

# Návrh metodiky odškodnění obětí protiprávní sterilizace

Systemové doporučení Ligy lidských práv č. 5



**LIGA**  
LIDSKÝCH PRÁV

*Liga lidských práv ([www.llp.cz](http://www.llp.cz)) je česká nevládní organizace, která chrání práva dětí, pacientů, duševně nemocných, obětí rasové diskriminace, policejního a domácího násilí i dalších osob právní cestou. Její vizí je taková společnost, v níž všichni vědí o svých právech a možnosti se jich domoci a takový stát, jehož orgány při své činnosti dodržují Listinu základních práv a svobod i závazné mezinárodní úmluvy o lidských právech.*

*Liga je členem Mezinárodní federace lidských práv (FIDH) založené v roce 1922 v Paříži.*

*Liga lidských práv začala v roce 2006 vydávat analytické materiály, které představují reakci jak na chybějící odbornou diskusi, tak na absenci veřejně dostupných koncepčních návrhů v oblasti ochrany lidských práv směřujících k nutným systémovým zlepšením. Jejich obsah a forma odpovídá dokumentům, které se obvykle v angličtině nazývají „policy papers“. Liga pro ně zvolila název „systémová doporučení“. Toto systémové doporučení zpracovala za podpory Nadace OSF Anna Francová ve spolupráci s Janem Kratochvílem, Michaelou Kopalovou a Jiřím Kopallem. Zodpovědný editor: Jiří Kopal. (C) Liga lidských práv, 2007.*

**Kanceláře Ligy lidských práv ([www.llp.cz](http://www.llp.cz)):**

Bratislavská 31  
602 00 Brno  
Tel. +420 545 210 446  
Fax +420 545 240 012  
[brno@llp.cz](mailto:brno@llp.cz)

Záhřebská 50  
120 00 Praha 2  
Tel.: +420 224 816 765  
Fax: + 420 224 941 092  
[paha@llp.cz](mailto:paha@llp.cz)

### **Hlavní cíl:**

*Napomoci spravedlivému odškodnění všech obětí protiprávní sterilizace. Přispět ke zvýšení informovanosti o alternativách odškodnění a uznání pozitivních závazků státu za zásahy do lidských práv osob, které se nacházejí pod jeho jurisdikcí.*

### **Klíčová slova:**

*Mimosoudní odškodnění obětí, náhrada škody, nemajetková újma, odpovědnost státu, pozitivní závazky státu, protiprávní sterilizace, Rada vlády pro záležitosti romské komunity, souhlas/žádost a jejich náležitosti, sterilizační komise, veřejný ochránce práv (ombudsman).*

## **1. Úvod**

Na počátku nového tisíciletí se objevily zprávy nevládních organizací o provádění sterilizací na romských ženách zejména ve východní části Slovenska, na něž slovenské úřady reagovaly nepřiměřeně a iracionálně. Zdokumentování těchto protiprávních praktik spustilo lavinovitou reakci i v dalších zemích regionu střední Evropy a ukázalo se, že i na území České republiky se lékaři uchýlovali k provádění sterilizací, kterými porušovali povinnosti dané platnou právní úpravou nutné pro řádné provedení takových zákroků. Závažným způsobem tak narušovali osobní integritu postižených osob, jejich osobní a rodinný život.

Kromě nevládních organizací, na něž se ženy obracely nejprve a které je následně i podporovaly a zastupovaly v případných soudních sporech, šetřil některé z monitorovaných případů osob, jež měly odvahu obrátit se svojí stížností na Kancelář veřejného ochránce práv, poradní sbor Ministerstva zdravotnictví České republiky. Úřad ombudsmana, který činnost poradního sboru zhodnotil ve svém Závěrečném stanovisku ze dne 29. 12. 2005, vyslovil v tomto dokumentu závěr o protiprávnosti všech zdokumentovaných případů sterilizací<sup>1</sup>. Věcí se dále mimo jiné zabýval i Výbor pro odstranění diskriminace žen (CEDAW), který své závěrečné doporučení z třicátého šestého zasedání ze dne 25. 8. 2006 adresoval české vládě a vyzval ji i k zajištění odškodnění obětí nedobrovolné sterilizace<sup>2</sup>, stejně jako Výbor pro odstranění všech forem rasové diskriminace (CERD)<sup>3</sup>. Rada vlády pro romské záležitosti poté předložila vládě podnět, na základě něhož vedle dalších legislativních opatření a omluvy již konkrétně navrhuje ženy odškodnit formou zákona.<sup>4</sup>

Na základě doporučení všech shora uvedených institucí dochází Liga lidských práv k závěru, že je zapotřebí přispět k právní diskusi o vytvoření specifické metodiky pro odškodňování obětí sterilizací prováděných v rozporu s platným právem a její výsledky následně provést příslušným zákonem podle návrhu Rady vlády pro záležitosti romské komunity. Takový zákon by směřoval k zajištění spravedlnosti a alespoň zčásti by přispěl k odškodnění obětí sterilizovaných v rozporu s právem

Rada vlády pro záležitosti romské komunity se konkrétně obrátila na vládu s podnětem, aby uložila **ministru zdravotnictví**, aby ve spolupráci s **ministrem spravedlnosti**, **ministrem financí** a **ministerní vlády pro lidská práva a národnostní menšiny**:

- a) vytvořil fond pro mimosoudní vyrovnání osobám poškozeným neoprávněnou sterilizací v termínu do 31. prosince 2008,
- b) zpracoval metodiku způsobu a formy odškodnění. v termínu do 31. prosince 2007.

Podle Závěrečného stanoviska ombudsmana je „rozhodující, zda stát nese za újmu, která postiženým byla způsobena, nějakou odpovědnost.“ To je samozřejmý požadavek, o němž je nutno

---

<sup>1</sup>[http://www.ochrance.cz/dokumenty/dokument.php?back=/cinnost/aktual.php&doc=329#\\_Toc123029653](http://www.ochrance.cz/dokumenty/dokument.php?back=/cinnost/aktual.php&doc=329#_Toc123029653).

Že tomu tak bylo bohužel u všech případů vyplývá přímo ze závěrů uvedených na str. 21 a 71 Závěrečného stanoviska, jakož i z kazuistik a jejich hodnocení na str. 49 a násl.

<sup>2</sup>[http://www.vlada.cz/assets/cs/rvk/rfp/dokumenty/mezinarodni\\_umluvny/cedaw/3CEDAW\\_Z\\_v\\_re\\_n\\_doporu\\_en\\_CZ.pdf](http://www.vlada.cz/assets/cs/rvk/rfp/dokumenty/mezinarodni_umluvny/cedaw/3CEDAW_Z_v_re_n_doporu_en_CZ.pdf).

<sup>3</sup> <http://www.ohchr.org/english/bodies/cerd/docs/CERD.C.CZE.CO.7.pdf> Committee on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination, Seventieth session (19 February - 9 March 2007)

<sup>4</sup> Podnět Rady vlády České republiky pro záležitosti romské komunity ve věci sterilizací prováděných v rozporu s právem ve znění přijatém na jejím zasedání 19. 2. 2007.

vést debatu vzhledem k různým obdobím, kdy se měnila legislativa a dokonce i forma vládnutí vzhledem ke změně, k níž došlo v roce 1989. Zejména pak s ohledem na skutečnost, že **pohled ombudsmana na závazky státu po roce 1991 se liší od pohledu mezinárodních orgánů dohlížejících na plnění závazků vyplývajících z mezinárodních úmluv na ochranu lidských práv, Rady vlády pro záležitosti romské komunity i nevládních organizací.** Z tohoto hlediska považuje LIGA za nutné vymezit nejprve časová období, dále se zabývat pozitivními závazky státu vzhledem k nejpozdějšímu období po roce 1991 a poté přejít k možnostem odškodnění.

## 2. Přehled časových období

Rozlišení časových období, během nichž ke sterilizacím docházelo na základě rozdílných právních úprav, a důvody, které k těmto zákrokům vedly.

### 2.1. 1966 – 1972

Od 1. července 1966 platil na území současné České republiky zákon č. 20/1966 Sb., o péči o zdraví lidu (dále jen jako „zákon o péči o zdraví lidu“), který blíže zajišťoval právo na péči o zdraví zakotvené v čl. 23<sup>5</sup> a dále ochranu mateřství ve smyslu ust. čl. 26<sup>6</sup> ústavního zákona č. 100/1960 Sb., Ústavy Československé socialistické republiky.

V souladu s těmito předpisy byli lékaři povinni řádně pacienty, popř. příslušníky jejich rodin informovat o povaze jejich onemocnění a potřebných zákrocích a vyžádat si jejich souhlas. V opačném případě byli povinni si vyžádat písemné prohlášení o odmítnutí zákroku (tzv. revers – viz § 23 odst. 2 zákona o péči o zdraví lidu), přičemž pro sterilizace platil zvláštní § 27, podle kterého se směl tento lékařský zákrok provést  **pouze se souhlasem nebo na vlastní žádost osoby**, u níž měl být proveden, a to za podmínek stanovených ministerstvem zdravotnictví (viz směrnice ministerstva zdravotnictví č. 29/1968 Věstníku MZ, o provádění sterilizace).

### 2.2. 1972 – 1988

Dne 1. ledna 1972 nabyla účinnosti směrnice ministerstva zdravotnictví č. LP-252.3-19.11.71., o provádění sterilizace (dále jen jako „sterilizační směrnice“). Podle ní byla sterilizace přípustná, jestliže se prováděla ve zdravotnickém zařízení  **na vlastní žádost nebo se souhlasem** osoby, u níž měla být provedena, a to v směrnici taxativně vyjmenovaných případech, přičemž směrnice obsahovala seznam indikací, které mohly být důvodem k provedení sterilizace podle ust. § 2 písm. b) až f) sterilizační směrnice. Směrnice vyžadovala před provedením sterilizace  **celkové interní vyšetření**.

O tom, že sterilizace je indikována, rozhodoval:

- a) v případech podle § 2 písm. a) sterilizační směrnice vedoucí lékař oddělení, kde se pacient léčil,
- b) v případech podle § 2 písm. b) až g) směrnice lékařská komise k tomu účelu ustavená (**sterilizační komise**).

Pro posuzování sterilizace z důvodů genetických [§ 2 písm. c) a d) sterilizační směrnice] byly sterilizační komise povinny vyžádat si stanovisko genetické komise při endokrinologické sekci Čs. lékařské společnosti J. E. Purkyně. Z určitých důvodů mohla o sterilizaci požádat přímo osoba, u níž měla být sterilizace provedena, nebo s jejím souhlasem ošetřující lékař, předseda sterilizační komise příslušné podle místa trvalého pobytu, popřípadě sídla pracoviště nebo školy, kterou pacient navštěvoval. **Žádost musela být vždy písemná a řádně odůvodněná.** K žádosti o provedení sterilizace (§ 6 sterilizační směrnice) u nezletilých osob a u osob s omezenou způsobilostí k právním úkonům se vyžadoval souhlas jejich zákonného zástupce. Za osobu zcela zbavenou způsobilosti k právním úkonům podával žádost rovněž její zákonný zástupce. V případech, kdy měla být sterilizace provedena z důvodů duševní nemoci a nešlo o osoby zbavené způsobilosti k právním úkonům či s

<sup>5</sup> Čl. 23 Ústavy: (1) Všichni pracující mají právo na ochranu zdraví a na léčebnou péči, jakož i právo na hmotné zabezpečení ve stáří a při nezpůsobilosti k práci. (2) Tato práva jsou zajištěna péčí státu a společenských organizací o předcházení vzniku nemocí, celou organizací zdravotnictví, sítí léčebných a sociálních zařízení, stále se rozšiřující bezplatnou léčebnou péčí, jakož i organizovanou péčí o bezpečnost při práci, nemocenským pojištěním a důchodovým zabezpečením.

<sup>6</sup> Čl. 26 Ústavy: (1) Mateřství, manželství a rodina jsou pod ochranou státu. (2) Stát a společnost pečují o to, aby rodina byla zdravým základem rozvoje mládeže. ...

omezenou způsobilostí k nim, vyžadoval se souhlas opatrovníka zvlášť pro tento účel ustanoveného soudem podle § 29 obč. zákoníku. Předseda komise byl povinen bezodkladně zajistit u členů komise **potřebné vyšetření osoby**, u níž má být sterilizace provedena, a sdělit jí, popřípadě jejímu zákonnému zástupci (opatrovníku), kam a kdy se měla dostavit k vyšetření. Výstupem vyšetření byly **odborné posudky**, které sloužily jako podklad pro projednání žádosti, a to nejpozději do 3 týdnů po obdržení žádosti. O každém projednání žádosti o sterilizaci měl být pořízen **protokol**, který obsahoval jméno a bydliště osoby, u níž měla být sterilizace provedena, odborné posudky členů komise a záznam o průběhu jednání s rozhodnutím. Sterilizaci bylo možné povolit i cizím státním příslušníkům, kteří v ČSSR dlouhodobě pobývali.

Česká a Slovenská socialistická republika v té době ratifikovala následující mezinárodní úmluvy:

- Mezinárodní pakt o občanských a politických právech (č. 120/1976 Sb., účinný od 23. 3. 1976; čl. 2, 7 a 17);
- Mezinárodní pakt o hospodářských, sociálních a kulturních právech (č. 120/1976, účinný od 23. 3. 1976, čl. 10, 11);
- Úmluva o odstranění všech forem diskriminace žen (č. 62/1987 Sb., účinná od 18.3. 1987; zejména čl. 12 ).

### 2.3. 1988 – 27. 5. 1991

V období od 1. října 1988 i nadále platily pro provádění sterilizace podmínky definované sterilizační směrnicí. Navíc vstoupila v účinnost prováděcí vyhláška ministerstva zdravotnictví a sociálních věcí ČSR č. 152/1988 Sb., kterou se prováděl zákon o sociálním zabezpečení.

Ve smyslu § 35 této vyhlášky byl „občanům, kteří se podrobili lékařskému zákroku v zájmu zdravé populace a k překonání nepříznivých životních poměrů rodiny“ vyplácena příslušným úřadem věcná dávka nebo finanční příspěvek až ve výši 10.000,- Kč, a to nejpozději do 1 roku po zákroku. **Tímto způsobem byl tedy na území dnešní České republiky poměrně otevřeně legalizován eugenický přístup k provádění nedobrovolných sterilizací.**<sup>7</sup>

### 2.4. 1991 – současnost

V platnosti jsou následující relevantní předpisy:

- Úmluva o ochraně lidských práv a důstojnosti lidské bytosti v souvislosti s aplikací biologie a medicíny (č. 96/2001 Sb.m.s., účinná od 1. 10. 2001, dále jen Úmluva o lidských právech a biomedicíně);
- Evropská úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod (č. 209/1992 Sb., účinná od 18. 3. 1992);
- Mezinárodní pakt o občanských a politických právech (č. 120/1976 Sb., účinný od 23. 3. 1976);
- Mezinárodní pakt o hospodářských, sociálních a kulturních právech (č. 120/1976, účinný od 23. 3. 1976);
- Úmluva o odstranění všech forem diskriminace žen (č. 62/1987 Sb., účinná od 18.3. 1987);
- Listina základních práv a svobod (č. 2/1993 Sb.);
- Občanský zákoník (č. 40/1964 Sb.);
- Zákon o péči o zdraví lidu (č. 20/1996 Sb.) a sterilizační směrnice (č. LP-252.3-19.11.71.)

Výkon sterilizace na zdravých pohlavních orgánech legitimizuje z pohledu práva pouze splnění všech náležitostí vymezených v předchozích bodech a činí jej právně perfektním. Zvláštní **důležitosti nabývá naplnění subjektivního kritéria přípustnosti sterilizace, tedy skutečnost, zda byla pořízena prokazatelná žádost o provedení sterilizace sepsaná buď sterilizovanou osobou osobně, či jejím ošetřujícím lékařem s jejím prokazatelným souhlasem.** Při posuzování legality

---

<sup>7</sup> Veřejný ochránce práv v Závěrečném stanovisku, kapitole nazvané Nucená sterilizace a romská komunita uvádí: „Eugenické hledisko tedy bylo významným motivem pro konstrukci jedné z dávek sociální péče a nikdy v průběhu všech snah o vyšetřování sterilizací Romů na tento aspekt státní orgány nereagovaly.“

sterilizací vykonávaných na zdravých pohlavních orgánech je proto třeba zohledňovat zejména následující triádu náležitostí, jak ji ve své Závěrečné zprávě uvádí i veřejný ochránce práv:

„a) Žádost nebo souhlas osoby, která má zákrok podstoupit. Žádost (souhlas) musí být výsledkem projevu svobodné, vážné a omylu prosté vůle takové osoby zákrok vedoucí k odstranění plodnosti podstoupit.

b) Souhlas sterilizační komise s provedením sterilizace, který se opírá o objektivní existenci lékařské indikace podle přílohy sterilizační směrnice.

c) Souhlas osoby, která má zákrok podstoupit, s provedením zákroku, s tím, že její souhlas vychází z úplné a přesné informace o povaze a následcích sterilizace.“<sup>8</sup>

### 3. Vymezení pozitivních závazků státu a jejich konkrétního dopadu na případy protiprávní sterilizace po roce 1991<sup>9</sup>

Vzhledem k existenci rozporů v závěrech vyplývajících ze Závěrečného stanoviska veřejného ochránce práv při jejich srovnání s podnětem Rady vlády pro romské záležitosti i doporučeními orgánů dohlížejících na dodržování závazků ze smluv o ochraně lidských práv, které se Česká republika rozhodla dodržovat, považuje LIGA za nutné podat výklad nejprve o podstatě pozitivních závazků státu s cílem vyjasnit nutnost odškodnění žen sterilizovaných po roce 1991.

Státy mají povinnost lidská práva respektovat, chránit a naplnit (*respect, protect and fulfill*).<sup>10</sup> Závazek **respektovat** vyžaduje od státu zdržet se nějakého chování. Jde tedy o negativní závazek. Naopak povinnost chránit a naplnit již vyžadují aktivní jednání ze strany státu. Závazek **chránit** vyžaduje, aby stát přiměřeným způsobem ochraňoval jednotlivce před zásahy do jeho lidských práv jinými soukromými osobami. Povinnost **naplnit** pak od státu vyžaduje přijetí legislativních, administrativních a dalších opatření, která mají zajistit, že lidská práva budou implementována v nejvyšší možné míře. Tato tzv. trichotomie závazků se setkala s náležitou odezvou a v mezinárodním právu lidských práv je používána jako velmi užitečný analytický nástroj pro identifikaci závazků vyplývajících z lidských práv. Tím nahradila dřívější dichotomické dělení na pozitivní a negativní závazky. Základním principem je, že u všech lidských práv lze nalézt odpovídající závazky ze všech tří skupin.<sup>11</sup>

Na příkladu Mezinárodního paktu o občanských a politických právech (Pakt, č. 120/1976 Sb.) a Evropské úmluvy na ochranu lidských práv a základních svobod (Úmluva; č. 209/1992 Sb.) je možno vidět, že práva v nich upravená vytváří řadu pozitivních povinností.

#### 3.1. Vymezení pozitivních závazků v Mezinárodním paktu o občanských a politických právech

U Paktu tato skutečnost vyplývá již ze znění čl. 2, který hovoří o povinnosti států práva obsažená v Paktu nejen respektovat ale také zajistit (*respect and ensure*).<sup>12</sup> Proto se Výbor pro lidská práva na existenci pozitivních závazků shodl již v roce 1981 ve své Obecné poznámce č. 3.<sup>13</sup> Pozitivní závazky v Paktu můžeme rozdělit na dva druhy: explicitní a implicitní.

<sup>8</sup> [http://www.ochrance.cz/dokumenty/dokument.php?back=/cinnost/aktual.php&doc=329#\\_Toc123029653](http://www.ochrance.cz/dokumenty/dokument.php?back=/cinnost/aktual.php&doc=329#_Toc123029653), str. 14 a násl.

<sup>9</sup> Výklad v této části vychází z kapitoly 10. publikace: Kopalová, M., Kopal, J., Kratochvíl, J.: Právní protiopatření proti protiprávní sterilizaci, Liga lidských práv, Brno, 2007.

<sup>10</sup> Dokument OSN č. E/CN.4/Sub.2/1987/23, 7. červenec 1987.

<sup>11</sup> Tak např. Nowak, Manfred, Introduction to the international human rights regime (Leiden; Boston: M. Nijhoff, 2003), str. 48.

<sup>12</sup> K pozitivním závazkům vyplývajícím z Paktu srovnaj Klein, Eckert, 'The Duty to Protect and to Ensure Human Rights Under the International Covenant on Civil and Political Rights', in Klein, Eckert (ed.), The duty to protect and to ensure human rights: Colloquium, Potsdam, 1-3 July 1999 (Berlin: Spitz, 2000), str. 295.

<sup>13</sup> „The Committee considers it necessary to draw the attention of States parties to the fact that the obligation under the Covenant is not confined to the respect of human rights, but that States parties have also undertaken to ensure the enjoyment of these rights to all individuals under their jurisdiction. This aspect calls for specific activities by the States parties to enable individuals to enjoy their rights. This is obvious in a number of articles ..., but in principle this undertaking relates to all rights set forth in the Covenant.“ (Obecný výklad č. 3, odst. 1) Srovnaj také Obecnou poznámku č. 31, kde Výbor řekl: „The legal obligation under article 2, paragraph 1, is both negative and positive in nature.“ (odst. 6).

Jako příklad explicitního pozitivního závazku, kdy Pakt v textu výslovně požaduje určité chování státu, může posloužit čl. 6, který stanoví povinnost chránit zákonem právo na život, což logicky vyžaduje vypracování a schválení takového zákona. Implicitních povinností je v Paktu řada. Například právo na spravedlivý proces v čl. 14 logicky na státu vyžaduje vytvoření „nezávislých a nestranných soudů“. Nebo čl. 25 garantující volební právo zase logicky vyžaduje na státu pravidelné pořádání voleb. Další pozitivní závazky jsou méně zřetelné a Výbor pro lidská práva k nim došel výkladem opírajícím se zejména o výše zmíněnou povinnost státu práva „zajistit“. Tak například stížnosti na porušení většiny práv obsažených v Paktu musí být efektivně prošetřeny odpovídajícími orgány. Tak je tomu zcela jistě u práva na život či zákazu mučení.<sup>14</sup> Obdobně lze nalézt širokou paletu pozitivních závazků u občanských práv obsažených v Evropské úmluvě na ochranu lidských práv.

### 3.2. Vymezení pozitivních závazků státu na základě Evropské úmluvy o ochraně lidských práv

Úmluva, obdobně jako Pakt, obsahuje několik explicitně zmíněných pozitivních závazků. Příkladem je právo zatčené osoby být seznámen s důvody svého zatčení,<sup>15</sup> či právo obviněného z trestného činu na bezplatnou pomoc tlumočnicka, pokud nerozumí jazyku, který se před daným soudem používá.<sup>16</sup> Evropský soud pro lidská práva však výkladem Úmluvy dovodil řadu dalších pozitivních povinností.

Úmluva ve svém čl. 1 používá pro stanovení povinností státu odlišný výraz. Místo povinností práva „respektovat a zajistit“, jak lze nalézt v Paktu, používá výraz „secure“. Oficiální český překlad to poněkud nešťastně přeložil jako „přiznává“.<sup>17</sup> Anglický výraz „secure“ však v sobě obsahuje mnohem větší prostor pro pozitivní povinnosti smluvních stran než by naznačoval český výraz „přiznává“. Skutečností je, že Evropský soud pro lidská práva s výrazem „secure“ nemá vůbec žádné problémy a v mnoha případech shledal různé implicitní pozitivní povinnosti obsažené v jednotlivých člancích Úmluvy.<sup>18</sup> Precedenčním případem byl případ *Marckx proti Belgii*, který se týkal práva na *respektování* rodinného života. Na první pohled by se zdálo, že právo na respektování nemůže od státu vyžadovat žádné konání. Soud byl však jiného názoru: „*Zakotvením práva na respektování rodinného života v odstavci 1 článku 8 především naznačuje, že stát nemůže do tohoto práva zasahovat. ... Nicméně, článek pouze nenutí stát vyvarovat se takových zásahů. Vedle tohoto primárně negativního závazku mohou být pozitivní závazky vlastní efektivnímu „respektování“ rodinného života.*“<sup>19</sup> Soud tedy v tomto konkrétním případě dovodil, že **čl. 8 obsahuje povinnost vytvořit ve vnitrostátním právu právní záruky, které umožní okamžitou integraci všech dětí do své rodiny od momentu narození. Své rozhodnutí opřel především o požadavek efektivního požívání práv zakotvených v Úmluvě. Tato interpretační metoda se postupem času stala jednou z hlavních, kterou soud používá.**<sup>20</sup>

Poprvé tuto svou metodu soud explicitně formuloval v případě *Airey proti Irsku*, kde rovněž našel zásadní implicitní pozitivní povinnost v čl. 6 odst. 1 vyžadující na státu v některých případech zajistit bezplatnou právní pomoc pro stranu v občanskoprávním řízení: „*Úmluva nezamýšlí garantovat práva, která jsou teoretická nebo iluzorní, ale naopak práva, která jsou praktická a efektivní.*“<sup>21</sup> Dalšími příklady implicitních pozitivních povinností je mnoho. Kromě obdobné povinnosti jako v případě Paktu, vyžadující efektivní vyšetřování v případech závažných porušení některých práv zakotvených v Úmluvě,<sup>22</sup> se jedná například o povinnosti vyplývající z čl. 2 týkající se plánování a

<sup>14</sup> Viz Obecný výklad Výboru pro lidská práva č. 20, odst. 14.

<sup>15</sup> Čl. 5, odst. 2.

<sup>16</sup> Čl. 6, odst. 3, písm. e).

<sup>17</sup> Vyhlášen pod číslem 209/1992 Sb.

<sup>18</sup> Srovnej Mowbray, Alastair R., *The development of positive obligations under the European Convention on Human Rights by the European Court of Human Rights* (Oxford: Hart, 2004). Viz také Ress, Georg, 'The Duty to Protect and to Ensure Human Rights Under the European Convention on Human Rights', in Klein, Eckaert (ed.), *The duty to protect and to ensure human rights: Colloquium, Potsdam, 1-3 July 1999* (Berlin: Spitz, 2000), str. 165.

<sup>19</sup> *Marckx proti Belgii* (1979), odst. 31.

<sup>20</sup> K interpretačním metodám, které soud používá srovnej zejména Matscher [1993].

<sup>21</sup> *Airey proti Irsku* (1979), odst. 24.

<sup>22</sup> Viz Mowbray, Alastair R., 'Duties of Investigation under the European Convention on Human Rights' (2002) 51 *International & Comparative Law Quarterly*, str. 437.

kontroly operací bezpečnostní složek,<sup>23</sup> zajištění odpovídajících podmínek detence podle čl. 3,<sup>24</sup> či právo na přístup k soudu v čl. 6.<sup>25</sup> Nutno je také zmínit v judikatuře soudu velmi dobře rozvinutou řadu pozitivních povinností vyplývajících ze závazku lidská práva chránit. **Státy mají zásadně povinnost přijmout odpovídající opatření, které zabrání porušení lidských práv, a to i ze strany soukromých osob.**<sup>26</sup> Výraz „secure“, obsažený v čl. 1 Úmluvy, byl tak vyložen způsobem, který zakládá jak negativní, tak pozitivní povinnosti, obdobně jako je tomu v Paktu. S ohledem na tuto skutečnost a metodu efektivní interpretace soud potvrdil, že občanská práva vytvářejí nejen celou řadu explicitně v Úmluvě obsažených pozitivních povinností, ale rovněž nemálo pozitivních povinností je v Úmluvě obsaženo implicitně.

### 3.3. Shrnutí obecného pojednání o pozitivních závazcích

Je tedy zřejmé, že jak Pakt, tak Úmluva po státech vyžaduje naplnit důležité pozitivní závazky (povinnosti). **Tyto zahrnují nejen vytvoření příslušného právního rámce pro požívání těchto práv, ale také vytvoření odpovídajících institucí a orgánů s odpovídajícími metodami práce, které budou schopny tyto práva chránit a naplnit.** Jak trefně poznamenává Jhabvala: „*Jak zdravý rozum, tak praktické zkušenosti nenechávají žádných pochyb, že legislativní a administrativní opatření nemohou sama o sobě chránit a garantovat jak občanská a politická práva, tak ani hospodářská, sociální a kulturní práva.*“<sup>27</sup>

### 3.4. Aplikace pozitivních závazků státu na případ protiprávních sterilizací po roce 1991

Tento teoretický úvod tvoří rámec s pomocí kterého je možno určit, zda v případě nedobrovolných sterilizací po roce 1991 došlo ke vzniku mezinárodněprávní odpovědnosti České republiky. Je totiž zřejmé, že protiprávní sterilizace v tomto období nebyly prováděny za aktivního přispění orgánů státu. O porušení povinnosti lidská práva **respektovat** tedy nejde. Vzhledem k tomu, že k zásahům do lidských práv došlo ze strany třetích soukromých osob (zdravotnická zařízení, lékaři), je nutno se zaměřit na konkrétní povinnosti, které vyplývají ze závazku státu **chránit** lidská práva. **V našem případě jde o povinnost státu přijmout přiměřená opatření, aby nedocházelo k neoprávněným zásahům do osobní integrity všech osob nacházejících se pod jeho jurisdikcí ze strany třetích, soukromých osob.**<sup>28</sup> Z judikatury mezinárodních orgánů je možno identifikovat tři okruhy povinností státu, které jsou relevantní pro případ protiprávních sterilizací.

#### a) Vytvořit odpovídající legislativní rámec

Zde stát svou úlohu patrně splnil s určitými výhradami, které lze nalézt ve zprávě ombudsmana (str. 9 a 71 Závěrečného stanoviska). Schválit zákony však nestačí. V mezinárodní ochraně lidských práv se klade velký důraz na efektivitu ochrany. Ne pouze formální ochranu, ale takovou ochranu, která bude efektivní v praxi.

#### b) Ustavit odpovídající orgány a administrativní postupy, které porušení lidských práv nestranně a účinně vyšetří a viníky také potrestají<sup>29</sup>

O splnění této povinnosti je nutno zásadně pochybovat. Není totiž znám jediný případ, kdy by byl pachatel, který provedl nedobrovolnou sterilizaci potrestán!

#### c) Dále má stát závazek *due diligence* (závazek náležitě bdělosti)

<sup>23</sup> Viz *proti Spojenému království (1995)*, odst. 194.

<sup>24</sup> *Dougoz proti Řecku (2001)*, odst. 46.

<sup>25</sup> *Golder proti Spojenému království (1975)*, odst. 35 a 36.

<sup>26</sup> Viz *X a Y proti Nizozemí (1985)*, odst. 23, v rámci čl. 8, *L.C.B. proti Spojenému království (1998)*, odst. 36, v rámci čl. 2, či *Plattform "Ärzte für das Leben" proti Rakousku (1998)*, odst. 32, v rámci čl. 11.

<sup>27</sup> Jhabvala [1984], str. 166.

<sup>28</sup> Srovnej ESLP v případě *A proti Spojenému království (1998)*.

<sup>29</sup> K efektivní ochraně, kterou musí celý systém poskytovat se ESLP vyjádřil např. v rozhodnutí *Byrzykowski proti Polsku (2006)*.



Zde nejde o garanci určitého výsledku, ale stát musí podniknout přiměřené kroky k zabránění porušení lidských práv ze strany třetích osob. Základní podmínkou pro aktivaci tohoto závazku je, že stát ví, případně by vědět měl, že v konkrétní situaci konkrétní porušení lidských práv hrozí.<sup>30</sup>

V souladu se závěrečným doporučením Výboru pro odstranění všech forem rasové diskriminace je nutno dovodit, že tuto znalost stát měl a bylo tedy jeho povinností podniknout přiměřené kroky, aby nedobrovolným sterilizacím zamezil. Státní orgány informaci o nedobrovolných sterilizacích měly z podnětu širšího počtu občanů a institucí, a to ve zvýšené míře od počátku devadesátých let, kdy vzhledem k vyšetřování ze strany generální prokuratury ČSFR a ČR mohly učinit dostatečná opatření pro zamezení protiprávních sterilizací v pozdější době, kdy stát měl pozitivní závazek této praxi na svém území zabránit.

### **3.5. Shrnutí problematiky pozitivních závazků států po roce 1991 vzhledem k provádění sterilizací v rozporu s právem**

Absence potřebných účinných opatření zamezujících provádění této praxe po skončení vyšetřování generálních prokuratur na základě podnětů občanů, stejně jako průběh nedůsledného šetření Úřadu pro dokumentaci a vyšetřování zločinů komunismu v letech 1997 - 2000<sup>31</sup>, vedou k závěru, že stát nese jednoznačnou vinu za to, že docházelo nejméně do roku 2004 k častému porušování předpisů o sterilizaci. Je nutno zdůraznit, že u nedobrovolných sterilizací nejde o pochybení či excesy ojedinelých lékařů v určitém zařízení. Tato praxe existovala v několika regionech a nemocničních zařízeních ČR více než 10 let.

Jednoduše řečeno, odpovědnost státu nevzniká jenom z činnosti, ale v určitých případech i z nečinnosti. V případech sterilizací se nečinnost projevuje v tom směru, že stát neučinil řádná opatření k zajištění toho, aby vadná praxe při provádění sterilizací byla ukončena. Pouze zrušení ustanovení o finanční odměně za podstoupení sterilizace není dostačující k zastavení mnoho let trvající zdeformované praxe.

## **4. Návrh definice postižených osob**

Návrh okruhu postižených osob, které by měly být odškodněny jako oběti sterilizací prováděných v rozporu s právem vychází právě ze shora uvedených časových období, v nichž platily různé podmínky pro provádění sterilizací a dále z výčtu podmínek, jež měly být splněny pro to, aby sterilizaci bylo možné považovat za úkon provedený v souladu s platnými právními předpisy.

Nárok na odškodnění, by měla mít:

**a) Osoba, která byla sterilizována v období mezi 1. 7. 1966 a 31. 12. 1972 v rozporu s právem**, a to za alespoň jedné z následujících okolností:

1. O sterilizaci sama nepožádala; případně požádala, ale žádost není zdůvodněná a navíc je zřejmé, že neexistoval žádný medicínský důvod k provedení sterilizace; nebo v případě, že žádost o sterilizaci sepsal ošetřující lékař postižené osoby, řádně ji nezdůvodnil.
2. V případě, že žádost o sterilizaci sepsal ošetřující lékař postižené osoby, tato se žádostí nesouhlasila; nebo její souhlas, případně souhlas jejího zákonného právního zástupce, postrádal náležitosti projevu svobodné, vážné a omylu prosté vůle a zároveň nevycházel z úplné a přesné informace o povaze a následcích sterilizace.

**b) Osoba, která byla sterilizována v období mezi 1. 1. 1972 a 30. 9. 1988 v rozporu s právem**, a to za alespoň jedné z následujících okolností:

1. O sterilizaci sama nepožádala; nebo v případě, že žádost o sterilizaci sepsal ošetřující lékař postižené osoby, řádně ji nezdůvodnil; stejně tak

<sup>30</sup> Srovnej rozsudky ESLP *Osman proti Turecku*, či *Z a další proti Spojenému království* (2001).

<sup>31</sup> Podrobněji k tomu kapitola 4.1. *Historické iniciativy poukazující na sterilizaci romských žen* Závěrečného stanoviska veřejného ochránce práv.

v případě, kdy jí sice zdůvodnil, ale jím uváděný důvod neodpovídá indikacím uvedeným v příloze sterilizační směrnice.

2. V případě, že žádost o sterilizaci sepsal ošetřující lékař postižené osoby, tato se žádostí nesouhlasila; nebo její souhlas, případně souhlas jejího zákonného právního zástupce, postrádal náležitosti projevu svobodné, vážné a omylu prosté vůle a zároveň nevycházel z úplné a přesné informace o povaze a následcích sterilizace.
3. Žádost o sterilizaci nebyla posuzována v souladu s podmínkami sterilizační směrnice, zejména v případě, kdy měla být sterilizace provedena na zdravých orgánech, o navrhovaném úkonu nerozhodovala komise nebo nebyla osoba řádně vyšetřena, součástí žádosti/souhlasu nebylo poučení o tom, jaké jsou následky sterilizace a do jaké míry jsou návratné.

**c) Osoba, která byla sterilizována v období mezi 1. 10. 1988 a 27. 5. 1991 v rozporu s právem,** a to za alespoň jedné z následujících okolností:

1. Byly porušeny podmínky pro sterilizaci definované sterilizační směrnicí (viz případ b) výše).
2. Byla sterilizována z důvodu definovaného § 35 vyhlášky č. 152/1988 Sb. a podaří se prokázat, že její souhlas se sterilizací nespĺňuje podmínky svobodného souhlasu.

**d) Osoba, která byla sterilizována po 27. 5. 1991 v rozporu s právem,** a to za okolností obdobných jako v případě b) výše.

Osoby, u nichž by vzhledem k zásahu do jejich práva na soukromý a rodinný život **rovněž měl být zvážen nárok na odškodnění,** jsou dále:

- e) Osoba pozůstalá po osobě, která v důsledku sterilizace zemřela, byla – li rodičem, manželem nebo dítětem zemřelého a současně v době jeho smrti s ním žila v domácnosti, nebo osoba, které byl zemřelý povinen poskytovat nebo poskytoval výživu.
- f) Manžel nebo druh sterilizované osoby, pokud ta s ním v době sterilizace sdílela společnou domácnost.

## 5.Návrh forem odškodnění

Některé zahraniční vlády se rozhodly individuálně odškodnit sterilizované osoby, které se svých práv domáhaly žalobou nebo které byli při šetření problematiky sterilizací vyhledány na základě kontroly lékařských dokumentací. Ať už tyto osoby jednotlivě žalovaly vládu, nebo byly jednoduše nalezeny vzhledem k šetření ze strany státu, představují ty, které byly odškodněny a dostaly určitou formu náhrady jen část protiprávně sterilizovaných. Tento individuální přístup je zřejmě založen na právních překážkách spojených s přiznáváním odškodnění pouze známým žalobcům, který je pro vládu více či méně nákladný. Na jednu stranu kvůli studu nebo soudním nákladům nedosáhne řada sterilizovaných osob na odškodnění, ovšem na druhou stranu mají soudci a poroty možnost vyhodnotit výši náhrady, kterou považují za přiměřenou. Německo odškodnilo každého nuceně sterilizovaného homosexuálního žalobce částkou \$ 1,300;<sup>32</sup> maďarský soud nařídil odškodnit každého žalobce „přiměřeným“ zadostiučiněním.<sup>33</sup> V roce 2005 nařídil Nejvyšší soud Indie vládě, aby odškodnila rodiny obětí nucené sterilizace v případě, že zemřeli. V Indii mají sterilizované osoby, které ke sterilizaci nedaly řádný souhlas, právo na bezplatné lékařské ošetření a zákrok vedoucí ke zvrácení důsledků sterilizace a navrácení v předešlý stav.

<sup>32</sup> The Pink Triangle Coalition, History, na: <http://www.xs4all.nl/~kmlink/07gayhistory/03linkstogayresources/pinktrianglecoalition.htm#iom>.

<sup>33</sup> Views of the Committee on the Elimination of Discrimination against Women under article 7, *supra* note 93.

## 5.1. Jednorázová peněžitá částka

Osoby sterilizované protiprávně by měly být odškodněny jednorázovou peněžitou dávkou ve výši, která by měla být přiměřeným zadostiučiněním nahrazujícím alespoň částečně zásah do osobní integrity, soukromí a narušení rodinného života spočívajícího v možnosti partnerů rozhodovat o založení rodiny, resp. početí dalšího dítěte, a s tím související snížení jejich lidské důstojnosti. S tím souvisí i bolesti, které sterilizované osoby prodělaly. Způsob stanovení shora uvedené peněžitě částky by měl zohledňovat principy náhrady škody nebo nemajetkové újmy vlastní českému právnímu řádu – zejména § 444 občanského zákoníku a dále § 13 občanského zákoníku. Jako základní inspirace a orientace by pro tento případ mohly sloužit částky odškodnění pro případ škody usmrcením uvedené v § 444 odst. 3 občanského zákoníku, které se řádově pohybují ve statisících korun českých. Obdobných výší – samozřejmě přiměřeně rozlišujících mezi závažným zásahem do fyzické integrity v podobě nedobrovolné sterilizace a ještě o řád dramatičtější zásahem s následkem smrti – dosahovaly částky odškodnění i v zahraničí (viz shora příklad německé úpravy).

Osobami oprávněnými nárokovat tento druh odškodnění by měly být nejen osoby protiprávně sterilizované, ale i jejich partneři, v případě že prokazatelně nemohli otázku sterilizace se svým partnerem konzultovat, protože proces rozhodování o sterilizaci nesplňoval zákonem stanovené náležitosti a rozhodnutí muselo být učiněno okamžitě. I oni utrpěli v důsledku protiprávně provedené sterilizace zásah do svého soukromého a rodinného života, neboť se nemohli v době rozhodování o provedení zákroku na tomto spolupodílet a do budoucna za ně tedy jiní vyloučili možnost spolurozhodovat o založení, resp. rozšíření rodiny s jejich partnerkou. Vzhledem k tomu, že se v jejich případě nejedná o zásah do fyzické integrity, mělo by být případné odškodnění samozřejmě přiměřeně sníženo.

## 5.2. Úhrada nákladů na lékařskou péči související s léčbou zdravotních potíží souvisejících s provedenou sterilizací

Sterilizace má jako každý chirurgický zákrok vážné důsledky. V souvislosti se sterilizací se uvádí zejména problémy spojené s menstruačním cyklem a psychosociální změny. Některé studie hovoří také o tzv. PTS syndromech (post tubal sterilisation syndromes)<sup>34</sup>, objektivní vztahy mezi sterilizací a těmito komplikacemi zatím nebyly spolehlivě prokázány. Jejich výskyt však přesto nemůže být vyloučen. Nedostatky dosavadních hodnocení spočívají v nesourodosti souboru co se týče věku, předchorobí, technik provedených sterilizací, dřívějšího užívání antikoncepce a také nezanedbatelného faktoru odlišného vnímání potíží a objektivizace hodnocení těchto subjektivně rozličně vnímaných potíží. Nicméně různé studie připouští existenci PTS syndromů a přičítají je zejména těm technikám, které mohou způsobit poruchy v prokrvení vaječníků a vzniku endometriózy.<sup>35</sup> Minimálním požadavkem by tak mělo být uhrazení zdravotní péče směřující k odstranění důsledků, pokud je pravděpodobné, že se jedná o zdravotní problémy způsobené sterilizací.

K posouzení této otázky je zapotřebí lékařského posudku, což souvisí s procesní úpravou problematiky odškodňování protiprávně sterilizovaných osob. Součástí tohoto návrhu metodiky odškodňování tak nejsou zatím detailní postupy, pouze doporučení pro procesní pravidla. V případě pořizování lékařského posudku by bylo **zapotřebí zajistit zejména, aby byl takový posudek pořizován nezávislým odborníkem, příp. nezávislou komisí odborníků.**

## 5.3. Úhrada nákladů spojených s realizací chirurgického zákroku, kterým by bylo možné zvrátit důsledky sterilizace

V případě, že o to oprávněná osoba požádá a v jejím případě lze odstranit škodlivé následky sterilizačního zákroku, má na provedení takového chirurgického zákroku nárok a dále má nárok na

<sup>34</sup> Srov. kapitulu 2.2. publikace Kopalová, M., Kopal, J., Kratochvíl, J.: Právní protipatření proti protiprávní sterilizaci, Liga lidských práv, Brno, 2007.

<sup>35</sup> Jirka, V.: Tzv. informovaný souhlas pacienta s lékařským zákrokem jako nezbytný předpoklad přípustnosti zásahu do jeho tělesné integrity, Právní rozhledy, 15/2004, s. 566.

plnou úhradu veškeré lékařské i eventuelní rehabilitační péče související s provedením reparačního chirurgického zákroku, včetně úhrady nákladů případně následného *in vitro* oplodnění.

#### **5.4. Nárok na úhradu nákladů spojených se soudním řízením, v němž se sterilizované osoby domáhaly svých práv, a dalšími prostředky právní ochrany, které volily**

Mnohé osoby, jež podstoupily sterilizace v rozporu s právem, podaly žaloby na ochranu osobnosti a snažily se domoci svého práva soudní cestou. Soudy do dnešního dne uznaly, že sterilizace byla provedena v rozporu s právem pouze v jednom případě, poškozené přiznaly toliko právo na omluvu. Byť soudy dosud nepřiznaly oprávněným osobám nárok na finanční odškodnění a přiměřené zadostiučinění a nelze je proto považovat za účastníky řízení, kteří by měli ve věci plný úspěch ve smyslu § 142 občanského soudního řádu, je zřejmé, že ve světle navrhované zákonné úpravy (na základě podnětu Výboru pro záležitosti romské komunity) se i tato skutečnost mění a Česká republika by i v tomto bodě měla uznat právo protiprávně sterilizovaných osob na přiměřené zadostiučinění formou finanční náhrady, v případech, kde mají tyto osoby právo na náhradu soudních nákladů a nákladů na obhajobu, jež musely prokazatelně vynaložit, aby se mohly domáhat svých práv, zejména by se mělo jednat o náklady, které nebyly nebo nemohly být uhrazeny z jakýchkoli důvodů protistranou.

### **6. Proces odškodňování**

Model odškodňování je možné zvolit a definovat několika způsoby. Jako jejich ilustrace slouží níže uvedené varianty inspirované jednak procesem odškodňování v některých evropských zemích, jednak systematickou odškodňování obětí, jak ji zná český právní řád v jiných případech.

#### Varianta a):

- Návrh **ustanovení Komise**, která by zkoumala dochované zdravotnické dokumentace, tedy materiály a dokumenty vztahující se ke sterilizacím provedeným ve shora uvedených časových obdobích na území dnešní České republiky a vyhledávala případy protiprávních sterilizací, jako tomu bylo ve Švédsku a Německu.

V případě volby této varianty by bylo zejména **nutné definovat sestavení členů Komise takovým způsobem, aby byla skutečně nezávislým orgánem**. Dále by bylo nutné definovat pravomoci a povinnosti Komise, zejména právo nahlížet do zdravotnické dokumentace a povinnost zdravotnických zařízení a jejich zaměstnanců členům Komise nahlížení do zdravotnické dokumentace umožnit a poskytnou jim další potřebnou součinnost. Dalším krokem by pak mělo být definování časového období, v němž by Komise měla být schopna případy vyhledat a vyhodnotit<sup>36</sup>. Na závěr období by pak měla být schopna předložit vládě ČR závěrečnou zprávu shrnující poznatky, ke kterým dospěla, obsahující analýzu okolností, za nichž ke sterilizacím vůbec a ke sterilizacím v rozporu s právním řádem docházelo, případně návrh metodiky odškodnění obětí sterilizací provedených protiprávně.

#### Varianta b):

- odškodnění způsobem obvyklým a známým v českém právním řádu – **odškodnění náleží osobám, které uplatní svůj nárok u příslušného správního orgánu, přihlásí se k němu a prokáží podstatné skutečnosti, tedy že jsou příslušnými osobami, včetně definování okolností, za nichž se jimi tvrzené skutečnosti považují za prokázané**. Tato varianta předpokládá vlastní aktivitu sterilizovaných osob, které v důsledku takového lékařského zákroku trpí a jsou schopné aktivně přistoupit k situaci a domáhat se určité formy kompenzace.

---

<sup>36</sup> Rada vlády pro záležitosti romské komunity uvádí v rámci časového kritéria týkajícího se cílové skupiny (v rozporu s právem sterilizovaných žen i mužů) v bodě I. 4/ svého podnětu pro vládu doporučení, že by se mělo jednat o osoby, u nichž *“Sterilizace nebo nátlak k ní se uskutečnil v době od 25. února 1948 do současnosti.”*

Český právní řád obsahuje institut mimosoudního odškodnění osob státem za újmu nemajetkové povahy ve čtyřech základních případech:

- v souvislosti s o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem,
- v souvislosti s poskytnutou pomocí ozbrojenému bezpečnostnímu sboru,
- v souvislosti s vypořádáním se státem se svou minulostí,
- v souvislosti s poskytnutím peněžité pomoci obětem trestné činnosti.

### **6.1. Mimosoudní odškodnění osob v souvislosti s odpovědností za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem**

Právní úprava je obsažena v zákoně č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem.

### **6.2. Mimosoudní odškodnění osob v souvislosti s poskytnutou pomocí ozbrojenému bezpečnostnímu sboru**

Úpravu je možno nalézt v těchto právních předpisech:

- zákon č. 283/1991, o Policii České republiky,
- nařízení č. 468/1990 Sb., o jednorázovém odškodnění za poškození zdraví nebo smrt, ke kterým došlo v souvislosti s pomocí poskytnutou Sboru nápravné výchovy,
- nařízení č. 174/1993 Sb., o jednorázovém mimořádném odškodnění za poškození zdraví nebo smrt v souvislosti s pomocí poskytnutou Policii České republiky nebo obecní policii.

#### **a) Pravomoc ozbrojeného bezpečnostního sboru**

Policie ČR je oprávněna při plnění úkolů požadovat od právnických a fyzických osob pomoc (§ 47 odst. 1 zákona o policii). Ty mají povinnost žádosti o pomoc vyhovět v případě nebezpečí bezprostředního ohrožení života a zdraví nebo majetku. Této povinnosti jsou zproštěni, pokud by tím vystavily vážnému ohrožení sebe, svého příbuzného v pokolení přímém, svého sourozence, osvojitele, osvojence, manžela nebo druhu anebo jiné osoby v poměru rodinném nebo obdobném, jejichž újmu by právem pocítovala jako újmu vlastní (§ 48 zákona o policii). V této souvislosti je vhodné zmínit, že přestože zákon o obecní policii implicitně předpokládá, že obecní strážník má stejnou pravomoc požádat fyzickou osobu o pomoc podobně jako policie ČR (§ 26 odst. 2 zákona o obecní policii), explicitně toto oprávnění zákon strážníkům nesvěřuje.

#### **b) Odpovědnost státu/obce za škodu způsobenou pomáhající osobě**

LIGA předesílá, že odpovědností za škody způsobené pomáhající osobou a škodám způsobeným samotným policistou se v tomto systémovém doporučení nezabývá.

V případě, že osoba poskytla na žádost nebo s vědomím policie pomoc, při které jí vznikne škoda, stát za tuto škodu odpovídá (§ 49 odst. 1 zákona o policii). V případě pomoci obecní policii za škodu odpovídá obec (§ 24 odst. 2 zákona o obecní policii). Stát, ale i obec se této odpovědnosti může zprostit jen tehdy, způsobil-li si tuto škodu poškozený úmyslně. Z dikce zákona vyplývá, že odpovědnost státu (obce) osobě poskytující pomoc se vztahuje jak na škodu materiální tak imateriální.

Shora uvedené skupiny institutů mimosoudního odškodnění LIGA uvádí jako analogicky příhodné zejména jako příklad, a to právě s ohledem na hmotnou potřebu efektivního odškodnění obětí sterilizace vzhledem k pozitivním závazkům státu. Tedy zejména povinnosti vytvořit odpovídající legislativní rámec, ustavit odpovídající orgány a administrativní postupy, které porušení lidských práv nestranně a účinně vyšetří a viníky také potrestají a kromě toho i dohlížet nad fungováním takových orgánů či institucí. Z hlediska procesních principů jsou inspirativní prvky obsažené ve shora uvedených právních normách shrnuty v následujících podkapitolách.

### 6.3. Mimosoudní odškodnění osob v souvislosti s vypořádáním se státem se svou minulostí

Úpravu nalezneme v těchto právních předpisech:

- zákon č. 217/1994 Sb., o poskytnutí jednorázové peněžní částky některým obětem nacistické perzekuce,
- zákon č. 39/2000 Sb., o poskytnutí jednorázové peněžní částky příslušníkům československých zahraničních armád a spojeneckých armád v letech 1939 až 1945,
- zákon 261/2001 Sb., o jednorázové peněžní částce účastníkům bojů za osvobození,
- zákon č. 172/2002 Sb., o odškodnění osob odvezených do SSSR nebo do táborů, které SSSR zřídil v jiných státech,
- zákon č. 203/2005 Sb., o odškodnění některých obětí okupace Československa vojsky Svazu sovětských socialistických republik, Německé demokratické republiky, Polské lidové republiky, Maďarské lidové republiky a Bulharské lidové republiky.

#### 6.3.1. Zákony zabezpečující nápravu vzniklých křivd spojených s obdobím druhé světové války

Zákony zabezpečující nápravu vzniklých křivd spojených s obdobím druhé světové války, tedy konkrétně zák. č. 217/1994 Sb., o poskytnutí jednorázové peněžní částky některým obětem nacistické perzekuce, zák. č. 39/2000 Sb., o poskytnutí jednorázové peněžní částky příslušníkům československých zahraničních armád a spojeneckých armád v letech 1939 až 1945, zák. č. 261/2001 Sb., o jednorázové peněžní částce účastníkům bojů za osvobození, zakládají totožný procesní postup a stejné procesní principy.

##### a) Vždy šlo o jednorázovou peněžní částku

Toto řešení je pochopitelné s ohledem na důvody jednorázového odškodnění řešené předmětnými zákony. Nemusí být však vhodné v případě sterilizací, jestliže mohou existovat vhodnější způsoby odškodnění (např. uhrazení nákladů spojených s reparačním chirurgickým zákrokem a související léčbou).

##### b) Řízení bylo zahájeno na návrh žadatele v prekluzivní lhůtě

Řízení muselo být vždy zahájeno na návrh oprávněné osoby. Nikdy nebylo zahájeno z moci úřední. Všechny zákony současně stanovovaly poměrně krátkou prekluzivní lhůtu pro podání žádosti o nárok (jednorázovou peněžní částku). Vzhledem k tomu, že řízení byla vedena ve správním řízení, žádost mohla být zcela formální, nemusela tedy obsahovat všechny náležitosti. Ty mohly být dodány v průběhu řízení. Pochopitelně však žadatelé principy správního řízení obecně neznají, proto vznikaly spory o opožděné podání žádosti o nárok, kdy žadatelé následně odmítnutí zahájení řízení z důvodů pozdního podání žádosti rozporovali žalobními návrhy dokazující, že tak učinit nemohli, neboť neměly obstarány všechny potřebné podklady pro řízení.

Poučení pro budoucí právní úpravu na základě zkušenosti s aplikací shora uvedených reparačních zákonů vyplývá, že není vhodné pouze rigidně operovat s *neznalostí zákona* za současné komplikovanosti právní regulace, zvláště u skupin nemajících v praxi přístup k efektivní právní pomoci a ke spravedlnosti. Taková řešení by nutně vedla pouze ke sporům a nižší efektivitě naplňování účelu zákona. Nová právní úprava by naopak měla předjímat vznik možných komplikací a neměla by používat implicitních předpokladů atp. Současně je třeba říci, že také **prekluzivní lhůta** by buď měla být **dostatečně dlouhá** nebo **obsahovat možnost odstranění tvrdosti prekluze přihlédnutím k okolnostem případu**.

##### c) Na řízení byl použit správní řád, pokud zákon nestanovil jinak

Na řízení o žádosti o nárok na jednorázové odškodnění byl vždy použit správní řád. To pochopitelně mělo mimořádné dopady na postup správního orgánu vyřizujícího žádost. Důležité principy správního řízení (zákony byly realizovány za účinnosti zák. č. 71/1967 Sb., správního řádu), a to konkrétně zásada materiální pravdy spolu se zásadou vyšetřovací zabezpečovaly, že důkazní

břemeno neleželo pouze na žadateli o nárok, ale vyžadovalo, aby si správní orgán zjistil skutečný stav věci (§ 32 zák. č. 71/1967 Sb., správního řádu).

Pro budoucí právní úpravu by mohla být nejzajímavější skutečnost, že nová právní úprava správního řízení (zákon č. 500/2004 Sb.) změkčuje zásadu materiální pravdy (§ 3 ukládá správním orgánům povinnost zjistit stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti), důkazní povinnost neleží pouze na žadateli, a tak s ohledem na předmět budoucí právní úpravy lze více než doporučit, aby se na celý proces vztahoval **správní řád**.

#### **d) Soudní přezkum po první instanci**

Ve všech zmiňovaných právních úpravách byl vyloučen řádný opravný prostředek v rámci veřejné správy. Ten byl nahrazen soudním přezkumem zajišťovaným Vrchním soudem, který přezkoumával jak procesní tak věcnou správnost správního rozhodnutí. **Stejný postup v případě budoucí právní úpravy nelze než doporučit.**

S ohledem na novou úpravu správního soudnictví a části 5. o. s. ř. se domníváme, že by bylo nejvhodnější, aby ve věci rozhodoval krajský soud právě postupem podle nové části 5. o. s. ř. (§ 244 a násl.).

#### **e) Posouzení oprávněnosti nároku vždy pouze s osvědčením ministerstva obrany**

Všechny shora zmiňované zákony předpokládaly, že žadatel předloží osvědčení vydané ministerstvem obrany podle zák. č. 255/1946 Sb., o příslušnících československé armády v zahraničí a o některých jiných účastnících národního boje za osvobození, případně, že bude jinak dohledatelné (např. v případech, kdy žadatel zemřel a právo přináleželo nejbližším příbuzným). V této souvislosti je třeba říci, že zák. č. 255/1946 Sb., neobsahoval jakoukoliv procení úpravu postupu ministerstva obrany při vydávání zmiňovaného osvědčení, což bylo často údajně velmi problematické.

Navíc je třeba zdůraznit, že titul k přiznání jednorázového odškodnění se vždy opíral o objektivně verifikovatelné ukazatele (např. občan byl v určité době příslušníkem Spojenecké armády apod.), u nichž mohly nastat obtíže pouze v případě důkazní nouze. **V procesu odškodňování nebylo nutné posuzovat takové kruciólní otázky jako je např. existence informovaného souhlasu apod.**

### **6.3.2 Zákony zabezpečující odškodnění za křivdy související s komunistickým režimem**

Zákony zabezpečující odškodnění za křivdy související s komunistickým režimem jsou v současné době dva:

- zákon č. 172/2002 Sb., o odškodnění osob odvečených do SSSR nebo do táborů, které SSSR zřídil v jiných státech, a
- zákon č. 203/2005 Sb., o odškodnění některých obětí okupace Československa vojsky Svazu sovětských socialistických republik, Německé demokratické republiky, Polské lidové republiky, Maďarské lidové republiky a Bulharské lidové republiky.

#### **a) Shodné znaky s právní úpravou zabezpečující nápravu vzniklých křivd spojených s obdobím druhé světové války**

Obecně lze říci, že také oba uvedené předpisy obsahují velice podobnou úpravu jako v případě předpisů upravujících zabezpečení nápravy vzniklých křivd spojených s obdobím druhé světové války. Shodné znaky jsou následující:

- uplatnění prekluzivní lhůty,
- na řízení se vztahuje úprava správního řízení,
- bezprostřední soudní přezkum.

#### **b) Obtížnější dokazování**

Jestliže právní úprava zabezpečující nápravu vzniklých křivd spojených s obdobím druhé světové války se důkazně opírá o osvědčení, které bylo vydáváno ministerstvem obrany bezprostředně

po válce a tedy v době existence dostatečných důkazů, pak v případech odškodňování utrpení z dob komunistického režimu je situace důkazně výrazně obtížnější. Proto také oba zákony na jednu stranu ulehčují dokazování přeložením výpovědí dvou svědků apod., na druhou stranu zákonná dikce latentně navádí k výkladu, že důkazní břemeno leží na žadateli. V každém případě je dokazování výrazně komplikovanější a vede k průtahům v řízeních (viz např. <http://www.cssz.cz/tisk/03/030204.asp>).

### 6.3.3. Shrnutí

Právní úprava řešící jednorázové odškodnění v souvislosti s minulostí českého státu je rozhodně inspirativní (bezprostřední soudní přezkum, na řízení o žádosti se použije správní řád atd.) a poučná (nevhodnost krátké prekluzivní lhůty pro uplatnění nároku, nejasnost právní úpravy pro občana). **V podnětu navržena právní úprava však bude v prvé řadě čelit problému, kterým se analyzované zákony vůbec nezabývaly, totiž dokazování, zda byl ke sterilizaci dán informovaný souhlas či nikoliv. Tato problematika bude vyžadovat specifická procesní opatření, která v analyzované právní úpravě nebyla řešena.**

### 6.4. Odškodňování osob v souvislosti s poskytnutím peněžité pomoci obětem trestné činnosti.

Právní úprava této problematiky je obsažena v zákoně č. 209/1997 Sb., o poskytnutí peněžité pomoci obětem trestné činnosti. Tato úprava se podle názoru LIGY z hlediska principů nejvíc blíží principům úpravy odškodnění obětí protiprávních sterilizací, neboť podstata skutku, který se odškodňovaným osobám stal, je obdobná. V obou případech jde o poškození zdraví, narušení osobní integrity zásahem zvenčí.

V některých bodech se ovšem liší, neboť z hlediska naplnění smyslu i účelu připravovaného zákona, na základě kterého by měly být odškodněny protiprávně sterilizované osoby, je lepší volit takové prostředky, které lépe zajistí jejich finanční kompenzaci. **Rozdíly** proto spočívají zejména **ve volbě a škále forem odškodnění**, dále v doporučení aplikovat v tomto případě **správní řád**, v principu dokazování majícím těžiště v možnosti **dokázat, že ke skutku mohlo dojít**, což bezprostředně souvisí i s aplikací správního řádu, a dále v **prodloužení prekluzivní lhůty** oproti úpravě odškodnění obětí trestných činů.

S ohledem na všechny uvedené skutečnosti si proto LIGA dovoluje pojmout pojednání o principech odškodnění podle zákona č. 209/1997 Sb., o poskytnutí peněžité pomoci obětem trestné činnosti ve srovnání se shora uvedenými právními úpravami poněkud odlišně. Principy odškodnění podle tohoto zákona považuje za pravděpodobně nepraktičtější inspiraci pro doporučení a vysvětlení principů navrhovaných pro novou úpravu odškodnění sterilizovaných osob.

Principy odškodnění podle zákona č. 209/1997 Sb., o poskytnutí peněžité pomoci obětem trestné činnosti:

Stát poskytuje odškodnění fyzickým osobám, kterým v důsledku trestného činu vznikla škoda na zdraví, resp. pozůstalým, které následkem trestného činu zemřely. Pomoc poskytuje formou jednorázové peněžní částky určené k překlenutí zhoršené sociální situace, což v případě sterilizací není jediná možnost účinné reparace.

#### a) Orgán poskytující odškodnění

Pomoc poskytuje na základě žádosti ministerstvo spravedlnosti (§ 1 odst. 2). Rovněž v případě odškodňování obětí protiprávních sterilizací by bylo vhodné, aby o odškodnění rozhodovalo buď **ministerstvo spravedlnosti**, nebo **zvláštní komise** sestavená ze zástupců ministerstva zdravotnictví, ministerstva spravedlnosti, eventuálně ministerstva sociálních věcí (vždy po jednom zástupci za každou oblast) a dále nejméně z 3 zástupců nezávislých institucí, které se dané problematice věnují, ať už by šlo o nevládní organizace, státní instituce nezávislé na vládě (Kancelář veřejného ochránce práv) nebo zástupce mezinárodních institucí.

#### b) Pomoc je poskytována na základě žádosti (§ 7)

**Náležitosti žádosti** jsou velmi inspirativní pro procesní náležitosti žádosti o odškodnění obětí sterilizace. Návrh pro připravovanou právní úpravu je proto následující:

- jméno a příjmení oběti, rodné číslo, bydliště;



- poslední doklad o rozhodnutí o sterilizaci – např. protokol sterilizační komise, rozhodnutí ošetřujícího lékaře, přednosta oddělení zdravotnického zařízení;
- pokud je sterilizovaná osoba nemůže předložit, musí na ně odkázat – orgán rozhodující o udělení odškodnění a jeho výši by pak měl mít právo nahlížet do zdravotní dokumentace, přičemž příslušná zdravotnická zařízení jsou povinna mu v tomto směru poskytnout patřičnou součinnost;
- doklady, které má sterilizovaná osoba k dispozici a které mohou dokládat její tvrzení;
- žadatel by byl dále povinen uvést, zda je jedinou osobou oprávněnou žádat odškodnění nebo zda měl v době sterilizace i manžela, případně jinou osobu blízkou, s níž prokazatelně sdílel domácnost, eventuelně se vzájemně vyžívali, případně měli vůči sobě vyživovací povinnost.

### c) Důkazní břemeno

Shora uvedené náležitosti respektují skutečnost, že dosavadním šetřením případů protiprávní sterilizace se projeví nedostatky systému pořizování a vedení zdravotnické dokumentace a dále obstarávání podkladů pro sterilizační zákrok. Z těchto důvodů **není možné nutit žadatele, aby sám výhradně nesl důkazní břemeno**, naopak by měly být použity **zásady správního řádu** a tíha důkazního břemena by měla spočívat především na orgánu, který o odškodnění rozhoduje. V případě, že ani ten není schopen jednoznačně a spolehlivě prokázat sterilizovanou osobou tvrzené skutečnosti, bylo by namíste využít princip uzákoněný v tomto případě např. ve švédské úpravě, kde **dotčená osoba, resp. rozhodující orgán měl(a) prokázat pravděpodobnost, že se skutek stal**, tedy např. pravděpodobnost, že za daných okolností svého případu souhlasila se sterilizací pod nátlakem<sup>37</sup> nebo nebyla o důsledcích sterilizace pro svůj soukromý život řádně poučena.

Problematika dokazování není zákonem č. 209/1997 Sb. blíže řešena, neboť ve smyslu § 5 se pomoc poskytne, jestliže o vině pachatele trestného činu, kterým byla způsobena škoda na zdraví, bylo rozhodnuto odsuzujícím rozsudkem nebo rozsudkem, kterým byl pachatel pro nepřičetnost zproštěn obžaloby. Z tohoto i následujících ustanovení definujících podmínky odškodnění je zřejmé, že dokazování je v tomto případě jednoduché, neboť vychází z příslušných rozhodnutí soudu ve věci. Tak tomu ovšem není v případech sterilizace.

### d) Prekluzivní lhůta pro uplatnění nároku a podání žádosti

Zákon č. 209/1997 Sb. definuje pro podání žádosti o peněžitou pomoc prekluzivní lhůtu o délce 1 roku ode dne, kdy se oběť dozvěděla o vzniku škody. V praxi nejprve musí proběhnout trestní řízení, řízení o náhradě škody atd., zákon sám v textu předpokládá, že oběť využije všech dostupných právních prostředků pro zjednání nápravy, navíc se pomoc poskytne pouze v případě, pokud škoda na zdraví nebo v důsledku smrti způsobená trestným činem nebyla plně nahrazena. Přitom ovšem zůstává skutečností, že orgány činné v trestním řízení mají povinnost poučit oběť trestné činnosti, resp. pozůstalé o možnosti žádat o peněžitou pomoc podle zákona č. 209/1997 Sb.

Případ odškodňování obětí sterilizace je v tomto ohledu diametrálně odlišný. Neexistuje žádný orgán, který by takovou povinnost poučení měl, a v současné době, kdy je potřeba odškodnit hlavně oběti, které protiprávně sterilizovány byly, a to i v relativně dávné minulosti, nepovažujeme za vhodné definovat v právní úpravě takovou prekluzivní lhůtu.

S ohledem na právní jistotu všech stran a právní úpravu skartačního řádu včetně skartačních lhůt obsaženou ve vyhlášce ministerstva zdravotnictví č. 385/2006 Sb., o zdravotnické dokumentaci je však nutné takovou lhůtu pro uplatnění nároku na odškodnění definovat, jinak by mohly být skutečnosti tvrzené žadatelem naprosto neprokazatelné.

LIGA proto navrhuje, aby **prekluzivní lhůta** pro podání žádosti o odškodnění v připravovaném legislativním znění by byla navržena **10 let od účinnosti zákona, na jehož základě by se oběti sterilizace odškodňovaly, a dále 10 let od účinnosti nové právní úpravy problematiky sterilizace**. Dále by bylo vhodné, aby nová právní úprava obsahovala **možnost odstranění tvrdosti prekluze s přihlédnutím k okolnostem případu**.

<sup>37</sup>[http://www.ochrance.cz/dokumenty/dokument.php?back=/cinnost/aktual.php&doc=329#\\_Toc123029653](http://www.ochrance.cz/dokumenty/dokument.php?back=/cinnost/aktual.php&doc=329#_Toc123029653), str. 57 a násled.

#### e) Právní rámec úpravy řízení o odškodnění protiprávně sterilizovaných osob

Na postup ministerstva spravedlnosti podle zákona č. 209/1997 Sb. se nevztahuje správní řád, právní vztahy v něm upravené se řídí příslušnými ustanoveními občanského zákoníku. Dle našeho názoru (viz i např. shora uvedená problematika důkazního břemene) by bylo nanejvýš vhodné, aby se řízení o odškodnění protiprávně sterilizovaných osob řídilo **správním řádem**.

### 7. Závěrečné doporučení

Na základě výše uvedeného rozboru pozitivních závazků státu a mechanismů mimosoudního odškodňování Liga lidských práv navrhuje všem ministrům, na něž se obrací prostřednictvím vlády podnět Rady vlády pro záležitosti romské komunity z 19. února 2007, aby **pro zajištění snadného přístupu ke spravedlivému odškodnění všech obětí sterilizace** vzaly do úvahy všechny české i zahraniční zkušenosti s odškodňováním v souladu s výše uvedenými příklady a argumenty, a následně zvolily takový model, který zajistí přístup ke spravedlnosti maximálnímu počtu obětí protiprávní sterilizace.



(C) Liga lidských práv, 2007