

MINISTERSTVO SPRAVEDLNOSTI

Kancelář vládního zmocněnce pro zastupování České republiky
před Evropským soudem pro lidská práva

Follow-up rozhodnutí Evropského výboru pro sociální práva ve věci č. 117/2015 – *Transgender Europe a ILGA-Europe proti České republice* Zpráva předložená vládou České republiky dne 21. prosince 2021

ÚVOD

Dne 15. května 2018 přijal Evropský výbor pro sociální práva („EVSP“) rozhodnutí o odůvodněnosti kolektivní stížnosti č. 117/2015 – *Transgender Europe a ILGA-Europe proti České republice*. V rozhodnutí EVSP shledal, že došlo k porušení čl. 11 odst. 1 Evropské sociální charty (dále jen „Charta“), neboť česká právní úprava podmiňuje úřední uznání změny pohlaví chirurgickým zákrokem spojeným se sterilizací. Ohledně zbývajících námitek stěžovatelských organizací, týkajících se zákazu diskriminace zakotveného v preambuli Charty z roku 1961, EVSP porušení uvedeného ustanovení neshledal.

Dne 24. října 2018 přijal Výbor ministrů Rady Evropy rezoluci č. CM/ResChS(2018)9. V něm přihlédl k vyjádření vlády ze dne 10. září 2018 [DD(2018)861] a uvedl, že:

- bere na vědomí záměr českých orgánů uvést situaci do souladu s Chartou;
- vítá opatření, jejichž cílem je změna relevantní právní úpravy týkající se uznání genderové identity transgender osob v souladu s Chartou, jakož i další opatření přijatá za účelem překladu a zveřejnění rozhodnutí EVSP;
- v příští zprávě očekává informace o dalším vývoji ohledně implementace rozhodnutí o kolektivní stížnosti.

V návaznosti na rozhodnutí EVSP a usnesení Výboru ministrů vláda předkládá tuto zprávu o implementaci rozhodnutí. Ve zprávě jsou nejprve uvedeny údaje o plánované změně právní úpravy, poté informace o relevantní rozhodovací činnosti vnitrostátních vrcholných soudů a na závěr informace o zamýšleném strategickém rámci zajištění práv LGBT+ lidí.

I. LEGISLATIVNÍ PROCES

Již před vydáním rozhodnutí EVSP se věci začalo zabývat Kolegium expertů k výkonu rozsudků Evropského soudu pro lidská práva, které je poradním orgánem vládního zmocněnce pro zastupování České republiky před Evropským soudem pro lidská práva („ESLP“). Je složeno ze zástupců všech ministerstev, obou komor Parlamentu České republiky, vrcholných soudů, státního zastupitelství, Kanceláře veřejného ochránce práv, akademické obce a občanské společnosti. Navzdory jeho označení je poslání Kolegia širší a jeho úkolem je i analyzovat rozhodnutí EVSP vydaná v řízeních proti České republice a formulovat příslušným orgánům doporučení k přijetí obecných opatření k implementaci těchto rozhodnutí. Širším cílem činnosti Kolegia je přispět k používání Charty a rozhodovací praxe EVSP v každodenní praxi vnitrostátních orgánů, a v konečném důsledku pak plná realizace hospodářských, sociálních a kulturních práv, které jsou v Chartě a jejich protokolech zakotveny. Webové stránky Kolegia jsou dostupné [zde](#).

Problematice české právní úpravy změny pohlaví se Kolegium podrobně a opakovaně věnovalo na svých zasedáních již od roku 2015, a to v návaznosti na rozsudky ESLP ve věci *Y. Y. proti Turecku* (č. 14793/08, rozsudek ze dne 10. března 2015) a později také ve věci *A. P., Garçon a Nicot proti Francii*

(č. 79885/12, 52471/13 a 52596/13, rozsudek ze dne 6. dubna 2017). Zápis z jednání Kolegia dne 10. listopadu 2015 je dostupný [zde](#), z jednání dne 14. prosince 2016 [zde](#), z jednání dne 12. června 2017 [zde](#) a z jednání dne 28. února 2018 [zde](#). Na problém současně upozornila veřejná ochránkyně práv, jakož i Výbor pro sexuální menšiny Rady vlády pro lidská práva. Na základě všech proběhlých diskusí dospěly zúčastněné subjekty k závěru o potřebě novelizace příslušných právních předpisů, která by odstranila nesoulad mezi českou právní úpravou změny pohlaví s mezinárodním právem. Již na počátku roku 2018 byly v tomto směru ze strany Ministerstva spravedlnosti zahájeny legislativní práce, a to ve spolupráci s Ministerstvem zdravotnictví a za konzultací se zástupci nevládních organizací hájících práva LGBT+ osob.

V červnu 2018 Ministerstvo spravedlnosti předložilo do mezirezortního připomínkového řízení návrh novely občanského zákoníku, zákona o specifických zdravotních službách a zákona o matrikách, jménu a příjmení. Podle tohoto návrhu by úřední změna pohlaví byla přístupná osobám starším 15 let, u nichž byla sexuologem potvrzena porucha pohlavní identity a které učiní prohlášení před matričním úřadem. Na základě toho by matriční úřad zapsal změnu pohlaví do knihy narození. Zároveň by zůstala zachována tzv. chirurgická změna pohlaví podle zákona o specifických zdravotních službách, avšak pouze na základě dobrovolnosti, a nikoliv jako podmínka úřední změny pohlaví.

V listopadu 2018 proběhlo vypořádávání připomínek. Zásadní připomínky k předloženému návrhu uplatnilo Ministerstvo vnitra. Dle zástupců této instituce by návrh vedl k mnoha praktickým problémům; např. by umožnil, aby osoba, která je z právního hlediska muž, fakticky porodila dítě, nebo by mohl vést k opakovaným změnám pohlaví. Dále by dle názoru Ministerstva vnitra bylo vhodnější, aby rozhodování o změně pohlaví bylo svěřeno soudům, a nikoliv matričním úřadům. Diskuse o těchto otázkách probíhaly jak mezi oběma dotčenými ministerstvy, tak na dalších zasedáních Kolegia (a to konkrétně na jednání dne 22. listopadu 2018, zápis dostupný [zde](#), a na jednání ze dne 14. ledna 2020, zápis dostupný [zde](#)). Zásadní připomínky Ministerstva vnitra se však následně nepodařilo vypořádat ani na úrovni náměstků, resp. ministrů.

V říjnu 2021 proběhly volby do Poslanecké sněmovny České republiky. Nová vláda, která bude ustavena v následujících týdnech, se k uvedenému legislativnímu návrhu vrátí.

II. ROZHODOVACÍ ČINNOST VNITROSTÁTNÍCH SOUDŮ

Otázkou souladu české právní úpravy změny pohlaví s mezinárodním právem se zabývaly a doposud zabývají i vnitrostátní soudy. Řízení v této věci zahájila osoba, které byla po narození určeno mužské pohlaví a přiděleno rodné číslo ve tvaru užívaném u mužů. Již od dětství se ovšem tato osoba s mužským pohlavím neidentifikuje; považuje se za osobu neutrálního pohlaví a v případě nutnosti volby preferuje ženské pohlaví. Její žádosti o změnu rodného čísla do ženského tvaru Ministerstvo vnitra odmítlo vyhovět, dokud nedoloží lékařskou správu o dokončení změny pohlaví včetně chirurgického zákroku. Proti postupu Ministerstva vnitra se dotčená osoba bránila ve správním soudnictví žalobou proti nezákonnému zásahu. Namítala, že podmínka podrobit se chirurgickému zákroku spojenému se sterilizací je v rozporu s jejími ústavně zaručenými právy a mezinárodními závazky České republiky.

Městský soud v roce 2018 tuto žalobu zamítl s odůvodněním, že předmětná právní úprava není v rozporu s ústavním pořádkem České republiky ani s judikaturou ESLP. Žalobkyně proti tomuto rozsudku podala kasační stížnost. Dne 30. května 2019 Nejvyšší správní soud rozsudkem sp. zn. 2 As 199/2018 zmíněnou kasační stížnost zamítl. Uvedl zejména, že současná česká společnost zatím stále trvá na binaritě právního pohlaví a na přísných požadavcích na změnu pohlaví. Volba, před kterou staví aktuální česká právní úprava jedince, který pociťuje nesoulad mezi svým právním a subjektivně pociťovaným pohlavím, je dle Nejvyššího správního soudu přiměřená a drží se v mezích toho, co lze po takové osobě v dnešních poměrech české společnosti spravedlivě požadovat. Rozsudek je k dispozici [zde](#).

Žalobkyně následně podala ústavní stížnost, v níž namítla porušení svých základních práv v důsledku uplatnění stávající právní úpravy, konkrétně příslušných ustanovení občanského zákoníku, zákona o specifických zdravotních službách a zákona o evidenci obyvatel, které jsou dle jejího názoru v rozporu s ústavním pořádkem. Svou ústavní stížnost proto stěžovatelka spojila s návrhem na zrušení předmětných ustanovení.

Senát, jemuž byla věc přidělena, dne 11. února 2020 rozhodl, že řízení o ústavní stížnosti přeruší a návrh stěžovatelky na zrušení daných ustanovení postoupí plénu Ústavního soudu. Konstatoval přitom, že z napadených soudních rozhodnutí plyne, že Nejvyšší správní soud i městský soud se rozhodly nenásledovat rozsudek ESLP ve věci *A. P., Garçon a Nicot proti Francii*. Je proto nezbytné, aby Ústavní soud meritorně posoudil, zda ob stojí jejich postup z hlediska ústavněprávního, a to včetně povinnosti dodržování mezinárodních závazků České republiky. Rozhodnutí je k dispozici [zde](#).

Věc je plénem projednávána pod sp. zn. Pl. ÚS 2/20. Ústavní soud dosud nerozhodl.

III. NÁVRH VLÁDNÍ STRATEGIE ROVNOSTI A ODSTRAŇOVÁNÍ BARIÉR DŮSTOJNÉHO ŽIVOTA LGBTI+ LIDÍ V ČR 2021–2026

V dubnu 2021 předložila zmocněnkyně vlády pro lidská práva ve spolupráci s Výborem pro sexuální menšiny Rady vlády pro lidská práva do meziresortního připomínkového řízení návrh *Vládní strategie rovnosti a odstraňování bariér důstojného života LGBTI+ lidí v ČR 2021–2026*. Strategie by se měla stát prvním vládním dokumentem, který se komplexně věnuje právům, životům a problémům LGBTI+ osob. Navazuje na předchozí aktivity vlád České republiky a věnuje se všem hlavním tématům dotýkajícím se práv LGBTI+ lidí. Strategie se věnuje šesti strategickým oblastem a směřuje v každé z nich k posílení ochrany práv, odstranění bariér a zajištění rovného postavení. Jedná se o ochranu lidské důstojnosti a práva na sebeurčení, rodinné vztahy, zaměstnání a pracovní život, sociální a zdravotní oblast, vzdělávání a institucionální ochranu práv LGBTI+ lidí. Ve zmíněných oblastech přináší návrhy opatření směřující k lepší ochraně práv, odstranění bariér a rovnému postavení LGBTI+ lidí v České republice.

Tato strategie bude v případě schválení v první řadě strategickým dokumentem vlády ČR, která v rámci ní nastaví směr a mantinely svých činností souvisejících s právy LGBTI+ lidí a přístupem úřadů k nim. Z toho tedy vyplývá, že adresáty primárně budou příslušné ústřední orgány státní správy. Těm strategie v časovém rámci 2021–2026 uloží jednotlivé úkoly (resp. opatření), prostřednictvím kterých má být dosaženo vymezených cílů. Jejich naplňováním pak dojde ke zlepšení postavení LGBTI+ lidí, a to jak všeobecně, tak i dílčích skupin ve určité životní situaci a s vlastními potřebami. Sekundární okruh adresátů představují další veřejné instituce včetně orgánů samosprávy.

Každé opatření bude mít určeného odpovědného gestora (zpravidla ministerstvo), jenž dalším přidělováním odpovědnosti za řešení uvnitř své struktury zaručí adekvátní naplňování každého opatření. Dále budou opatření obsahovat termín splnění a indikátor, podle kterého se bude splnění hodnotit.

Návrh strategie obsahuje i Opatření 1.3.1. s názvem *Zrušit požadavek lékařských zákroků a zne-možnění reprodukční funkce v případě úřední změny pohlaví*. Gestory pro toto opatření jsou určeny Ministerstvo spravedlnosti, Ministerstvo vnitra a Ministerstvo zdravotnictví. Jako termín pro splnění opatření je navržen prosinec 2022. V popisu opatření se uvádí: „Mezinárodní standardy ochrany lidských práv považují povinné operativní zákroky při úřední změně pohlaví za rozporné s ochranou lidských práv. Operativní zákroky by tedy měly být podstupovány v případě medicínské indikace a se svobodným a informovaným souhlasem stejně jako jakákoliv jiná léčba. Měla by být zachována i jejich úhrada z veřejného zdravotního pojištění stejně jako úhrada i dalších forem nutné péče.“ Indikátor opatření je vymezen následovně: „Předložení příslušné novely občanského zákoníku, zákona o matrikách, jménu a příjmení a zákona o specifických zdravotních službách.“

Připomínkové řízení k návrhu strategie bylo uzavřeno, a její text tak byl finalizován. Návrhem strategie se bude zabývat nová vláda vzešlá z parlamentních voleb.

ZÁVĚR

Česká republika si je vědoma toho, že k implementaci rozhodnutí *Transgender Europe a ILGA-Europe proti České republice* zatím nedošlo. Věci se nicméně zabývá jak výkonná moc, tak moc soudní. Plénum Ústavního soudu rozhodne, zda pro rozpor s ústavním pořádkem zruší ustanovení příslušných zákonů, které pro úřední uznání změny pohlaví vyžadují provedení zdravotních výkonů spojených se znemožněním reprodukční funkce. Ministerstvo spravedlnosti spolu s Ministerstvem zdravotnictví vypracovalo návrh novely příslušných předpisů, kterým by zmíněná podmínka uznání změny pohlaví měla být vypuštěna. Návrhem se bude zabývat nová vláda. Ta se též bude zabývat návrhem strategie usilující o plné naplnění práv LGBT+ lidí. O dalším vývoji a přijatých opatřeních bude vláda EVSP informovat v další zprávě o implementaci rozhodnutí.