 2 zákona o obcích, podle kterého se topografická označení uvádějí též v jazyce národnostní menšiny, pokud se v posledních dvou sčítáních lidu hlásilo k této národnosti vždy alespoň 10 % občanů obce a pokud o to požádají zástupci příslušné národnostní menšiny prostřednictvím výboru pro národnostní menšiny obce, přičemž ten svým usnesením musí návrh doporučit. Požádat o to může rovněž spolek, který zastupuje zájmy příslušné národnostní menšiny, a který ke dni podání žádosti působí na území obce alespoň 5 let.

Právo na užívání jazyka národnostní menšiny v úředním styku a před soudy (§ 9 menšinového zákona, srov. čl. 25 odst. 2 Listiny) je blíže upraven v jednotlivých procesních předpisech, např. v § 16 odst. 4 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů, který stanovuje, že „*občan České republiky příslušející k národnostní menšině, která tradičně a dlouhodobě žije na území České republiky, má před správním orgánem právo činit podání a jednat v jazyce své národnostní menšiny*“. Náklady na tlumočení nebo překlad v tomto případě hradí správní orgán. Některé další předpisy nepoužívají stejnou formulaci a ani podmínky, např. zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů, sice zaručuje právo na tlumočnicka, pokud účastník má jiný mateřský jazyk než český jazyk, ale neříká nic o hrazení nákladů za tlumočení ze strany státu.

Oproti úpravě v Listině je v menšinovém zákonu navíc definováno právo na užívání jazyka národnostní menšiny ve věcech volebních (§ 10). Toto právo zahrnuje zveřejnění oznámení o době a místě konání voleb a další informace pro voliče v jazyce národnostních menšin. Podmínky stanoví zvláštní předpisy, např. zákon č. 491/2001 Sb., o volbách do zastupitelstev obcí a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, který uvádí zřízení výboru pro národnostní menšiny jako podmínku pro zveřejnění oznámení v jazyce příslušné národnostní menšiny.

Právo na vzdělávání v jazyce národnostní menšiny je stanoveno v § 11 menšinového zákona (srov. s čl. 25 odst. 2 Listiny) a podmínky jeho uplatnění specifikuje § 14 zákona č. 561/2004 Sb., o předškolním, základním, středním, vyšším odborném a jiném vzdělávání (školský zákon), ve znění

<sup>188</sup> Dva zástupce mají národnostní menšiny, jejichž jazyky jsou chráněny Evropskou chartou regionálních či menšinových jazyků, tj. němčina, polština, romština a slovenština.

<sup>189</sup> K zařazení zástupců dalších menšin do Rady docházelo na základě požadavků menšinových komunit a s ohledem na to, zda objektivně tyto komunity vykazují znaky národnostní menšiny, jak jsou definovány menšinovým zákonem.

<sup>190</sup> Některá z dotčených práv jsou obsažena i v Listině (čl. 25 odst. 2), která uvedená práva zaručuje všem občanům hlásícím se k národnostním a etnickým menšinám. Omezení v menšinovém zákonu je proto podle některých právních výkladů sporné. Viz WAGNEROVÁ, E., ŠIMÍČEK, V., LANGÁŠEK, T., POSPÍŠIL, I. a kol. *Listina základních práv a svobod. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2012, s. 557 a násl.

pozdějších předpisů. Podle něho se pro příslušníky národnostní menšiny zajistí vzdělávání v jazyce národnostní menšiny v obcích, v nichž byl zřízen výbor pro národnostní menšiny, a zároveň byly splněny další podmínky týkající se počtu dětí s příslušností k národnostní menšině, které se přihlásí ke vzdělávání v jazyce národnostní menšiny. Např. pro zřízení základní školy s jazykem národnostní menšiny je potřeba, aby všechny třídy byly v průměru naplněny nejméně 12 žáky s příslušností k národnostní menšině v jedné třídě.

Příslušníci národnostních menšin mají podle § 12 menšinového zákona právo na zachování a rozvíjení svého jazyka, kultury a tradic a jejich respektování (srov. s čl. 25 odst. 1 Listiny). Stát vytváří podmínky pro zachování a rozvoj kultury, tradic a jazyků příslušníků národnostních menšin, které tradičně a dlouhodobě žijí na území ČR, a to zejména prostřednictvím dotačních programů ze státního rozpočtu. Podmínky a způsob poskytování dotací stanovila vláda nařízením č. 98/2002 Sb., kterým se stanoví podmínky a způsob poskytování dotací ze státního rozpočtu na aktivity příslušníků národnostních menšin a na podporu integrace příslušníků romské komunity. Podle tohoto nařízení vláda každoročně do státního rozpočtu zahrne specifické závazné ukazatele na zajištění dotačních programů v působnosti Ministerstva kultury, Ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy, Ministerstva práce a sociálních věcí a Úřadu vlády ČR.

Posledním právem zakotveným v menšinovém zákoně je právo na rozšiřování a přijímání informací v jazyce národnostní menšiny (§ 13, srov. s čl. 25 odst. 1 Listiny). Vytváření a šíření rozhlasových a televizních pořadů ve vztahu k národnostním menšinám stanovuje např. zákon č. 483/1991 Sb., o České televizi, ve znění pozdějších předpisů, nebo zákon č. 484/1991 Sb., o Českém rozhlasu, ve znění pozdějších předpisů. Stát rovněž podporuje výkon tohoto práva prostřednictvím dotací ze státního rozpočtu.

## **C. Specifické rysy postavení Romů a integrace Romů**

### ***18.6. Vývoj postavení Romů od 19. století až po současnost***

Romové přišli na území, která se později stala součástí habsburské monarchie, ve 14. století. Přístup státní moci k nim byl založen na represii a později od dob osvícenství na úsilí o asimilaci. Rovněž v období první republiky se ochrana tzv. etnických menšin (jak se na Romy pohlíželo) právně neřešila a ve vztahu k Romům šlo především o zásahy státu proti kriminalitě a kočování. Na prvním místě byla tedy represe a prevence, resp. pomoc byla až druhořadá. V tomto duchu se nesl i „zákon o potulných cikánech“ z roku 1927,<sup>191</sup> který např. umožňoval zakázat vstup Romů do některých území. Na základě uvedeného zákona také docházelo k evidenci potulných Cikánů, kterým byly vydávány cikánské legitimace, které museli nosit u sebe. Kočování se přípouštělo pouze u osob s tzv. kočovnickým listem, na který však nebyl právní nárok.<sup>192</sup>

V období Protektorátu se postavení Romů v tehdejší společnosti značně zhoršilo. Nejprve bylo zcela zakázáno kočování, pak od srpna 1940 byli Romové koncentrováni v pracovních táborech a od roku 1942 posíláni do koncentračních táborů.<sup>193</sup>

Po válce začal být znovu aplikován zákon z roku 1927, kdy se opět zavedly cikánské legitimace, a v roce 1947 proběhl soupis Cikánů. Na konci 50. let se začala projevovat snaha o úplné zabránění kočování, což vyústilo k přijetí zákona o trvalém usídlení kočujících osob v roce 1958. Tento přístup byl však následně změněn, zejména pak v 60. letech, kdy vláda přistoupila k řízenému „rozptylu“ Romů z míst velké koncentrace.

V roce 1968, kdy docházelo k obrození československé společnosti, došlo i k obrození romské občanské společnosti. Vznikl Svaz Cikánů-Romů, který se na krátké období stal dokonce členem Národní fronty. Místo politiky „rozptylu“ vláda hledala „komplexní řešení“ romské problematiky

<sup>191</sup> Zákon č. 117/1927 Sb. z. a n.

<sup>192</sup> PETRÁŠ, R., PETRŮV, H. a SCHEU, H. Ch. (eds.), s. 85-87.

<sup>193</sup> Tamtéž, s. 94.

s důrazem na sociální práci, výzkumy a analýzy v terénu. Přes některé pozitivní kroky (např. romské děti začaly navštěvovat mateřské školy) však převládaly asimilační tendence.

V době komunistického režimu došlo také k událostem, které romskou menšinu poznamenaly. Jedná se zejména o výstavbu velkovýkrmny prasat na místě bývalého romského pracovního tábora z období 2. světové války v Letech u Písku (v 70. letech), nebo vybudování sídliště Chanov. [Docházelo rovněž k nezákonným sterilizacím, které výrazněji zasáhly romské ženy.](#)<sup>194</sup>

Jak plyne z výše uvedeného, po dlouhá staletí se Romové potýkali s různými projevy protiromského smýšlení, které v současné době označujeme také pojmem „anticikanismus“. Anticikanismus / diskriminace Romů je taková forma vyjadřování a jednání jedinců i politiky a praxe institucí, která vede k marginalizaci či vylučování Romů, devalvování romské kultury a životního stylu, fyzickému násilí či projevům nenávisti namířeným na Romy i další jedince a skupiny, kteří jsou považováni za „Cikány“, jsou na tomto základě stigmatizováni, či na tomto základě byli za dob nacismu nebo i dnes cílem perzekuce. Z důvodu této diskriminace se následně s Romy zachází jako s domnělou cizí, odlišnou skupinou a jsou spojováni s celou řadou urážlivých stereotypů a zkreslených představ, které samy osobě představují specifickou formu rasismu<sup>195</sup> Tento jev bohužel ovlivňuje životy Romů i dnes.

Po pozitivním období na počátku 90. let, kdy došlo k uznání Romů jako národnostní menšiny a k zapojení romských představitelů do politického života, se začalo sociální postavení značné části romské menšiny rapidně propadat, přičemž posílily tendence k její územní segregaci a marginalizaci. V reflexi této situace přijala vláda v roce 1997 tzv. Bratinkovu zprávu, která poprvé po roce 1989 na vládní úrovni ukázala na dramatický ekonomický a sociální propad značné části romské menšiny.

Romská menšina je na tom oproti majoritní společnosti hůře např. v oblasti bydlení či předluženosti; výrazně se projevuje územní segregace. Z novějších výzkumů, realizovaných zejména Agenturou EU pro základní práva (FRA), se pak postavení Romů jeví jako horší oproti majoritní společnosti také v oblasti vzdělávání, zaměstnanosti či zdraví. Tyto problémy vedou nebo mohou vést k sociálnímu vyloučení jednotlivých Romů, jejich skupin a romských rodin do sociálně vyloučených lokalit, pro které je typická nízká životní a sociální úroveň s typickou vysokou mírou nezaměstnanosti a zadluženosti a nízkou úrovní dostupnosti a kvality vzdělání a zdravotní péče. Sociálním vyloučením Romů přitom rozumíme proces, během něhož jsou jednotliví Romové, romské rodiny či celé skupiny Romů (např. v obci, čtvrti) vytěsňovány na okraj společnosti; je jim ztížen či omezen přístup ke zdrojům a příležitostem, které jsou běžně dostupné ostatním členům společnosti.<sup>196</sup>

Podle [Analýzy sociálně vyloučených lokalit](#) z roku 2015 se odhaduje, že počet lidí žijících v sociálně vyloučených lokalitách se pohybuje mezi 95 000 až 115 000. Bylo také identifikováno 606 sociálně vyloučených lokalit a přibližně 700 ubytoven v celkem 297 městech a obcích ČR. V takových lokalitách žijí podle této analýzy obecně chudí, velmi často nezaměstnaní lidé, jejichž životní situace v zásadě replikuje situaci romské populace (zadluženost, nízké vzdělání, apod.). Podle Agentury pro sociální začleňování tvoří Romové přibližně 80 % všech obyvatel těchto lokalit.

Vzhledem k tomu, že se problematika romské integrace dotýká většiny členských států EU, zabývá se romskou integrací i Evropská unie, zvláště pak Evropská komise.

Na mezinárodní scéně je situace Romů v ČR vnímána spíše se znepokojením. ČR se relativně často dostává do role státu kritizovaného pro nedodržování lidských práv romské menšiny a romské téma dominuje v zahraničí a na mezinárodní scéně jako jeden z ústředních lidskoprávních problémů české společnosti.

<sup>194</sup> Tamtéž, s. 128-133. Viz také Závěrečné stanovisko veřejného ochránce práv ve věci sterilizací prováděných v rozporu s právem a návrhy opatření k nápravě. 13.12.2005. Dostupné z <https://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/2596>

<sup>195</sup> Viz Mezinárodní aliance pro připomínání holocaustu v roce 2020, [https://www.rommuz.cz/file/other/skoly-a-deti/Materialy-ke-stazeni/CS\\_IHRA-Working-Definition-Antigypsyism-Anti-Roma-discriminationuu-2020\\_Oct\\_8%201.pdf](https://www.rommuz.cz/file/other/skoly-a-deti/Materialy-ke-stazeni/CS_IHRA-Working-Definition-Antigypsyism-Anti-Roma-discriminationuu-2020_Oct_8%201.pdf)

<sup>196</sup> Strategie romské integrace do roku 2020, s. 12.

Kritika ze strany mezinárodních organizací se opírá také o rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ve věci [D. H. a ostatní proti České republice](#). Stížnost k Evropskému soudu pro lidská práva podala skupina osmnácti mladých Romů z Ostravy, kteří byli jako děti umístěni do zvláštních škol pro žáky s mentálním postižením. Podle nich tak Romové byli nadměrně zařazováni do škol, které nabízely redukované vzdělávací programy, což je následně omezovalo v jejich dalším vzdělání a zaměstnání. Evropský soud pro lidská práva v této věci v roce 2007 rozhodl, že systém zařazování žáků mimo hlavní vzdělávací proud v České republice, ačkoli používá etnický neutrální kritéria, způsobuje diskriminaci Romů v přístupu ke vzdělání. Na základě tohoto rozhodnutí pak Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy připravilo ve spolupráci s dalšími státními institucemi plán opatření k výkonu rozsudku.

### **18.7. Počet Romů na území ČR**

Podle posledního Sčítání lidu, domů a bytů v roce 2011 se k romské národnosti přihlásilo z celkového počtu 10 436 560 obyvatel 12 953 osob (0,12 % populace), z toho se výlučně k romské národnosti přihlásilo 5 135 osob (0,05 % populace), k romské národnosti v kombinaci s jinou národností se pak přihlásilo 7 818 osob (0,07 % populace). Romštinu jako svůj rodný jazyk označilo celkem 41 087 obyvatel. Sčítání lidu, domů a bytů realizované Českým statistickým úřadem jednou za 10 let je jediným oficiálním zdrojem dat o počtu osob hlásících se k jiné než české národnosti. Uvedené statistiky však nemusí zachycovat přesný počet osob, které samy sebe za Romy považují. Důvodem může být např. historicky podložená obava z možného zneužití údajů získávaných hromadně státními orgány či strach ze stigmatizace okolím. Proto je tedy nutné počítat s rozdílným počtem osob, jež se samy za Romy označují (při sčítání lidu či jiné příležitosti), a které jsou takto vnímány svým okolím.<sup>197</sup> Ze Zprávy o stavu romské menšiny za rok 2018 vyplývá, že dle kvalifikovaných odhadů krajských koordinátorů pro romské záležitosti žije na území ČR cca 250 000 Romů.

### **18.8. Institucionální zajištění integrace Romů**

Důležitým článkem v institucionálním zajištění integrace Romů je [Rada vlády pro záležitosti romské menšiny](#) (dále jen „Romská rada“), která je poradním orgánem vlády ČR.

Cílem Romské rady je napomáhat zlepšení postavení Romů ve všech sférách života, odstraňovat nedůvodné rozdíly v postavení Romů a většinové společnosti, a dosáhnout bezkonfliktního a vzájemně obohacujícího soužití Romů a většinové společnosti. Romská rada připravuje a schvaluje podněty a stanoviska pro jednání a rozhodování vlády, vyjadřuje se v rámci mezirezortního připomínkového řízení, schvaluje dlouhodobé a střednědobé strategie romské integrace, navrhuje dílčí opatření a podněty v oblasti romské integrace. Činnost Romské rady je vymezena jejím [statutem](#).

Předsedou Romské rady je člen vlády, v jehož působnosti jsou lidská práva a rovné příležitosti. V případě, že není nikdo ze členů vlády touto agendou pověřen, je předsedou Romské rady předseda vlády. Dalšími členy Romské rady jsou pak představitelé ústředních orgánů státní správy a dalších institucí a představitelé romské občanské společnosti, kteří tvoří alespoň polovinu všech členů Romské rady.

Organizačně zajišťuje chod Romské rady Oddělení kanceláře Rady vlády pro záležitosti romské menšiny a sekretariátu Rady vlády pro národnostní menšiny Úřadu vlády ČR, které je zároveň národním kontaktním místem pro integraci Romů v rámci struktury EU.

#### **Doporučená literatura:**

PETRÁŠ, R., PETRŮV, H. a SCHEU, H. Ch. (eds.) *Menšiny a právo v České republice*. Vyd. 1. Praha: Auditorium, 2009;

WAGNEROVÁ, E., ŠIMÍČEK, V., LANGÁŠEK, T., POSPÍŠIL, I. a kol. *Listina základních práv a svobod. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2012, s. 539-571.

<sup>197</sup> Strategie romské integrace do roku 2020, s. 11-12.

**Doporučené odkazy:**

Listina základních práv a svobod. Dostupné na: <https://www.psp.cz/docs/laws/listina.html>

Zákon č. 273/2001 Sb., o právech příslušníků národnostních menšin a o změně některých zákonů.  
Dostupné na: <http://www.vlada.cz/assets/ppov/rnm/Zakon-o-pravech-prislusniku-narodnostnich-mensin.pdf>

**19. Veřejný ochránce (ochránkyně) práv v České republice jako instituce napomáhající ochraně lidských práv, poslání a činnost**

A. Veřejný ochránce práv a jeho pojetí v českém právu .....	142
B. Podmínky výkonu funkce ochránce.....	143
C. Činnosti ochránce .....	143
19.1. Šetření stížností na činnost úřadů.....	143
19.2. Národní preventivní mechanismus na ochranu osob omezených na svobodě.....	145
19.3. Orgán pro rovné zacházení a ochranu před diskriminací.....	146
19.4. Orgán pro sledování vyhošťování cizinců.....	146
19.5. Orgán pro sledování naplňování Úmluvy o právech osob se zdravotním postižením.....	147
19.6. Orgán pro poradenství občanům EU a jejich rodinným příslušníkům .....	147
19.7. Žalobní oprávnění ochránce .....	147
19.8. Analytické a osvětové aktivity ochránce.....	148

**A. Veřejný ochránce práv a jeho pojetí v českém právu**

Veřejný ochránce práv je typem úřadu tzv. ombudsmanského typu, který je nezávislý na výkonné moci a kontroluje její činnost z pověření moci zákonodárné. Tento institut vznikl v 19. století ve Švédsku a především po 2. světové válce se postupně rozšířil do většiny světových zemí. Hlavními jeho atributy jsou právě nezávislost, nestrannost a také neformálnost. Ombudsman může přijímat podněty a stížnosti osob anebo šetřit jednání úřadů z vlastní iniciativy. V případě zjištění pochybení pak může doporučovat opatření k nápravě. Ombudsman nemá většinou k dispozici autoritativní mocenské prostředky, nemůže měnit postupy úřadů ani jim nic nakazovat. Úřady jsou většinou povinné s ombudsmanem spolupracovat, nejsou však povinny jej poslechnout, resp. jeho doporučením vyhovět. Ochránce disponuje především neformálními prostředky odbornosti a přirozené autority své osobnosti a svého úřadu, díky kterým může přesvědčovat o správnosti svého postupu a svých doporučení. Ombudsman má tak možnost řešit problémy neformálně, pružně, rychle a levně a tak předcházet soudním nebo jiným sporům a chybám, omylům a problémům budoucím. Postupně někteří ombudsmani získali např. i určitá žalobní či donucovací oprávnění. Vedle řešení konkrétních problémů se často věnuje analytické a především osvětové činnosti, do které zahrnuje nejen státní správu, ale i odborníky z praxe, akademické instituce i širokou veřejnost. Všemi těmito aktivitami tak přispívá k posílení ochrany lidských práv.

Český veřejný ochránce práv byl zřízen zákonem č. 349/1999 Sb., o Veřejném ochránci práv (dále jen „ZVOP“), s účinností od 28. února 2000. Jeho hlavním zákonným úkolem je:

*„působit k ochraně osob před jednáním úřadů a dalších institucí uvedených v tomto zákoně, pokud je v rozporu s právem, neodpovídá principům demokratického právního státu a dobré správy, jakož i před jejich nečinností, a tím přispívá k ochraně základních práv a svobod.“*

Ochránce je tak specifickou institucí přispívající k ochraně základních práv a svobod prostřednictvím především neformálních odborných postupů spočívajících v analýze situace, posouzení dodržování práv a právních principů a formulování případných doporučení k nápravě. Původně se působnost ochránce týkala hlavně státních orgánů, ale postupně se rozšiřovala i na další otázky ochrany lidských práv, jak je podrobněji rozebráno níže.

**Veřejní ochránci práv v historii ČR**

Veřejný ochránce práv	Zástupce veřejného ochránce práv
JUDr. Otakar Motejl (2000 – 2010)	Mgr. Anna Šabatová, Ph.D. (2001 – 2007)
	RNDr. Jitka Seitlová (2007 – 2013)

JUDr. Pavel Varvařovský (2010 – 2013)	JUDr. Stanislav Křeček (2013 – 2019)
Mgr. Anna Šabatová (2014 – 2020)	
JUDr. Stanislav Křeček (2020 – )	Mgr. Monika Šimůnková (2019 – )

## **B. Podmínky výkonu funkce ochránce**

Ochránce je volen do funkce Poslaneckou sněmovnou, které odpovídá za výkon své funkce. Kandidáty na funkci ochránce mohou navrhnout Senát a prezident republiky, přičemž každý z nich může navrhnout až 2 osoby. Podmínkou volitelnosti je volitelnost do Senátu, tj. věk 40 let. Funkční období ochránce je 6 let. Ochránce může být zvolen pouze na dvě bezprostředně po sobě jdoucí funkční období. Ochránce se ujímá výkonu funkce složením slibu do rukou předsedy Poslanecké sněmovny.

Základním principem činnosti ochránce je především jeho nezávislost a nestrannost. Pro uchování nezávislosti zákon formuluje podmínky neslučitelnosti funkce ochránce. Funkce ochránce neslučitelná je s jinými ústavními funkcemi, jako jsou funkce prezidenta republiky, poslance, senátora a soudce, jakož i s jakoukoliv činností ve veřejné správě. Pokud by se ochránce ujal některé z těchto funkcí či se zapojil do činnosti veřejné správy, ztratil by tím svou funkci. Výkon funkce ochránce je také neslučitelný s jinou výdělečnou činností, s výjimkou správy vlastního majetku a činnosti vědecké, pedagogické, publicistické, literární nebo umělecké. Tato činnost však nesmí být na újmu výkonu funkce a její důstojnosti či ohrožovat důvěru v nezávislost a nestrannost výkonu funkce. Pokud by k tomuto došlo, Poslanecká sněmovna ochránce odvolá z funkce. Stejný následek by měl vstup ochránce do politické strany nebo politického hnutí, což mu zákon rovněž zakazuje.

Nezávislost a nestrannost ochránce je rovněž chráněna tím, že jej nelze trestně stíhat bez souhlasu Poslanecké sněmovny. Odepře-li Poslanecká sněmovna souhlas, je trestní stíhání ochránce vyloučeno po dobu výkonu jeho působnosti. Pokud by však naopak ochránce byl za trestný čin během výkonu funkce pravomocně odsouzen, je to opět důvod k zániku funkce. Konečně jsou státní orgány oprávněny nahlížet do spisů ochránce nebo mu tyto spisy odejmout jen na základě zákona a se souhlasem ochránce, a odepře-li ochránce souhlas, se souhlasem předsedy Poslanecké sněmovny.

Ochránce je rovněž povinen zachovávat mlčenlivost o skutečnostech, o kterých se dozvěděl při výkonu funkce, a to i po ukončení výkonu funkce. Této povinnosti jej může zprostit z vážných důvodů předseda Poslanecké sněmovny.

Ochránce má vedle sebe k dispozici zástupce, který jej zastupuje v plném rozsahu v době jeho nepřítomnosti. Pro právní postavení zástupce ochránce platí ustanovení zákona o ochránci obdobně, tj. je volen stejným způsobem jako ochránce a musí dodržovat stejné podmínky pro volitelnost a výkon své funkce. Ochránce může pověřit zástupce výkonem části své působnosti, což se doposud vždy dělo. Zástupce se tak věnuje samostatně určitým otázkám v působnosti ochránce. Za výkon funkce je však nadále odpovědný především samotný ochránce.

Ochránce má k dispozici Kancelář veřejného ochránce práv, jejímž úkolem je plnit úkoly spojené s odborným, organizačním a technickým zabezpečením činnosti ochránce. Její zaměstnance pověřuje ochránce výkonem své činnosti v oblastech své působnosti. Všichni zaměstnanci kanceláře jsou stejně jako ochránce vázáni mlčenlivostí. Podle zákona jsou výdaje na činnost ochránce a jeho Kanceláře hrazeny ze samostatné kapitoly státního rozpočtu, což rovněž posiluje jeho nezávislost především na moci výkonné. Sídlem ochránce je Brno.

## **C. Činnosti ochránce**

### **19.1. Šetření stížností na činnost úřadů**

Při svém vzniku byl veřejný ochránce práv zřízen jako klasický ombudsmanský institut, jehož úkolem je chránit osoby před jednáním úřadů a dalších institucí, které je v rozporu s právem či neodpovídá



principům demokratického právního státu a dobré správy, včetně jejich nečinností. Ochránce tak může šetřit:

- a) ministerstva a jiné správní úřady s celostátní působností a podřízené správní úřady,
- b) orgány územních samosprávných celků při výkonu státní správy,
- c) Českou národní banku, pokud působí jako správní úřad,
- d) Radu pro rozhlasové a televizní vysílání,
- e) Policii České republiky,
- f) Armádu České republiky,
- g) Hradní stráž,
- h) Vězeňskou službu České republiky,
- i) orgánů správy státního zastupitelství a státní správy soudů,
- j) zařízení, v nichž se vykonává vazba, trest odnětí svobody, ochranná nebo ústavní výchova, ochranné léčení, zabezpečovací detence,
- k) veřejné zdravotní pojišťovny.

Šetřit naopak nemůže činnost:

- a) Parlamentu,
- b) prezidenta republiky,
- c) vlády,
- d) Nejvyššího kontrolního úřadu,
- e) zpravodajských služeb České republiky,
- f) orgánů činných v trestním řízení,
- g) státních zastupitelství,
- h) soudů.

Ochránce šetří činnosti úřadů na podnět jiné osoby či z vlastní iniciativy. Každý má právo obrátit se na ochránce zdarma s písemným podnětem ve věci, která patří do jeho působnosti. Podnět musí obsahovat identifikační údaje stěžovatele, vyličení podstatných okolností věci, označení úřadu či osoby, jíž se podnět týká, doklad o využití případných prostředků nápravy a případně další nutné podklady (rozhodnutí ve věci apod.). Pokud podnět nespadá do působnosti ochránce, ten jej odloží a pak poučí stěžovatele o správném postupu, zejm. možnosti podat opravný prostředek v soudním či správním řízení včetně ústavní stížnosti. Ochránce může podnět rovněž odložit, jestliže nebyly splněny formální náležitosti, podnět je zjevně neopodstatněný, opakující se, týká se věci starší 1 roku či věc je již řešena v soudním řízení. Stěžovatel je následně vyrozuměn buď o odložení, nebo o zahájení šetření.

Během provádění šetření má ochránce poměrně široká oprávnění. Všechny státní orgány a osoby vykonávající veřejnou správu jsou povinny poskytovat ochránci v mezích své působnosti při šetření pomoc, kterou si vyžádá. Ochránce, resp. jeho zaměstnanci jsou oprávněni s vědomím vedoucích úřadů i bez předchozího upozornění:

- a) vstupovat do všech prostor úřadů,
- b) nahlížet do spisů,
- c) klást otázky jednotlivým zaměstnancům úřadů,
- d) být přítomen při ústním jednání a provádění důkazů a klást otázky přítomným osobám,
- e) rozmlouvat s osobami umístěnými v zařízeních bez přítomnosti jiných osob.

Úřady jsou povinny s ochráncem a jeho zaměstnanci spolupracovat a:

- a) poskytnout informace a vysvětlení,
- b) předložit spisy a jiné písemnosti,
- c) sdělit písemné stanovisko ke skutkovým a právním otázkám,
- d) provést důkazy, které ochránce navrhne,
- e) provést úkony dozoru, k nimž jsou podle zákona oprávněny a které ochránce navrhne.

Pro účely šetření zproští na žádost ochránce oprávněná osoba jednotlivé zaměstnance úřadu mlčenlivosti.

Po skončení šetření ochránce o jeho výsledcích vyrozumí stěžovatele i dotčený úřad, a to jak když nezjistí žádné problémy, tak při jejich zjištění. Pak vyzve úřad k vyjádření k zjištěním do 30 dnů. Úřad by v odpovědi měl uvést, jak na zjištění ochránce bude reagovat. Pokud ochránce shledá reakci dostatečnou, informuje o tom opět úřad i stěžovatele. Pokud reakce není dostatečná, vytvoří závěrečné stanovisko s návrhy opatření k nápravě a to opět zašle úřadu i stěžovateli. Opatření k nápravě může např. spočívat v:

- a) zahájení přezkumného řízení z úřední moci,
- b) provedení úkonů k odstranění nečinnosti,
- c) zahájení disciplinárního nebo obdobného řízení,
- d) zahájení stíhání pro trestný čin, přestupek nebo jiný správní delikt,
- e) poskytnutí náhrady škody nebo uplatnění nároku na náhradu škody.

Úřad je povinen do 30 dnů od doručení závěrečného stanoviska sdělit ochránci, jaká opatření k nápravě provedl. Pokud ani poté není reakce úřadu podle ochránce dostatečná, ochránce buď vyrozumí nadřízený úřad či vládu, aby oni situaci řešili v rámci úřední hierarchie či zákonných dozorových pravomocí, anebo může o svých zjištěních informovat veřejnost, aby tak jednak informoval o zjištěných nedostatecích a zároveň vytvořil určitý veřejný tlak na nápravu. Takto může postupovat i v případě neplnění jiných povinností spolupráce úřadem. Stejná pravidla pak platí i pro postupy ochránce z vlastní iniciativy.

## **19.2. Národní preventivní mechanismus na ochranu osob omezených na svobodě**

První novou působností bylo od roku 2006 oprávnění k „*provádí systematické návštěvy míst, kde se nacházejí nebo mohou nacházet osoby omezené na svobodě veřejnou mocí nebo v důsledku závislosti na poskytované péči, s cílem posílit ochranu těchto osob před mučením, krutým, nelidským, ponižujícím zacházením nebo trestáním a jiným špatným zacházením.*“ Toto oprávnění bylo ochránci svěřeno na základě ratifikace Opčního protokolu k Úmluvě proti mučení a jinému krutému, nelidskému či ponižujícímu zacházení nebo trestání ([č. 78/2006 Sb.](#)), který uložil smluvním státům zřídit nezávislé orgány, které by vykonávaly pravidelné návštěvy v místech omezení osobní svobody a dohlížely tam na podmínky pobytu a zacházení s umístěnými osobami, aby právě nedocházelo k mučení či jiným formám špatného zacházení. Cílem působnosti je tedy systematickými návštěvami zařízení a sledováním podmínek v nich přispět k ochraně důstojnosti a integrity osob před možným špatným zacházením v místech, kde je omezena jejich osobní svoboda ať již na základě soudního či správního rozhodnutí, anebo na základě faktické závislosti na péči poskytované v zařízení. I v této působnosti ochránce na základě zjištění formuluje doporučení ke zlepšení, která by dané zařízení mělo naplnit.

Ochránce systematicky navštěvuje:

- a) vězeňská zařízení pro výkon vazby, trestu odnětí svobody či zabezpečovací detence,
- b) policejní cely,
- c) zařízení pro zajištění cizinců a azylová zařízení,
- d) školská zařízení pro výkon ochranné nebo ústavní výchovy,
- e) psychiatrické léčebny pro výkon ochranného léčení,
- f) místa omezení svobody osob v důsledku závislosti na poskytované péči, jako jsou např. zařízení sociálních služeb, zdravotnická zařízení či zařízení sociálně-právní ochrany dětí.

Na monitorovací návštěvy zařízení se uplatní přiměřeně povinnosti úřadů při šetření. Zástupci zařízení jsou tedy povinny ochránci a jeho zaměstnancům poskytnout veškerou povinnou součinnost, vpustit jej do všech prostor zařízení a umožnit mu mj. soukromý kontakt se zaměstnanci i umístěnými osobami. Po návštěvě jednoho či vícera zařízení vypracuje ochránce zprávu o svých zjištěních, jejíž součástí mohou být opět doporučení nebo návrhy opatření k nápravě. Tuto zprávu zašle zařízení, jeho zřizovateli, případně i věcně příslušnému ministerstvu a opět je vyzve k vyjádření. Pokud je shledá neuspokojivým, může se opět obrátit na nadřízený orgán či vládu, aby zjednali nápravu, nebo informovat veřejnost.

### **19.3. Orgán pro rovné zacházení a ochranu před diskriminací**

Od roku 2009 je veřejný ochránce práv národním orgánem pro rovné zacházení a ochranu před diskriminací. Hlavním cílem této působnosti je poskytovat pomoc a poradenství obětem diskriminace a prostřednictvím výzkumu a osvěty přispívat k omezení diskriminačního chování v české společnosti. Tuto působnost získal ochránce na základě antidiskriminačního zákona ([zákon č. 198/2009 Sb.](#)), ve znění pozdějších předpisů), resp. antidiskriminačního práva EU, které ukládá členským státům vytvořit orgán, který by podporoval, sledoval a prosazoval rovné zacházení se všemi osobami bez diskriminace. Toto oprávnění není v zákoně blíže vymezeno, ale v návaznosti na antidiskriminační zákon lze říci, že se vztahuje na všechny veřejnoprávní i soukromoprávní subjekty, které mají uloženou povinnost rovného zacházení a zákaz diskriminace ze stanovených důvodů v zákonem stanovených oblastech. V tomto směru antidiskriminační zákon zakazuje diskriminaci v oblasti:

- a) práva na zaměstnání a přístupu k zaměstnání,
- b) přístupu k povolání, podnikání a jiné samostatné výdělečné činnosti,
- c) pracovních, služebních poměrů a jiné závislé činnosti,
- d) členství v organizacích zaměstnanců nebo zaměstnavatelů či profesních komorách,
- e) sociálního zabezpečení,
- f) přiznání a poskytování sociálních výhod,
- g) přístupu ke zdravotní péči a jejího poskytování,
- h) přístupu ke vzdělání a jeho poskytování,
- i) přístupu ke zboží a službám, včetně bydlení, nebo při jejich poskytování.

Antidiskriminační zákon pak zakazuje diskriminaci z důvodů:

- a) rasy, etnického původu či národnosti,
- b) pohlaví,
- c) sexuální orientace,
- d) věku,
- e) zdravotního postižení,
- f) náboženského vyznání, víry či světového názoru.

Ve všech těchto situacích by se tedy měla uplatnit uvedená působnost ochránce.

Poradenství jednotlivcům ohledně diskriminace není zákonem příliš detailně upraveno. Lze opět odkázat na oprávnění vůči úřadům. Ve stručnosti ochránce pro obdržení podnětu vyzve dotčené strany k vyjádření. Úřady mají povinnost reagovat podle příslušných ustanovení, jak je popsáno výše. Soukromé osoby, které přitom mohou být obzvláště v případě diskriminace rovněž dotčeny, však žádnou takovou povinnost ze zákona přímo nemají. I kdyby jí měly, nelze jí s ohledem na jejich základní práva a postavení uplatnit stejnou mírou jako vůči úřadům. V praxi se tedy uplatní opět spíše neformálně. Ochránce po obdržení všech informací shrne svá zjištění, zda k diskriminaci došlo či nikoliv, a doporučí oběti další postup (např. podat soudní žalobu apod.). Podrobněji nejsou upraveny ani analytické a osvětové aktivity ochránce spočívající v provádění výzkumů a vydávání analýz a doporučení, které jsou rovněž součástí této působnosti. V praxi probíhají většinou tak, že ochránce si shromáždí relevantní data od státních či nestátních subjektů a na jejich základě formuluje svá hodnocení a závěry.

### **19.4. Orgán pro sledování vyhošťování cizinců**

Ochránce od roku 2011 „provádí sledování zajištění cizinců a výkonu správního vyhoštění, předání nebo přivozu zajištěných cizinců a trestu vyhoštění cizinců, kteří byli vzati do vyhošťovací vazby nebo kteří vykonávají trest odnětí svobody.“ Oprávnění plyne z práva EU, konkrétně z tzv. [návrátové směrnice](#). Ochránce sleduje jednotlivé případy zajištění či správního vyhoštění a jak jsou při nich dodržována práva cizinců. Na základě svých zjištění pak může opět formulovat doporučení ke zlepšení praxe při zajišťování a vyhošťování.

Na sledování vyhoštění se uplatní přiměřeně povinnosti úřadů. Orgány provádějící vyhoštění jsou tedy povinny ochránci a jeho zaměstnancům poskytnout veškerou povinnou součinnost. Policie ČR je povinna informovat ochránce s dostatečným předstihem o vyhoštění a zaslat mu kopie relevantních rozhodnutí o zajištění či vyhoštění cizince. Po ukončeném sledování vypracuje ochránce zprávu o svých zjištěních, jejíž součástí mohou být opět doporučení nebo návrhy opatření k nápravě. Tuto zprávu zašle Policii ČR a opět jí vyzve k vyjádření. Pokud je shledá neuspokojivým, může se opět obrátit na nadřízený orgán či vládu, aby zjednali nápravu, nebo informovat veřejnost.

### **19.5. Orgán pro sledování naplňování Úmluvy o právech osob se zdravotním postižením**

Od roku 2018 plní ochránce úlohu národního orgánu pro sledování naplňování [Úmluvy o právech osob se zdravotním postižením](#) (č. 10/2010 Sb. m. s.). Tato úmluva smluvním státům přímo ukládá vytvořit nezávislý monitorovací mechanismus, na kterém budou účastny rovněž osoby se zdravotním postižením. Úlohou ochránce v této oblasti je především sledovat naplňování práv osob se zdravotním postižením prostřednictvím výzkumů a analýz a na jejich základě formulovat opatření ke zlepšení podobně jako v oblasti diskriminace. Dalším úkolem je rovněž osvětovými akcemi posilovat povědomí o právech a problémech osob se zdravotním postižením. Participace osob se zdravotním postižením je pak zajištěna prostřednictvím poradního sboru, jehož členy jsou osoby se zdravotním postižením a osoby hájící jejich práva a zájmy. Členy poradního orgánu jmenuje ochránce po projednání s organizacemi osob se zdravotním postižením.

### **19.6. Orgán pro poradenství občanům EU a jejich rodinným příslušníkům**

Od roku 2018 je ochránce rovněž orgánem pro poradenství občanům EU a jejich rodinným příslušníkům pobývajícím v ČR. Tato kompetence rovněž plyne z práva EU, konkrétně z volného pohybu pracovníků dle čl. 45 [Smlouvy o fungování EU](#) a občanů EU dle čl. 21 [Smlouvy o fungování EU](#). Navazující právní předpisy pak zakazují diskriminaci pracovníků EU a jejich rodinných příslušníků na základě jejich státní příslušnosti v oblastech přístupu a podmínek zaměstnávání, odborového organizování, ale třeba i odborného vzdělávání, rekvalifikace, bydlení či vzdělávání pro děti. Pro pomoc při výkonu těchto práv (především např. poskytování informací o podmínkách v daném členském státě) a pro ochranu před diskriminací na základě státní příslušnosti mají členské státy zřídit příslušné orgány. Úkolem ochránce je zde tedy poskytovat poradenství a pomoc občanům EU žijícím v ČR s podmínkami pobytu a případnou diskriminací a tyto jevy zároveň komplexně zkoumat a analyzovat a tak odhalovat případné problémy a bariéry a formulovat doporučení k jejich odstranění. V případě dotazu občanů EU na situaci v ČR ochránce nemusí ani provádět rozsáhlá šetření a může rovnou jednoduše odpovědět. Naopak zde má přímo povinnost aktivně základní informace sám zveřejňovat. V obou případech pak ochránce rovněž spolupracuje s dalšími subjekty v zahraničí, které se na dané oblasti specializují, a s nimi může sdílet dobré praxe.

### **19.7. Žalobní oprávnění ochránce**

Ochránce postupně získal i návrhová oprávnění podat v některých otázkách soudní žalobu či se zúčastnit soudního řízení. Především je to oprávnění podat žalobu ve veřejném zájmu proti správnímu rozhodnutí podle soudního řádu správního. Tu může ochránce podat, pokud k jejímu podání prokáže závažný veřejný zájem. Dále může podat návrh na zahájení řízení podle zákona o řízení ve věcech soudců a státních zástupců a zúčastnit se tohoto řízení. Jsou jimi míněna především kárná řízení proti těmto osobám. Konečně je ochránce oprávněn iniciovat či se zúčastnit řízení před Ústavním soudem. Je oprávněn navrhnout zrušení podzákoného či jiného předpisu mimo zákona nebo jeho části. Pokud toto řízení sám neinicíalizoval, může se jen zúčastnit jako vedlejší účastník se stejnými právy a povinnostmi jako běžný účastník. Jako vedlejší účastník je pak oprávněn se zúčastnit i řízení o zrušení zákona či jeho části. Jeho vedlejší účastenství spočívá v tom, že může podat k předmětu řízení stanovisko a v něm reflektovat své zkušenosti a postoje a seznámit s nimi Ústavní soud.

### **19.8. Analytické a osvětové aktivity ochránce**

Při své činnosti ve všech oblastech ochránce shromáždí mnohé zkušenosti a expertízu v různých oblastech. Ty pak může a v některých případech i má sdílet a předávat dál. Zákon upravuje oprávnění ochránce doporučovat úřadu či vládě vydání, změnu nebo zrušení právního nebo vnitřního předpisu, na což má do 60 dnů reagovat. Zákon také ochránci ukládá povinnost překládat každý rok Poslanecké sněmovně zprávu o své činnosti a čtvrtletně informace o své činnosti včetně neúspěchů a doporučení. Tyto zprávy ochránce rovněž zasílá dalším ústavním aktérům, jako jsou Senát, prezident republiky, vláda a ministerstva a jiné správní úřady. Má rovněž právo zúčastnit se schůze Poslanecké sněmovny a kdykoliv požádat o slovo.

Osvětové aktivity ochránce zákon přímo neupravuje. V praxi však ochránce publikuje sborníky stanovisek na společná témata či oblasti, pořádá konference, semináře či odborná setkání s dotčenými aktéry, vydává různé tematické příručky a sborníky, vytváří videa, provozuje např. vlastní stránku pro děti uzpůsobenou jejich věku apod. Všemi těmito aktivitami se tak ochránce snaží zvýšit povědomí o lidských právech a jejich ochraně.

#### ***Doporučená literatura:***

SLÁDEČEK, V. *Zákon o Veřejném ochránci práv*. Komentář, Praha: C. H. Beck, 2011.

#### ***Doporučené odkazy:***

Veřejný ochránce práv: <https://www.ochrance.cz/>

## 20. Nestátní neziskové organizace: význam nestátních neziskových organizací při podpoře lidských práv

20.1. Nestátní neziskové organizace jako součást občanské společnosti, jejich znaky a funkce	149
20.2. Postavení NNO v ČR.....	151
20.3. Role NNO při podpoře lidských práv.....	152

### 20.1. Nestátní neziskové organizace jako součást občanské společnosti, jejich znaky a funkce

Ústava České republiky definuje ve své preambuli Českou republiku jako svobodný a demokratický stát, založený na účtě k lidským právům a na zásadách občanské společnosti. Pojem **občanská společnost** (jehož použití v preambuli je připisováno Václavu Havlovi) již na jiném místě v Ústavě ani v Listině základních práv použit není a není definován ani žádným právním předpisem.<sup>198</sup> Nalezneme jej však v dalších předpisech, například v zákonu č. 424/1991 Sb., o sdružování v politických stranách a v politických hnutích nebo v preambuli zákona č. 181/2007 Sb., o Ústavu pro studium totalitních režimů a o Archivu bezpečnostních složek a o změně některých zákonů. Rovněž judikatura soudů se opakovaně vyjadřuje k občanské společnosti (především Ústavní soud v rámci kontroly ústavnosti).<sup>199</sup>

Pojem občanská společnost lze chápat jak v širším smyslu, jako společnost, v níž jsou si občané rovni, tak v užším významu, který se prosadil ke konci 20. století, jako společnost, která stojí mimo sféru jak státu, tak trhu a působí jako jejich protiváha.<sup>200</sup> Občanskou společnost běžně ztotožňujeme se „třetím sektorem“, „*příčemž prvním sektorem se rozumí trh, v němž subjekty i cíle jsou soukromé, a druhým sektorem vláda, kde subjekty i cíle jsou veřejné. Ve třetím sektoru, v občanské společnosti, jsou subjekty soukromé a cíle veřejné.*“<sup>201</sup> Do tohoto prostoru patří církve, profesní komory a především početná osobami svobodně vytvářená sdružení. Nestátní neziskové organizace (dále jen „NNO“) jsou tak nedílnou a současně klíčovou součástí občanské společnosti.

NNO můžeme definovat jako *neziskové, osobami dobrovolně zřízené subjekty, které vznikají a jsou organizovány na lokální, národní nebo mezinárodní úrovni, jejichž náplní je reagovat na problémy a otázky s cílem zvýšit veřejné blaho.*<sup>202</sup> Mimo jiné se tak děje i v oblasti podpory lidských práv, například prostřednictvím zpracovávání odborných vyjádření, poskytováním včasných varování či sledováním a kontrolou dodržování lidskoprávních závazků.

Základní znaky NNO, existujících v různých právních rádech, se pokusili definovat sociologové L. M. Salamon a H. K. Anheier. K základním znakům podle nich patří:

- institucionalizovanost – existuje institucionální (organizační) struktura organizace;
- soukromost – odděleny od státní správy, nejsou jí řízeny;
- neziskovost – nedochází k přerozdělování zisku mezi vlastníky, NNO mohou svou činností vytvářet zisk, ale ten musí být použit na cíle dané posláním organizace;
- samosprávnost a nezávislost – nejsou ovládány zvenčí, mohou řídit samy sebe;
- dobrovolnost – dobrovolná účast na svých činnostech.<sup>203</sup>

<sup>198</sup> SLÁDEČEK, V., MIKULE, V., SYLLOVÁ, J. *Ústava České republiky. Komentář*. Praha: C. H. Beck, 2007, s. 4.

<sup>199</sup> Viz např. nálezy Pl. ÚS 2/10 ze dne 30. března 2010; Pl. ÚS 13/05 ze dne 22. 6. 2005.

<sup>200</sup> S pojmem občanské společnosti a jejím vývojem se lze blíže seznámit například prostřednictvím hesla Občanská společnost od M. Petruska v Atlasu transformace, dostupné na <http://www.monumenttotransformation.org/atlas-transformace/html/o/obcanska-spolocnost/3-obcanska-spolocnost.html>

<sup>201</sup> PETRUSEK, M., Občanská společnost, dostupné na <http://www.monumenttotransformation.org/atlas-transformace/html/o/obcanska-spolocnost/3-obcanska-spolocnost.html>

<sup>202</sup> United Nations, Civil Society, 2020. Dostupné z <https://www.un.org/en/civil-society/page/about-us>

<sup>203</sup> Viz ŠKARABELOVÁ, S. *Definice neziskového sektoru: sborník příspěvků z internetové diskuse CVNS*. Brno: Centrum pro výzkum neziskového sektoru, c2005, s. 24.

NNO představují širokou škálu subjektů a plní ve společnosti řadu funkcí. Můžeme rozlišovat například *funkci servisní*, kdy NNO poskytují služby klientům, jako například služby sociální a zdravotní, *funkci advokační*, spočívající v prosazování hodnot či veřejných zájmů, jako jsou i podpora lidských práv, *funkci zájmovou*, spočívající v realizaci společných zájmů a aktivit například v oblasti sportu či volného času a *funkci filantropickou*, kdy NNO, zpravidla ve formě nadací či nadačních fondů, poskytují finanční prostředky na veřejně prospěšné účely či dobročinné dary.

Dělení NNO dle (převažující) funkce zachycuje níže uvedená tabulka. Vedle hlavních činností je uvedena také převažující struktura organizace, tedy zda funguje na členském či spíše nečlenském principu<sup>204</sup>, a příklady konkrétních organizací působících v ČR. Toto dělení má však především význam pro ilustraci rozličných funkcí NNO ve společnosti, v praxi často jedna NNO kombinuje ve své činnosti vícero funkcí, např. usiluje o systémové zlepšení ochrany práv znevýhodněných skupin a současně poskytuje služby, např. poradenství individuálním klientům. Takováto kombinace je zvláště v oblasti lidskoprávních NNO častá.

**Tabulka 1: Typologie nestátních neziskových organizací (NNO) dle funkcí**

NNO dle funkce	Hlavní činnosti	Vnitřní struktura	Příklady NNO působících v ČR*
<b>Servisní</b>	Sociální a zdravotní péče Vzdělání a výzkum Kultura Humanitární pomoc a charita Rozvojová spolupráce	Převážně nečlenské	- <i>Charita Česká republika</i> - <i>Lékaři bez hranic - Médecins Sans Frontières in Czech Republic, o.p.s.</i> - <i>Armáda spásy v České republice, z. s.</i> - <i>Asociace nezávislých divadel ČR, z. s.</i>
<b>Advokační</b>	Ochrana životního prostředí Ochrana lidských práv Prosazování rovnosti a nediskriminace Ochrana práv menšin Ochrana zvířat Ochrana práv spotřebitelů Boj proti korupci Kulturní aktivity	Členské i nečlenské	- <i>Hnutí DUHA - Friends of the Earth Czech Republic</i> - <i>Liga lidských práv</i> - <i>Transparency International - Česká republika, o.p.s.</i> - <i>OBRAZ - Obránci zvířat, z. s.</i> - <i>Amnesty International Česká republika, z.s.</i>
<b>Zájmové</b>	Sport Volný čas Včelaři, myslivci, zahrádkáři Komunitní spolky	Členské	- <i>Česká unie sportu, z.s.</i> - <i>Horská služba ČR, o.p.s.</i> - <i>Česká obec sokolská</i>
<b>Filantropické</b>	Poskytující granty a dotace	Převážně nečlenské	- <i>Obecně prospěšná společnost Sirius, o. p. s.</i> - <i>Nadace VIA</i> - <i>Nadace Partnerství</i>

\* Příklady jsou ilustrativní.

Zdroj: *Vlastní zpracování na základě Frič, P., 2015*

<sup>204</sup> Jedná se o vnitřní strukturu NNO. NNO (např. spolky) jsou právnické osoby tvořené společenstvím osob a založené k naplňování společného zájmu. Nečlenské NNO (např. nadace a nadační fondy) jsou právnické osoby tvořené majetkem, vyčleněným k určitému účelu - vznikají za účelem provozování činnosti společensky a hospodářsky užitečné.

## 20.2. Postavení NNO v ČR

Existence NNO vychází z demokratických principů zakotvených v ústavním pořádku České republiky, konkrétně v [Listině základních práv a svobod](#) (dále jen „Listina“). Listina obsahuje v čl. 20 odst. 1 jedno ze základních občanských práv, a to právo svobodně se sdružovat – „každý má právo spolu s jinými se sdružovat ve spolcích, společnostech a jiných sdruženích.“ Toto právo je pak následně rovněž explicitně přiznáno v čl. 25 odst. 1 osobám tvořícím národnostní nebo etnické menšiny, kteří se mohou sdružovat v národnostních sdruženích. Listina v čl. 27 dále stanovuje, že právo se svobodně sdružovat může být vykonáváno i za účelem ochrany hospodářských a sociálních zájmů.

Ústavní pořádek umožňuje sdružování za různým účelem. Z právního hlediska existuje řada forem, které mohou NNO mít. V současnosti jsou některé právní formy NNO (právní osoby) upraveny v občanském zákoníku, další v různých specifických právních předpisech. I vzhledem k této ne zcela systematické právní úpravě neexistuje jednotné nazírání na to, jaké právní formy spadají pod pojem NNO.

[Rada vlády pro nestátní neziskové organizace](#), která je stálým poradním, iniciativním a koordinačním orgánem vlády České republiky v oblasti NNO, se drží užšího vymezení a považuje za NNO právní formy upravené občanským zákoníkem (spolky, pobočné spolky, nadace, nadační fondy a ústavy) a některé formy upravené zvláštními předpisy, konkrétně obecně prospěšné společnosti evidované církevní právní osoby a školské právní osoby. Tyto formy a jejich právní úpravy jsou uvedeny níže. Podle jiných, širších přístupů však mohou být mezi NNO řazeny také například odbory či politické strany.<sup>205</sup>

### Právní formy nestátních neziskových organizací:

- Spolky, popř. pobočné spolky – jsou upraveny zákonem č. 89/2012 Sb., občanský zákoník (§ 214 - § 302);
- Nadace a nadační fondy – jsou upraveny zákonem č. 89/2012 Sb., občanský zákoník (§ 306 - § 401);
- Ústavy – jsou upraveny zákonem č. 89/2012 Sb., občanský zákoník (§ 402 - § 418);
- Obecně prospěšné společnosti – původní zákon č. 248/1995 Sb., o obecně prospěšných společnostech byl zrušen, existující společnosti podle něj však stále fungují, nelze však zakládat nové obecně prospěšné společnosti;
- Evidované církevní právní osoby – upraveny zákonem č. 3/2002 Sb., o svobodě náboženského vyznání a postavení církví a náboženských společností a o změně některých zákonů (zákon o církvích a náboženských společnostech) (§16);
- Školské právní osoby – upraveny zákonem č. 561/2004 Sb., o předškolním, základním, středním, vyšším odborném a jiném vzdělávání (školský zákon) (§ 124 - § 140).

O rozsáhlosti neziskového sektoru svědčí také množství NNO – počty NNO dle jednotlivých právních forem v roce 2018 jsou uvedeny v následující tabulce. Přestože zdaleka ne všechny právně existující organizace jsou skutečně aktivní, jedná se i tak o značný počet subjektů.

**Tabulka 2: Počet NNO v ČR v roce 2018**

Právní forma NNO	Počet v roce 2018
Nadace	538
Nadační fondy	1 904
Spolky a pobočné spolky	94 284

<sup>205</sup> DOBROZEMSKÝ, V., STEJSKAL, J. *Nevýdělečné organizace v teorii*. 2. aktualizované vyd. Praha: Wolters Kluwer, 2016.



Ústavy	1 048
Obecně prospěšné společnosti	2 655
Evidované církevní právnické osoby	4 155
Školské právnické osoby	314

*Zdroj: Vlastní zpracování na základě SÚNI za rok 2018 (tabulka SA000110 Počet neziskových institucí zahrnutých do satelitního účtu podle právní formy), dostupné online <https://apl.czso.cz/pll/rocenka/rocenkavyber.satelit>*

### **20.3. Role NNO při podpoře lidských práv**

NNO mají významnou roli při obhajobě a prosazování lidských práv, a to jak v ČR tak rovněž na mezinárodní úrovni. Jejich role je historicky dána tím, že tradičně byl považován právě stát za aktéra, který porušuje lidská práva. Jednání státu proto musí kontrolovat subjekty, které na něm nejsou závislé. Role NNO je v současnosti významná jak při vytváření nových lidskoprávních standardů, tak i při jejich implementaci.

Z geografického hlediska mohou NNO působit na úrovni lokální, národní, či mezinárodní. Mezi nejvýznamnější **mezinárodní nevládní lidskoprávní neziskové organizace (INGOs)** se širokým záběrem činnosti patří [Amnesty International](#), [Human Rights Watch](#), the International Commission of Jurists, the International Federation for Human Rights nebo Anti-Slavery International. Právě poslední jmenovaná Anti-Slavery International (Anti-Slavery Society) vznikla již v roce 1839 a je považována za nejstarší organizaci tohoto druhu. Jiné významné mezinárodní NNO se soustřeďují na vybraná témata či skupiny osob, například u nás je známé [Roma Rights Centre](#), organizace hájící práva Romů.

Mezinárodní NNO mohou získat konzultativní status v rámci OSN nebo Rady Evropy. Konzultativní režim v rámci OSN je založen na čl. 71 [Charty OSN](#). (Podle tohoto článku Hospodářská a sociální rada může učinit vhodná opatření pro poradní styk s nevládními organizacemi, které se zabývají věcmi patřícími do její působnosti. Taková opatření může dohodnout i s mezinárodními organizacemi, a kde je to vhodné, i s organizacemi vnitrostátními po poradě s členem Organizace spojených národů, o kterého jde.) Organizace, kterým byl přiznán konzultativní status, se mohou účastnit jak řádných a mimořádných zasedání Rady pro lidská práva, tak také prací na předkládání zpráv smluvních států o stavu lidských práv v rámci procesu tzv. univerzálního periodického přezkumu. Další významnou oblastí v rámci OSN je účast mezinárodních NNO na přezkumu zpráv, které předkládají v rámci smluvních mechanismů jednotlivé státy výborům OSN na základě jednotlivých lidskoprávních úmluv. Smluvní úprava této účasti je sice fragmentární, jednotlivé výbory si však při své činnosti postupně ustavily funkční spolupráci s mezinárodními NNO. Tyto organizace tak mohou zejména předkládat výborům své informace k projednávané zprávě. Další možnou aktivitou NNO je zastupování stěžovatelů před kontrolními smluvními orgány, pokud kontrolní mechanismy umožňují podávání individuálních oznámení.

V rámci Rady Evropy působí Konference mezinárodních nevládních organizací Rady Evropy ([INGOs Conference of the Council of Europe](#)), která reprezentuje občanskou společnost již od roku 1949. V současné době má přes 300 INGOs, tzv. participativní status, díky nimž je Konference, potažmo Rada Evropy schopna lépe sledovat vývoj ve společnosti a reagovat na něj. Zástupci Konference každoročně navštěvují členské státy s cílem osvětlit jim roli Konference, spolupráci NNO a autorit veřejné správy. Z těchto návštěv jsou vytvářeny zprávy.<sup>206</sup> Podobně jako u výborů OSN se činnost NNO projevuje i před ESLP, ať už se jedná přímo o podávání individuálních stížností na porušení

<sup>206</sup> Zprávy jsou dostupné zde <https://www.coe.int/en/web/ingo/country-visits>.

EÚLP, pomoc jiným stěžovatelům, zasilání vyjádření k významným otázkám řešeným ESLP atd.<sup>207</sup> Rovněž na porušení některého z ustanovení ESCh mohou u Evropského výboru pro sociální práva podat kolektivní stížnost vybrané INGOs.<sup>208</sup>

Na významnou roli NNO při hájení práv konkrétních skupin osob odkazují i některé mezinárodní smlouvy, jako je například Úmluva o odstranění všech forem diskriminace žen (1979) nebo Úmluva o právech osob se zdravotním postižením (2008).

### **Úmluva o odstranění všech forem diskriminace žen**

Tato mezinárodní úmluva byla přijata Valným shromážděním OSN v roce 1979, vstoupila v platnost dne 3. září 1981. Smluvní strany se zavazují uskutečnit řadu opatření k odstranění diskriminace žen ve všech formách. Úmluva mimo jiné ve svém čl. 7 zakotvuje právo žen účastnit se v nevládních organizacích a sdruženích zapojených do veřejného a politického života.

### **Úmluva o právech osob se zdravotním postižením**

Úmluva o právech osob se zdravotním postižením byla přijata v rámci OSN v roce 2006, vstoupila v platnost 3. května 2008. Tato Úmluva ve čl. 4 obsahuje obecný závazek realizovat všechna lidská práva osob se zdravotním postižením, tedy včetně svobody sdružování.

Na základě čl. 29 pak státy budou aktivně podporovat prostředí, v němž se mohou osoby se zdravotním postižením plně a bez diskriminace účastnit nevládních organizací a sdružení zapojených do veřejného a politického života země, účastnit se zakládání organizací osob se zdravotním postižením, jež je budou zastupovat na mezinárodní, vnitrostátní, regionální a místní úrovni a budou vytvářet prostor pro další sdružování. V neposlední řadě dle čl. 30 by dotčené osoby měly mít možnost rozvíjet sportovní a zájmové aktivity, organizovat je a mít přístup k institucím, které takové aktivity organizují. Tento odstavec tedy ukazuje na možnost aktivní spolkové činnosti zdravotně postižených.

Na národní úrovni mohou NNO rychle upozorňovat na problematiku jednání v lidskoprávní oblasti. Význam NNO při prosazování rovnosti a nediskriminace či význam činnosti NNO ve prospěch znevýhodněných osob a při ochraně jejich oprávněných zájmů a práv uznala i [Státní politika vůči nestátním neziskovým organizacím na léta 2015-2020](#), která usilovala o zavedení partnerství mezi státem a NNO (resp. neziskovým sektorem) a o úpravu podporující svobodný rozvoj občanské společnosti a činnosti NNO. Na tuto strategii navazuje aktuální [Strategie spolupráce veřejné správy s nestátními neziskovými organizacemi na léta 2021 až 2030](#).

NNO, které vznikly na základě zvláštního právního předpisu za účelem ochrany před diskriminací na základě pohlaví, rasového nebo etnického původu, náboženství, víry, světového názoru, zdravotního postižení, věku anebo sexuální orientace mohou podle ustanovení § 26 odst. 3 zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád zastupovat v soudním řízení účastníka řízení. Podobně se mohou dle § 26 odst. 5 o. s. ř., případně dle § 35 odst. 5 s. ř. s. nechat zastupovat cizí státní příslušníci. I tato ustanovení ukazují na významnou roli NNO při ochraně základních práv, zejména práv zranitelných skupin osob.

### **Související právní předpisy**

- zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník
- zákon č. 3/2002 Sb., o svobodě náboženského vyznání a postavení církví a náboženských společností a o změně některých zákonů
- zákon č. 561/2004 Sb., o předškolním, základním, středním, vyšším odborném a jiném vzdělávání (školský zákon)

<sup>207</sup> Ve vztahu k České republice viz např. případy *D. H. a ostatní proti České republice* (zákaz diskriminace v právu na vzdělání), <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-160352>; *Dubská a Krejzová proti České republice* (asistence u domácích porodů), <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-175417>.

<sup>208</sup> Více informací lze nalézt na stránkách Ministerstva spravedlnosti, dostupné z: <https://www.justice.cz/web/msp/podani-kolektivni-stiznosti-k-evsp>

- zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád
- zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní
- Ústava České republiky (č. 1/1993 Sb.)
- Listina základních práv a svobod (č. 2/1993 Sb.)

*Pozn. Pro zkoušku z oboru státní služby Lidská práva není vyžadována znalost těchto předpisů s výjimkou relevantních ustanovení Ústavy a Listiny.*

***Doporučená literatura:***

FRIČ, P. *Občanská společnost a definice NNO, vývoj, stav a trendy*. Dílčí studie pro Koncepti politiky vlády vůči nestátním neziskovým organizacím. c2015. Dostupné z [http://www.vlada.cz/assets/ppov/rnno/dokumenty/studie\\_fric\\_pro\\_web.pdf](http://www.vlada.cz/assets/ppov/rnno/dokumenty/studie_fric_pro_web.pdf)

PETRUSEK, M., *Občanská společnost*. Dostupné z <http://www.monumenttotransformation.org/atlas-transformace/html/o/obcanska-spolecnost/3-obcanska-spolecnost.html>

***Doporučené odkazy:***

Rada vlády pro nestátní neziskové organizace <http://www.vlada.cz/cz/ppov/rnno/zakladni-informace-767/> *Stránka obsahuje obecné informace k NNO v ČR*

Rada Evropy. Konference mezinárodních nevládních organizací Rady Evropy. <https://www.coe.int/en/web/ingo/home?desktop=true>

United Nations, Civil Society: Dostupné z <https://www.un.org/en/civil-society/page/about-us>

Podávání kolektivních stížností k Evropskému výboru pro sociální práva: Dostupné z <https://www.justice.cz/web/msp/podani-kolektivni-stiznosti-k-evsp>

**Použité zkratky:**

CAT – Committee against Torture

CPT – Committee on the Prevention of Torture

ČR – Česká republika

ESCh – Evropská sociální charta

ESLP – Evropský soud pro lidská práva

EU – Evropská unie

EÚLP – Evropská úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod

FRA – Agentura EU pro základní práva

FS – Federální shromáždění

INGO – International Non-Governmental Organisation

Listina, LZPS – Listina základních práv a svobod

LZP EU – Listina základních práv Evropské unie

MOP – Mezinárodní organizace práce

MPHSP – Mezinárodní pakt o hospodářských, sociálních a kulturních právech

MPOPP – Mezinárodní pakt o občanských a politických právech

NNO – nestátní nezisková organizace

OBSE – Organizace pro spolupráci a bezpečnost v Evropě

OP CAT – Opční protokol k Úmluvě proti mučení a jinému krutému, nelidskému či ponižujícímu zacházení nebo trestání

OSN – Organizace spojených národů

SDEU – Soudní dvůr Evropské unie / Evropských společenství

SPT – Subcommittee on Prevention of Torture

Úmluva – Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod

UNCAT – Úmluva proti mučení a jinému krutému, nelidskému či ponižujícímu zacházení nebo trestání

Ústava / Ústava ČR – ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky

Ústavní listina 1920 – (ústavní) zákon č. 121/1920 Sb. z. a n., kterým se uvozuje ústavní listina Československé republiky

VDLP – Všeobecná deklarace lidských práv

VOP – veřejný ochránce práv