

Úřad vlády ČR

Analýza možností vytvoření institutu ochránce práv dětí v ČR

Analýza možností vytvoření nezávislého mechanismu monitorování ochrany práv dětí a naplňování Úmluvy o právech dítěte

Sekretariát Rady vlády ČR pro lidská práva

30.5.2017

Obsah

1. Analýza základních parametrů modelu monitorovacího mechanismu	2
1.1 Základní mezinárodní východiska	2
1.1.1 Národní orgány na prosazování a ochranu lidských práv.....	2
1.1.2 Národní orgán na prosazování a ochranu práv dítěte	3
1.2 Minimální požadavky na podobu a pravomoci národního lidskoprávního orgánu vyplývající z Pařížských principů	4
1.2.1 Podoba národního lidskoprávního orgánu	4
1.2.2 Mandát národního orgánu	6
1.3 Zvláštní požadavky vztahující se k národnímu orgánu pro práva dítěte.....	9
1.3.1 Specifické zásady vztahující se k podobě národního orgánu pro práva dítěte	10
1.3.2 Mandát národního orgánu pro práva dítěte.....	11
2. Charakteristika úpravy dětského veřejného ochránce práv v některých evropských státech	12
3. Evaluace české právní úpravy dohledu nad ochranou práv dětí z hlediska souladu s Pařížskými principy	15
2.1 Obecné mechanismy ochrany práv jednotlivců	15
2.1.1 Veřejný ochránce práv.....	15
2.1.2 Státní zastupitelství	19
2.1.3 Soudy.....	21
2.2 Zvláštní mechanismy ochrany práv dětí	22
2.2.1 Orgány sociálně-právní ochrany dětí	22
2.2.2 Ministerstvo práce a sociálních věcí	22
2.2.3 Další ústřední orgány státní správy	23
2.2.4 Česká školní inspekce.....	23
2.2.5 Další státní a samosprávné orgány	23
2.2.6 Výbor pro práva dítěte	24
4. Návrh věcného řešení	24
4.1 Organizační zakotvení	24
4.1.1 Rozšíření pravomocí veřejného ochránce práv novelou zákona č. 349/1999 Sb. .	24
4.1.2 Zřízení samostatného ochránce práv dětí.....	26
4.3 Podoba orgánu.....	27
4.4 Působnost	28
4.4.1 Věcná působnost.....	28
4.4.2 Osobní působnost	28
4.5 Pravomoc	29
4.5.2 Pravomoc chránit práva dítěte.....	29
4.5.2.1 Monitorování naplňování Úmluvy o právech dítěte	29
4.5.2.2 Šetření stížností dětí.....	30

1. Analýza základních parametrů modelu monitorovacího mechanismu

1.1 Základní mezinárodní východiska

1.1.1 Národní orgány na prosazování a ochranu lidských práv

Koncept národních orgánů na prosazování a ochranu lidských práv¹ (dále jen „národní lidskoprávní orgán“) se začal rozvíjet v návaznosti na vznik Organizace spojených národů (dále jen „OSN“) a přijetí Všeobecné deklarace lidských práv.² V na ni navazujících mezinárodních úmluvách se pak objevují závazky pro jednotlivé státy podniknout nutné kroky za účelem zajištění respektu, ochrany a naplnění práv garantovaných příslušnou Úmluvou.³ Tyto kroky zahrnují přijetí právních předpisů a vytvoření systému státních či jiných orgánů, které budou umožňovat lidem užívat a naplňovat jejich práva a zajistí jim jejich ochranu v případě zásahů či porušení. Konkrétní podoba těchto kroků je pak odvislá od právních tradic a systémů jednotlivých států a jednotlivé úmluvy nechávají formu zajištění respektu, ochrany a naplnění garantovaných práv na jednotlivých státech.⁴

Jedním z kroků, jak přispět k naplnění těchto povinností, je i zřízení národního lidskoprávního orgánu, který bude splňovat minimální požadavky na jejich podobu a pravomoci, které byly formulovány v tzv. Pařížských principech.⁵ Tento krok hojně doporučují výbory OSN příslušné k posuzování naplňování jednotlivých úmluv (*treaty bodies*) ve svých obecných komentářích⁶ i v závěrečných doporučeních smluvním stranám k naplňování jednotlivých úmluv.⁷ Většina mezinárodních lidskoprávních úmluv však neobsahuje přímo závazek státu takový lidskoprávní orgán zřídit. Výjimkou je v tomto směru pouze Úmluva o právech osob se zdravotním postižením.⁸ Z ostatních mezinárodních úmluv o lidských právech přijatých na půdě OSN vyplývá jen určité doporučení smluvním státům zřídit národní lidskoprávní orgán v souladu s Pařížskými principy jako součást obecného závazku činit kroky za účelem naplňování práv garantovaných příslušnou úmluvou. Nejnovější aktivity OSN včetně povinnosti zřídit národní lidskoprávní orgán v Úmluvě o právech osob se

¹ Angl. *National Human Rights Institutions – „NHRIs“*

² Stručně k historii viz: <http://www.ohchr.org/Documents/Publications/FactSheet19en.pdf> .

³ Z úmluv ratifikovaných ČR se jedná o čl. 2 odst. 2 Mezinárodního paktu o občanských a politických právech, čl. 2 odst. 1 Mezinárodního paktu o hospodářských, sociálních a kulturních právech (oba vyhlášeny pod č. 120/1976 Sb.), čl. 2 odst. 1 Úmluvy OSN o odstranění všech forem rasové diskriminace (vyhlášena pod č. 95/1974 Sb.), čl. 2 Úmluvy OSN o odstranění všech forem diskriminace žen (vyhlášena pod č. 62/1987 Sb.), čl. 2 odst. 1 Úmluvy OSN proti mučení a jinému krutému, nelidskému či ponižujícímu zacházení nebo trestání (vyhlášena pod č. 143/1988 Sb.), čl. 4 Úmluvy OSN o právech dítěte (vyhlášena pod č. 104/1991 Sb.) a čl. 4 Úmluvy OSN o právech osob se zdravotním postižením (vyhlášena pod č. 10/2010 Sb. m. s.).

⁴ V ČR se jedná především o správní orgány a soudy. Viz rovněž čl. 1 a 4 Ústavy.

⁵ Rezoluce Valného shromáždění OSN ze dne 4. 3. 1994, 48/134, Národní orgány na prosazování a ochranu lidských práv. Rezoluce je dostupná z:

<http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N94/116/24/PDF/N9411624.pdf?OpenElement> .

⁶ Viz např. Obecný komentář Výboru OSN pro hospodářská, sociální a kulturní práva č. 10 k roli národních orgánů na prosazování a ochranu lidských práv v ochraně hospodářských, sociálních a kulturních práv z roku 1998, Obecný komentář Výboru OSN pro práva dítěte č. 2 k roli národních orgánů na prosazování a ochranu lidských práv v ochraně a prosazování práv dítěte z roku 2002 či Obecný komentář Výboru OSN pro lidská práva č. 31 k povaze obecných právních závazků uložených smluvním stranám paktu z roku 2004.

⁷ Viz Závěrečná doporučení smluvním stranám včetně ČR k naplňování jednotlivých úmluv. K ČR např. zde: <http://www.vlada.cz/assets/ppov/r/p/dokumenty/zpravy-plneni-mezin-umluv/material.doc>

⁸ Čl. 33 odst. 2 této úmluvy ukládá smluvním státům zachovávat, posilovat, ustanovit nebo zřídit v souladu se svým právním a správním pořádkem na vnitrostátní úrovni systém, „který sestává z jednoho nebo několika nezávislých mechanismů, pokud je to vhodné, na podporu, ochranu a monitorování provádění této úmluvy.“

zdravotním postižením ukazují, že tento orgán je vnímán jako důležitá část systému ochrany lidských práv v jednotlivých státech OSN.

1.1.2 Národní orgán na prosazování a ochranu práv dítěte

Národní lidskoprávní orgán se většinou věnuje všem lidským právům obecně. Mohou však rovněž existovat orgány specializované jako třeba právě orgán ke sledování naplňování práv osob se zdravotním postižením podle Úmluvy o právech osob se zdravotním postižením. Podobně mohou existovat i speciální orgány zabývající se právy dítěte podle Úmluvy o právech dítěte. Důvodem pro zřízení zvláštních orgánů může být jejich specializace na práva určité skupiny, která vzhledem ke své situaci, obzvláště své zranitelnosti, potřebuje při ochraně a prosazování svých práv specifické postupy a metody. Toto je i případ dětí, které jsou zranitelné právě vzhledem ke svému věku a právnímu postavení. S tím souvisí i jejich omezené možnosti bránit svá práva a účastnit se správy věcí veřejných včetně záležitostí, které se jich týkají.⁹ Z těchto důvodů Výbor pro práva dítěte doporučuje smluvním státům, aby zřídily nezávislý orgán za účelem prosazování a monitorování naplňování Úmluvy o právech dítěte.

Z ostatních mezinárodních úmluv zřízení národního orgánu pro práva dítěte doporučuje i Evropská úmluva o výkonu práv dětí¹⁰, která se vztahuje hlavně na procesní práva dítěte v soudním řízení¹¹. Podle čl. 12 odst. 2 úmluvy by tyto orgány měly podávat návrhy na posílení právní úpravy výkonu práv dětí, vyjadřovat se k návrhům zákonů týkajících se výkonu práv dětí, poskytovat všeobecné informace o výkonu práv dětí hromadným sdělovacím prostředkům, veřejnosti a osobám a orgánům, které se zabývají problematikou dětí a zjišťovat názory dětí a poskytovat jim příslušné informace.¹² Tento požadavek je tak součástí mezinárodního závazku ČR vyplývajícího z této úmluvy dle čl. 1 odst. 2 Ústavy. Podle předkládací zprávy vlády k ratifikaci úmluvy naplňují tuto roli především orgány sociálně-právní ochrany dětí.¹³ O jejich souladu s principy národních orgánů pro práva dítěte bude více uvedeno v části 3.

Zřízení mechanismů prosazování a ochrany lidských práv, které budou svou podobou, pravomocemi i odpovědností uzpůsobeny zvláštním charakteristikám dětí a budou pro děti přístupné, doporučuje řada dalších mezinárodních dokumentů OSN a Rady Evropy. Tyto dokumenty se věnují určitým specifickým oblastem práv dětí a v jejich rámci navrhují zřízení národního orgánu pro práva dítěte, který by se věnoval této problematice a v jejím rámci sledoval naplňování práv dítěte a formuloval doporučení k jeho zlepšení. Orgán by rovněž měl být přístupný dětem, nezávisle řešit jejich stížnosti, zkoumat podmínky jejich života a poskytovat jim poradenství a pomoc.¹⁴ Společným jmenovatelem všech těchto dokumentů je

⁹ Výbor OSN pro práva dítěte. Obecný komentář č. 2 (2002) – Role nezávislých národních orgánů na ochranu lidských práv v ochraně a prosazování práv dítěte., odst. 5. Obecný komentář je dostupný z: http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CRC%2fGC%2f2002%2f2&Lang=en .

¹⁰ Publikována pod č. 54/2001 Sb. m. s.

¹¹ Viz čl. 1 odst. 2 úmluvy.

¹² V důvodové zprávě k úmluvě je dokonce uvedeno, že může být vhodné za tímto účelem zřídit samostatný orgán jako např. úřad ombudsmana. Viz důvodová zpráva k úmluvě, str. 10 bod 59 a násl., přístupná zde:

<https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016800cb5ee>

¹³ Viz sněmovní tisk č. 640, III. volební období a senátní tisk č. 352, II. volební období, str. 10n.

¹⁴ Jde např. o Směrnici OSN o náhradní péči (rezoluce Valného shromáždění OSN ze dne 24.2.2010, A/RES/64/142), Směrnice pro prevenci delikvence mládeže (Rijádská směrnice) (rezoluce Valného shromáždění OSN ze dne 14.12.1990, A/RES/45/112), Pravidla pro ochranu dětí a mladistvých zbavených osobní svobody (Havanská pravidla) (rezoluce Valného shromáždění OSN ze dne 14.12.1990, A/RES/45/113), Doporučení 1286 (1996) Parlamentního shromáždění Rady Evropy o

především existence nezávislého orgánu na ochranu práv dítěte garantovaných především v Úmluvě OSN o právech dítěte, jakkoliv se jednotlivé dokumenty se sice rozcházejí v požadavcích na pravomoci tohoto orgánu.

1.2 Minimální požadavky na podobu a pravomoci národního lidskoprávního orgánu vyplývající z Pařížských principů

Základními normativními standardy upravujícími podobu, pravomoci a odpovědnost, jakož i metody fungování národního lidskoprávního orgánu obecně, tj. nikoli specificky ve vztahu k dětem, jsou tzv. Pařížské principy podle rezoluce Valného shromáždění OSN z roku 1994¹⁵. Níže jsou popsány jednotlivé požadavky vyplývající z Pařížských principů a jejich rozbor na základě zpráv Úřadu Vysokého komisaře OSN pro lidská práva a dalších mezinárodních dokumentů. Požadavkům, které se váží specificky k národnímu orgánu na prosazování a ochranu práv dětí (dále jen „národní orgán pro práva dětí“), bude pozornost věnována v podkapitole 1.3.

1.2.1 Podoba národního lidskoprávního orgánu

Z Pařížských principů vyplývá, že národní orgán na prosazování a ochranu lidských práv je takový orgán, který není pod přímou kontrolou moci výkonné, současně však stojí i mimo moc soudní a zákonodárnou a je na nich nezávislý.¹⁶ Je oddělený rovněž od nestátních organizací. Představuje v tomto ohledu spíše jakýsi „most“ mezi občanskou společností a mocí výkonnou, jakož i mezi mocí výkonnou a mezinárodními institucemi na ochranu lidských práv.¹⁷ Úřad Vysokého komisaře OSN pro lidská práva charakterizuje národní orgán na prosazování a ochranu lidských práv jako neutrálního posuzovatele skutkového stavu, jehož oblastí zájmu jsou právě lidská práva.¹⁸ Národní orgán tak může mít v různých regionálních podmínkách různé podoby, které se mohou pohybovat na škále od pluralitního orgánu k monistickému, od orgánu s velmi širokou působností po orgán zaměřený výlučně na určitý typ otázek, jako je například právě ochrana práv určité zvlášť zranitelné skupiny.¹⁹

1.2.1.1 Principy fungování národního lidskoprávního orgánu

Pařížské principy z hlediska požadavků na podobu národního lidskoprávního orgánu staví do popředí především princip nezávislosti a pluralismu. V souvislosti s nimi se dále dotýkají dalších významných otázek, jako jsou požadavky na stabilitu mandátu, jeho délku a obnovitelnost, na složení orgánu, na finanční nezávislost orgánu apod.

Nezávislost

Nejvýznamnějším principem, který se váže k podobě národního lidskoprávního orgánu na prosazování a ochranu lidských práv, je nezávislost. Manuál OSN k národním orgánům na

Evropské strategii pro děti Doporučení Rec(2005)5 Výboru ministrů členským státům o právech dětí žijících v pobytových zařízeních, Doporučení CM/Rec(2008)11 Výboru ministrů členským státům o Evropských pravidlech pro mladistvé pachatele vystavené sankcím a opatřením, Doporučení CM/Rec(2009)10 Výboru ministrů členským státům o integrovaných národních strategiích pro ochranu dětí před násilím, Doporučení CM/Rec(2011)12 Výboru ministrů členským státům o právech dětí a sociálních službách vstřícných k dětem a rodinám či Pokyny Výboru ministrů o justici vstřícné k dětem ze dne 17.11.2010

¹⁵ Rezoluce Valného shromáždění OSN ze dne 4. 3. 1994, A/RES/48/134, Národní orgány na prosazování a ochranu lidských práv (dále jen „Pařížské principy“). Rezoluce je dostupná z: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N94/116/24/PDF/N9411624.pdf?OpenElement>.

¹⁶ Úřad Vysokého komisaře OSN pro lidská práva. *National Human Rights Institutions: History, Principles, Roles and Responsibilities*. New York a Ženeva, 2010. s. 13. Publikace je dostupná z: http://www.ohchr.org/Documents/Publications/PTS-4Rev1-NHRI_en.pdf.

¹⁷ *Ibid.*, s. 13.

¹⁸ Blíže k národním lidskoprávním orgánům viz rovněž <http://nhri.ohchr.org/EN/Pages/default.aspx>.

¹⁹ *Ibid.*, s. 3.

prosazování a ochranu lidských práv (dále jen „Manuál“)²⁰ řadí mezi záruky nezávislosti tyto požadavky:²¹

1. právní a operační autonomii, tj.:

- samostatná a oddělená právní subjektivita;
- možnost vykonávat pravomoci bez ingerence nebo obstrukcí moci výkonné či jakéhokoli jiného veřejnoprávního nebo soukromoprávního subjektu a bez nutnosti jejich souhlasu či schválení;
- pravomoc požadovat spolupráci s veřejnoprávními orgány za podmínek stanovených zřizovacím zákonem;
- zakotvení přímé odpovědnosti parlamentu nebo hlavě státu, nikoli vládě;
- vnitřní pravidla postupu přijatá bez vnějšího zásahu;
- materiální a lidské zdroje dostatečné k efektivnímu naplňování mandátu.

2. finanční autonomii, tj.:

- zakotvení zdrojů a povahy financování ve zřizovacím zákoně nezávisle na vládě;
- rozpočet nezávislý na rozpočtové kapitole ministerstva nebo některého jeho odboru;
- dostatek finančních zdrojů ze strany státu k výkonu svých funkcí a odpovídající stabilní financování.

3. záruky stability mandátu:

- způsob ustanovení členů volbou nebo jiným způsobem;
- kritéria pro výběr členů, která musí respektovat princip pluralismu (viz níže);
- délka mandátu nesmí být příliš krátká a mandát člena národního lidskoprávního orgánu by měl být obnovitelný;²²
- pravidla pro odvolání člena národního lidskoprávního orgánu je třeba zakotvit takovým způsobem, aby nemohla narušit jeho nezávislost. Za tímto účelem by měl zákon vymezit pro odvolání co možná nejpřesnější podmínky a zajistit, aby o odvolání rozhodoval nezávislý reprezentativní orgán na vysoké úrovni (např. Parlament);
- imunita členů orgánu by měla zajistit nezávislost jednání, ale neměla být absolutní a neměla by se vztahovat na taková jednání, kdy by člen národního lidskoprávního orgánu zneužíval své pravomoci nebo jednal ve zlé víře.

4. složení orgánu

- složení národního lidskoprávního orgánu by mělo být založeno na principech pluralismu a diverzity, aby národní lidskoprávní orgán z hlediska svého složení odrážel sociální profil společnosti.²³

²⁰ Manuál OSN ke zřízení a posílení národních orgánů na prosazování a ochranu lidských práv. New York a Ženeva: UN, Centre for Human Rights, 1995. Dostupný z:

<http://www.ohchr.org/Documents/Publications/training4en.pdf> .

²¹ *Ibid.*, s. 10-11.

²² Úřad Vysokého komisaře OSN pro lidská práva, cit. dílo. s. 39.

²³ Tento požadavek tak velmi úzce souvisí s principem specifickým pro národní orgán na prosazování a ochranu práv dětí, a to principem participace, o němž bude pojednáno níže v části 1.3.1.

Z principu nezávislosti národního lidskoprávního orgánu poté vyplývají další požadavky na fungování orgánu, které zahrnují požadavky:

5. **odpovídající počet zaměstnanců pro výkon mandátu a nezávislost při jejich výběru, který by měl být ve výlučné kompetenci orgánu²⁴**
6. **odbornost a nezbytné profesní dovednosti členů a zaměstnanců orgánu v oblasti lidských práv**

Zachování pluralismu

Pařížské principy stanoví, že národní lidskoprávní orgán by měl být ustanoven takovým způsobem, který bude poskytovat nezbytné záruky za účelem zajištění pluralitního zastoupení. Tím je zastoupení všech subjektů ve společnosti, které se věnují prosazování a ochraně lidských práv, tj. nevládních organizací, odborů, sociálních a profesních organizací, představitelů filozofických a náboženských směrů, univerzit a jiných expertů, jakož i zástupců parlamentu a zástupců vládních orgánů, kteří by však vždy měli mít pouze poradní hlas.²⁵ Princip pluralismu však nelze vykládat tak, že Pařížským principům bude odpovídat pouze takový národní lidskoprávní orgán, který bude mít kolektivní podobu. V souladu s Pařížskými principy může být totiž i monokratické uspořádání národního lidskoprávního orgánu. Princip pluralismu národního lidskoprávního orgánu tak může být respektován např. v rámci ustanovujících procesů členů orgánu prostřednictvím oprávnění různých společenských skupin nominovat kandidáty, účinnou spoluprací orgánu s různými společenskými skupinami, prostřednictvím poradních výborů, sítí, konzultací nebo veřejných fór či zastoupením různých společenských skupiny mezi zaměstnanci orgánu.²⁶

1.2.1.2 Modely národních orgánů

Z Pařížských principů nevyplývá konkrétní podoba národního lidskoprávního orgánu a neexistuje tak pouze jediný model tohoto orgánu.²⁷ Pařížské principy jsou naopak formulovány natolik obecně, že umožňují v dostatečné míře promítnout do podoby národního orgánu národní specifika i potřeby.

1.2.2 Mandát národního orgánu

Pařížské principy uvádí, že národní lidskoprávní orgán by měl mít co nejširší mandát. Šíři „mandátu“ národního orgánu na prosazování a ochranu lidských práv lze přitom definovat jak z hlediska jeho působnosti tohoto orgánu, tak i z hlediska jeho pravomocí. Působnost lze pojímat z hlediska věcného či osobního. Pravomoci národního lidskoprávního orgánu se tradičně dělí na pravomoc „prosazovat“ lidská práva a pravomoc „chránit“ lidská práva.

1.2.2.1 Působnost národního lidskoprávního orgánu

Pro určení šíře mandátu národního orgánu z hlediska jeho působnosti budou relevantní především dvě oblasti působnosti, a to působnost věcná a působnost osobní.

Věcná působnost národního lidskoprávního orgánu

Věcná působnost národního lidskoprávního orgánu by měla vycházet z principu nedělitelnosti, vzájemné provázanosti a univerzality lidských práv, a měla by tak zahrnovat

²⁴ Úřad Vysokého komisaře OSN pro lidská práva., citl. dílo, s. 156. Viz rovněž Manuál OSN, odst. 126.

²⁵ Pařížské principy, Složení a záruky nezávislosti a pluralismu, bod 1. (e).

²⁶ Úřad Vysokého komisaře OSN pro lidská práva. cit. dílo s. 37.

²⁷ Např. Úřad Vysokého komisaře OSN pro lidská práva uvádí ve výčtu nejtypičtějších modelů národního orgánu tři, a to 1) komisi pro lidská práva, 2) ombudsmana a 3) specializované instituce. Úřad Vysokého komisaře OSN pro lidská práva. *Factsheet No. 19*. Factsheet je dostupný z: <http://www.ohchr.org/Documents/Publications/FactSheet19en.pdf> .

všechna lidská práva, tj. nejen oblast práv tradičně označovaných jako práva občanská a politická, ale rovněž práva hospodářská, sociální a kulturní.²⁸

Osobní působnost národního lidskoprávního orgánu

Podobně jako věcná působnost, i osobní působnost by měla být co nejširší, aby se národní lidskoprávní orgán mohl skutečně zabývat jakoukoli situací porušení lidských práv, a to v závislosti na svém posouzení.²⁹ Osobní působnost národního orgánu by měla zahrnovat všechny relevantní veřejnoprávní i soukromoprávní subjekty, jejichž jednání může mít vliv na požívání lidských práv.³⁰ Nepřiměřené a nevhodné důsledky takto široce vymezené osobní působnosti lze případně regulovat prostřednictvím omezení typu pravomocí ve vztahu k některým skupinám soukromoprávních či veřejnoprávních subjektů. Národní lidskoprávní orgány by tak měly respektovat nezávislost moci soudní i zákonodárné a nijak nezasahovat do jejich činnosti. Měly by však být oprávněny jejich činnost nezávisle odborně monitorovat, hodnotit a komentovat z hlediska ochrany lidských práv a dávat případná doporučení k jejímu zlepšení, případně se jinak podílet na jejich činnosti (např. oprávněním podávat soudům návrhy či vstupovat do soudních řízení na podporu stran).³¹ Ve vztahu k soukromoprávním subjektům může být např. omezena pravomoc projednávat individuální stížnosti.³² Monitorovací pravomoc by však měla zůstat vždy zachována v plném rozsahu osobní působnosti národního lidskoprávního orgánu.

1.2.2.2 Pravomoc prosazovat lidská práva

Prosazováním lidských práv lze rozumět „*vytváření národní kultury lidských práv, v jejímž rámci bude rozvíjena tolerance, rovnost a vzájemný respekt.*“³³ Pravomoc prosazovat umožňuje šířit informace, povědomí a znalosti o právech garantovaných v jednotlivých lidskoprávních úmluvách obecné veřejnosti, jakož i specifickým cílovým skupinám.

Národní lidskoprávní orgány mohou naplňovat pravomoc prosazovat lidská práva nejrozumnějšími způsoby. Jde např. o:

- zajišťování kampaní zaměřených na zvyšování obecného povědomí o lidských právech;
- realizace školení určených obecné veřejnosti či specifickým skupinám, jako jsou neziskové organizace, policie, vězeňská služba, armádní složky, novináři, soudci a soudní úředníci;
- vydávání publikací, např. ročních a zvláštních zpráv;
- pořádání seminářů a workshopů;
- organizování komunitních iniciativ (sport, divadlo, film, výtvarné umění);
- spolupráce na vytváření osnov pro základní, střední i vysoké školy;
- mediální výstupy, vydávání tiskových zpráv a pořádání tiskových konferencí.³⁴

Pravomoc prosazovat lidská práva je tedy založená na metodách lidskoprávního vzdělávání, šíření informací a zvyšování povědomí o lidských právech. Jejím cílem by mělo být vytvoření silné kultury lidských práv, v níž držitelé těchto práv znají svá lidská práva, stejně jako

²⁸ Úřad Vysokého komisaře OSN pro lidská práva. cit. dílo s. 26, 32.

²⁹ Pařížské principy, Pravomoci a odpovědnost, bod 3. (a) (ii).

³⁰ Úřad Vysokého komisaře OSN pro lidská práva. cit. dílo s. 21, 28.

³¹ *Ibid.*, s. 33.

³² *Ibid.*, s. 20.

³³ Úřad Vysokého komisaře OSN pro lidská práva. cit. dílo s. 21.

³⁴ Úřad Vysokého komisaře OSN pro lidská práva. cit. dílo., s. 22.

prostředky nápravy pro případ, že by jejich práva byla porušena, ale zároveň rozumí tomu, že i ostatní lidé jsou poživateli lidských práv a že každý nese odpovědnost za jejich prosazování a ochranu.³⁵

1.2.2.3 Pravomoc chránit lidská práva

Pravomoc „chránit“ lidská práva spočívá v pomoci identifikovat a vyšetřovat porušení lidských práv, vyvodit odpovědnost za tato porušení u pachatelů a poskytnout obětem nápravu a zadostiučinění. Ve většině států tyto úkoly naplňují soudy, státní zastupitelství, správní orgány či jiné orgány veřejné moci nadané donucovacími pravomocemi., Ty by národní lidskoprávní orgány neměly v žádném případě nahrazovat a jejich činnost by tak neměla spočívat ve vydávání autoritativních meritorních rozhodnutí. Národní lidskoprávní orgán však může k ochraně práv jednotlivců přispět svou možností neformálně se zabývat jednotlivými případy a hledat v nich smírná řešení, zkoumat obecné otázky týkající se naplňování lidských práv bez nutnosti individuální stížnosti a naopak s vyšší mírou flexibility činnosti. Národní lidskoprávní orgány by za účelem ochrany lidských práv měly mít ve zřizovacím zákoně zakotveny následující pravomoci:³⁶

Pravomoc zkoumat a zabývat se porušeními či jinými otázkami ochrany lidských práv

Pravomoc chránit je velmi úzce spjata s analýzou praktické situace v ochraně a uplatňování jednotlivých lidských práv. Toto zkoumání může probíhat na obecné, systémové úrovni, anebo v individuálním případě. V prvním případě jde většinou o monitorování stavu dodržování lidských práv, resp. konkrétního práva či jeho konkrétního aspektu v daném státě, zatímco v druhém případě jde o neformální „šetření“ individuálních stížností spojené často s poradenstvím stěžovatelům, jak jejich problémy řešit.

Pravomoc vyšetřovat, a to ať již se bude jednat o obecná šetření, nebo o šetření individuálních stížností, nutně vyžaduje zakotvení specifických oprávnění národního lidskoprávního orgánu, z nichž některá jsou výslovně zmíněna přímo v Pařížských principech. Konkrétně jde zejména o tato oprávnění:

- oprávnění požadovat předložení dokumentů a podání svědectví;
- oprávnění konat místní šetření;
- oprávnění předvolat si zúčastněné subjekty (strany) a
- oprávnění vyslechnout každého včetně expertů a zástupců vládních orgánů, jakož i, pokud je to vhodné, soukromých osob, kdo podle názoru národního lidskoprávního orgánu má povědomí o šetřené otázce nebo z jiného důvodu může šetření pomoci.³⁷

Pravomoc přijímat a vyšetřovat individuální stížnosti (quasijudiciální pravomoc)

Pravomoc národního lidskoprávního orgánu přijímat a vyšetřovat individuální stížnosti není z hlediska Pařížských principů obligatorní. Přesto je v praxi velmi častá, a to především u národních orgánů, které vycházejí z modelu komise pro lidská práva nebo modelu ombudsmanského úřadu. Postupy a konkrétní procesní oprávnění národního orgánu v případě šetření individuálních stížností se významným způsobem neliší od těch, které se uplatňují v rámci obecného šetření. Oba procesy se liší především z hlediska svého účelu a výstupu. Výsledkem šetření individuálních stížností je většinou nezávazné stanovisko či doporučení.³⁸ Pravomoc přijímat a vyšetřovat individuální stížnosti může být úzce provázána s metodami alternativního řešení sporů. Sama existence národních orgánů nadaných touto

³⁵ *Ibid.*, s. 73.

³⁶ *Ibid.*, s. 78.

³⁷ Úřad Vysokého komisaře OSN pro lidská práva. cit. dílo s. 21, 78.

³⁸ Úřad Vysokého komisaře OSN pro lidská práva. cit. dílo s. 43.

pravomocí ostatně představuje určitou formu alternativního řešení sporů, neboť v praxi mnoho těchto orgánů využívá metody conciliace či mediace.³⁹

Pravomoc domáhat se nápravy a zadostiučinění u soudů nebo specializovaných tribunálů

Pravomoc vyšetřovat porušení lidských práv je u národních orgánů v mnoha případech doprovázena pravomocí tohoto orgánu iniciovat řízení před soudem nebo do již zahájeného řízení vstoupit.⁴⁰ Tato pravomoc souvisí především s dvěma typy oprávnění:

- oprávnění vstoupit do probíhajícího řízení, které se dotýká lidskoprávních otázek, a to obvykle ve formě *amicus curiae*⁴¹;
- oprávnění obrátit se na soud nebo zvláštní tribunál v návaznosti na výsledek svého šetření, a to s cílem dosáhnout vydání autoritativního rozhodnutí ve věci⁴².

Obě citovaná oprávnění mohou v podmínkách konkrétního vnitrostátního právního řádu nabývat rozličných forem.

1.2.2.4 Pravomoc poskytovat vládním orgánům i parlamentu rady a asistenci

V souladu s Pařížskými principy by úkolem národního orgánu na prosazování a ochranu lidských práv mělo být též:

- přezkoumávat platné a účinné zákonné normy a návrhy zákonů, a formulovat ve vztahu k nim doporučení zohledňující lidská práva⁴³;
- doporučit příslušným orgánům přijetí nové právní úpravy nebo změnu stávající právní úpravy⁴⁴;
- upozorňovat vládu na oblasti, v nichž v daném státě dochází k porušování lidských práv, přijímat doporučení za účelem jejich ukončení⁴⁵;
- prosazovat přistoupení a ratifikaci mezinárodních úmluv o lidských právech harmonizaci národní legislativy, nařízení a praxe s těmito úmluvami a jejich účinnou implementací⁴⁶;
- přispívat do zpráv států o plnění jejich závazků vyplývajících z mezinárodních úmluv o lidských právech, a vyjádřit svůj názor k věci při plném zachování své nezávislosti⁴⁷.

1.3 Zvláštní požadavky vztahující se k národnímu orgánu pro práva dítěte

Jak bylo popsáno výše, vedle obecných národních lidskoprávních orgánů mohou existovat i orgány speciální, které se zaměřují na prosazování a ochranu lidských práv ve vztahu k určené zvlášť zranitelné skupině. Činnost těchto zvláštních národních orgánů lze vnímat jako projev principu přiměřených opatření, kterým státy zohledňují tu skutečnost, že právě tyto skupiny s ohledem na svou zvláštní zranitelnost potřebují přijetí specifických opatření a

³⁹ *Ibid.*, s. 93.

⁴⁰ *Ibid.*, s. 33.

⁴¹ Manuál OSN k, odst. 295.

⁴² Úřad Vysokého komisaře OSN pro lidská práva. cit. dílo s. 99.

⁴³ Pařížské principy, bod 3 (a) (i).

⁴⁴ *Ibid.*, bod 3 (a) (i).

⁴⁵ *Ibid.*, bod 3 (a) (iv).

⁴⁶ *Ibid.*, bod 3 (b) a (c).

⁴⁷ *Ibid.*, bod 3 (d). V této souvislosti je však třeba zdůraznit, že národní orgán by nikdy neměl být tím orgánem, který zprávu jménem státu zpracovává a podává. Národní orgán je případně oprávněn předložit příslušnému mezinárodnímu orgánu vlastní zprávu.

postupů, aby mohly požívat všechna garantovaná práva na rovnoprávném základě s ostatními.⁴⁸

Jak již bylo uvedeno výše, Úmluva o právech dítěte, oproti Úmluvě o právech osob se zdravotním postižením, výslovný závazek zřídit nezávislý mechanismus na monitorování a prosazování práv dítěte ve svém textu neobsahuje. Výbor OSN pro práva dítěte však ve svém Obecném komentáři č. 2 na základě čl. 4 Úmluvy, který upravuje povinnost státu učinit všechna potřebná zákonodárná, správní a jiná opatření k provádění práv uznaných touto úmluvou, doporučil smluvním státům zřídit národní orgán pro prosazování a ochranu práv dítěte (dále jen „národní orgán pro práva dítěte“), a to buď a to buď samostatně, anebo v rámci struktury obecného národního lidskoprávního orgánu.⁴⁹

Výbor OSN pro práva dítěte ve svém Obecném komentáři č. 2 odůvodnil potřebu zvláštního národního orgánu pro práva dítěte především odkazem na nedostatečnou vyspělost dětí, která je činí obzvláště zranitelnými, pokud jde o porušení lidských práv.⁵⁰ Smyslem a účelem zvláštního národního orgánu pro práva dítěte by tak mělo být posílení účinnosti a přístupnosti lidskoprávní ochrany pro děti. Národní orgán pro práva dítěte, jehož smyslem a účelem by bylo prosazovat a chránit práva dítěte, lze tak považovat za přiměřenou úpravu, jejímž cílem je zajistit, že lidská práva dětí budou požívat skutečné a nikoli pouze formální ochrany. Z principu přiměřených úprav vyplývají specifické požadavky jak na podobu tohoto zvláštního orgánu, tak na jeho mandát, kterým bude věnována pozornost níže.

1.3.1 Specifické zásady vztahující se k podobě národního orgánu pro práva dítěte

Přístupnost a participace dětí

Důležitou oblastí, v níž je v souladu s principem přiměřených úprav žádoucí přijmout zvláštní opatření za účelem zajištění skutečného a účinného prosazování a ochrany práv dítěte, je přístupnost tohoto orgánu. Přístupnost existujících mechanismů, služeb, informací a komunikace je dalším ze základních principů a práv zvláště zranitelných skupin. Nezávislý národní orgán na prosazování a ochranu práv dítěte by měl být pro děti jednoduše přístupný tak, aby děti byly schopné jej jednoduše a přímo kontaktovat, hovořit s jeho zaměstnanci a obdržet od nich odpovídající informace. Národní orgány na prosazování a ochranu práv dětí by měly být ve vztahu k dětem aktivní a měly by samy děti oslovovat a umožnit jim tak realizovat jejich právo být slyšeny v souladu s čl. 12 Úmluvy o právech dítěte.⁵¹ Orgán i jeho zaměstnanci by měli k dětem přistupovat a komunikovat s nimi vstřícným a přístupným způsobem zohledňujícím jejich rozumovou a volní vyspělost tak, aby mu děti rozuměly a měly v něj důvěru. Národní orgány pro práva dítěte by měly vytvářet konzultační programy a komunikační strategie vůči dětem.⁵² Při své komunikaci by měly zohlednit i moderní komunikační technologie využívané dětmi, tj. především internet (např.

⁴⁸ Základním smyslem povinnosti přijmout přiměřené úpravy je požadavek rovnosti, a to především materiální rovnosti. Princip přiměřených úprav je obecně platným principem vyplývajícím ze zákazu diskriminace, jehož účelem je vyrovnat faktická znevýhodnění vyplývající ze zakázaných diskriminačních kritérií a umožnit i zranitelným skupinám požívání jejich lidských práv na rovnoprávném základě s ostatními. Mezinárodní standardy vyplývající z principu přiměřených úprav, jak byly rozpracovány na půdě OSN a EU, jsou typicky explicitně vztahovány k lidem se zdravotním postižením. Princip přiměřených úprav však lze vztáhnout i k dalším zranitelným skupinám jako třeba právě k dětem. Více viz HENRARD, K. Duties of reasonable accommodation in relation to religion and the European Court of Human Rights: A closer look at the prohibition of discrimination, the freedom of religion and related duties of state neutrality. *Erasmus Law Review*, 2012 [online]. s. 62. Dostupné z: http://www.elevenjournals.com/tijdschrift/ELR/2012/1/ELR_2210-2671_2012_005_001_005 .

⁴⁹ Výbor OSN pro práva dítěte. Obecný komentář č. 2, odst. 1, 6, 7. .

⁵⁰ Tamtéž, odst. 5.

⁵¹ K tomu viz též Výbor OSN pro práva dítěte. Obecný komentář č. 2, odst. 16.

⁵² *Ibid.*, odst. 17.

webové stránky ve formě přístupné dětem) a sociální sítě. K zajištění participace dětí pak může sloužit např. poradní sbor dětí jako konzultativní orgán národního orgánu.

1.3.2 Mandát národního orgánu pro práva dítěte

Princip přiměřených úprav, zohledňující zvláštní zranitelnost dětí a z ní vyplývající přirozené i právní překážky, kterým tato skupina při ochraně svých práv může čelit, má přímé dopady nejen na otázku podoby národního orgánu pro práva dítěte, ale rovněž na jeho mandát.

1.3.2.1 Zvláštní požadavky na působnost národního orgánu pro práva dítěte

Národní orgán pro práva dítěte je typickým příkladem zvláštních orgánů pro ochranu lidských práv určitých skupin. Jeho působnost by měla vycházet z Úmluvy o právech dítěte a její působnosti. Úmluva o právech dítěte přitom upravuje jak práva občanská a politická, tak práva hospodářská, sociální a kulturní. Působnost národního orgánu pro práva dítěte by měla být natolik široká, aby zahrnovala všechna práva garantovaná v Úmluvě o právech dítěte, jejich opčních protokolech, jakož i v dalších relevantních mezinárodních lidskoprávních dokumentech tak, aby účinným způsobem pokrývala všechna lidská práva dítěte, tj. občanská a politická práva, stejně jako hospodářská, sociální a kulturní práva.⁵³

1.3.2.2 Zvláštní požadavky na pravomoci národního orgánu pro práva dítěte

Nejvýznamnější dopady má princip přiměřených úprav v oblasti pravomocí národního orgánu pro práva dítěte. Na obecné úrovni je přitom třeba poznamenat, že národní orgán pro práva dítěte by měl mít zachovány všechny tři skupiny pravomocí, jak byly uvedeny výše tj. 1) pravomoc prosazovat práva dítěte; 2) pravomoc chránit práva dítěte; 3) pravomoc poskytovat vládním orgánům a parlamentu rady a asistenci. Princip přiměřených úprav však může odůvodňovat určité rozšíření pravomocí či modifikace způsobu jejich výkonu.

Pravomoc přijímat a projednávat individuální stížnosti

Ačkoliv na obecné úrovni platí, že pravomoc přijímat a vyšetřovat individuální stížnosti (tzv. kvazisoudní pravomoc) není podle Pařížských principů obligatorní, v případě národního orgánu pro práva dítěte je naopak tato pravomoc vnímána jako velmi významná. Výbor OSN pro práva dítěte ve svém Obecném komentáři č. 2 v rámci doporučených pravomocí vyzdvihuje pravomoc národního orgánu pro práva dítěte konat šetření porušení práv dítěte v rozsahu své působnosti. Pro národní orgán pro práva dítěte je pravomoc přijímat a vyšetřovat individuální stížnosti dětí tedy důležitá. Tento závěr vyplývá i ze závěrečných doporučení Výboru přijímaných v souvislosti s periodickým přezkumem jednotlivých států a to včetně České republiky.⁵⁴ Podobně se vyjadřují o výše zmíněné směrnice a doporučení OSN a Rady Evropy či další odborné dokumenty OSN.⁵⁵

Na základě těchto dokumentů lze tedy konstatovat, že na rozdíl od obecného národního orgánu na prosazování a ochranu lidských práv by národní orgán pro práva dítěte měl disponovat pravomocí přijímat a vyšetřovat individuální stížnosti dětí ve všech situacích, v nichž může docházet k porušování práv dítěte.⁵⁶ Toto lze vnímat jako přiměřenou úpravu

⁵³ Výbor OSN pro práva dítěte. Obecný komentář č. 2, odst. 8.

⁵⁴ Závěrečná doporučení Výboru OSN pro práva dítěte ke Třetí a čtvrté periodické zprávě České republiky o naplňování Úmluvy o právech dítěte, 2011, CRC/C/CZE/CO/3-4, odst. 16 a 17, v němž Výbor spojuje existenci nezávislého orgánu nejen s monitoringem naplňování Úmluvy o právech dítěte, ale rovněž s „citlivým řešením jednotlivých stížností dětí“.

⁵⁵ Viz např. Společná zpráva zvláštního zástupce generálního tajemníka pro násilí na dětech a zvláštního zpravodaje pro obchod s dětmi o bezpečném a dětem vstřícném poradenství a stížnostních mechanismech a mechanismech podávání zpráv, jejichž cílem je potlačení násilí na dětech. Zpráva je dostupná z: http://srsg.violenceagainstchildren.org/sites/default/files/documents/docs/A-HRC-16-56_EN.pdf

⁵⁶ Výbor OSN pro práva dítěte. Obecný komentář č. 2, odst. 19 (a).

ve prospěch dětí, pro které budou velmi často jiné ochranné mechanismy špatně přístupné. Národní orgán pro práva dítěte může být často právě dětem při řešení jejich problémů nejlépe přístupný. Děti jako zvláště zranitelná skupina s velkou pravděpodobností často nebudou znát svá práva a mechanismy, které existují za účelem jejich ochrany. I pokud si svých práv vědomy jsou, nemají často k dispozici odpovídající podporu (zastoupení), která by jim pomohla se jich domáhat, a často se mohou též zdráhat obrátit se na oficiální orgán s formální stížností.⁵⁷ Oprávnění národního orgánu pro práva dítěte zahájit šetření i na základě vlastní iniciativy může v tomto ohledu ochraně práv dětí v individuálních případech významným způsobem napomoci, neboť by mohl zahájit šetření nejen na základě informací, které obdržel od samotného dítěte, ale rovněž od jiných subjektů nebo na v návaznosti na výkon svých dalších pravomocí. Podobně by národní orgán pro práva dítěte měl být oprávněn zahájit šetření na základě vlastní iniciativy v individuálních případech.⁵⁸

Národní orgán pro práva dítěte by měl fungovat se sníženou formálností a naopak zvýšenou flexibilitou. To by mělo nacházet svůj odraz i v absenci formálních požadavků na obsah a formální náležitosti stížnosti v případě, že ji podává samo dítě, anebo v absenci požadavku schválení podání stížnosti zákonným zástupcem či opatrovníkem či jiným zástupcem dítěte. V závislosti na svých kompetencích bude moci poskytnout dětem vhodným a citlivým způsobem dostatečnou pomoc v podobě posouzení jeho případu a následného navržení řešení a působení na jeho realizaci skrze např. mediaci. V případě, že národní orgán nebude oprávněn projednat stížnost dítěte, tak by měl dítěti vždy poskytnout alespoň poradenství a doporučit mu, jak by jeho problém mohl být co nejvhodněji řešen.

Pravomoc domáhat se nápravy a zadostiučinění u soudů nebo specializovaných tribunálů

Poslední specifickou pravomocí je pravomoc národního orgánu domáhat se nápravy porušení práv dítěte a zadostiučinění za toto porušení u soudů nebo specializovaných tribunálů. Výše bylo ve vztahu k obecným národním lidskoprávním orgánům uvedeno, že tato pravomoc není podle Pařížských principů obligatorní. V souladu s principem přiměřených úprav Výbor OSN pro práva dítěte ve svém Obecném komentáři č. 2 uvádí, že národní orgány pro práva dítěte by měly být oprávněny poskytnout dítěti podporu při zajištění přístupu k soudu, aby byl zajištěn skutečný a účinný přístup dětí ke spravedlnosti. Tato pravomoc by přitom měla zahrnovat oprávnění podat návrh na zahájení příslušného řízení vlastním jménem či poskytnout dítěti právní pomoc a vstupovat do probíhajících soudních řízení či poskytovat soudům expertizu v oblasti práv dítěte.⁵⁹

2. Charakteristika úpravy dětského veřejného ochránce práv v některých evropských státech

Vzhledem k tomu, že neexistuje jeden model národního lidskoprávního orgánu pro práva dítěte, je vhodné se podívat, v jaké podobě funguje tento orgán v jiných evropských státech. Z níže uvedeného přehledu by mělo vyplynout, kolik různých podob může takový orgán mít.

Jako informační zdroj pro následující komparaci byla použita Evropská síť dětských ombudsmanů (the European Network of Ombudspersons for Children, dále jen „ENOC“).⁶⁰ ENOC má 33 plných členů a 9 přidružených členů v souladu s tím, do jaké míry vyhovují podmínkám uvedeným v Pařížských principech.⁶¹ Česká republika v současnosti není ani

⁵⁷ *Manuál OSN* Odst. 284..

⁵⁸ Tamtéž .

⁵⁹ *Ibid.*, odst. 14 a 19 (p) a (r).

⁶⁰ Internetové stránky ENOCu, dostupné na adrese http://enoc.eu/?page_id=210.

⁶¹ Rozdílné postavení je odůvodněno splněním určitých požadavků na daný orgán. Tyto požadavky jsou popsány ve statutu ENOCu a také na stránce ENOCu,

plný ani přidružený člen ENOCu.⁶² Některé země (např. Velká Británie) mají více orgánů. Na základě těchto kritérií má 25 evropských zemí plné členství a 8 zemí má členství přidružené.⁶³ V následující komparaci jsou zhodnoceni plní členové ENOCu z hlediska hlavních kritérií činnosti dětského ombudsmana.

	Zákonná úprava	Specializace na děti	Pravý parlamentní ombudsman	Řešení individuálních stížností
Albánie	ano	ne ^Z	ano	ano
Belgie 1 (vlámský region)	ano	ano	ano	ano
Belgie 2 (valonský region)	ne	ano	ne	ano
Bosna a Hercegovina 1 (Federace Bosny a Hercegoviny)	ano	ne ^Z	ano	ano
Bosna a Hercegovina 2 (Republika srbská)	ano	ano	ano	ne
Černá Hora	ano	ne	ano	ano
Dánsko	ne	ano	ne	ne
Estonsko	ne	ano	ne	ano
Finsko	ano	ano	ne	ne
Francie	ano	ne ^Z	ano	ano
Chorvatsko	ano	ano	ano	ne
Irsko	ano	ano	ano	ano
Island	ano	ano	ne	ano
Itálie	ano	ano	ano	ne
Kypr	ano	ano	ne	ano
Litva	ano	ano	ano	ano
Lotyšsko	ano	ne	ano	ano
Lucembursko	ano	ano	ano	ano
Malta	ano	ano	ano	ano
Moldavsko	ano	ne ^Z	ano	ano
Nizozemsko	ano	ne ^Z	ano	ano
Norsko	ano	ano	ne	ano
Polsko	ano	ano	ano	ano
Řecko	ano	ne	ne	ano
Srbsko 1 (pro oblast Vojvodina)	ano	ne ^Z	ano	ano
Srbsko 2	ano	ne ^Z	ano	ano
Španělsko 1	ano	ne ^Z	ano	ano

⁶² Dále členy nejsou Albánie, Bělorusko, Kosovo, Makedonie, Německo, Portugalsko, Rakousko, Rumunsko, Rusko, Švýcarsko a Turecko.

⁶³ Španělsko spadá do obou skupin, protože má celkem tři orgány, z toho 2 plné a jeden přidružený.

(Katalánsko)				
Španělsko 2 (Galicie)	ano	ne	ano	ano
Švédsko	ano	ano	ne	ne
Spojené království 1 (Anglie)	ano	ano	ne	ne
Spojené království 2 (Severní Irsko)	ne	ano	ne	ano
Spojené království 3 (Skotsko)	ano	ano	ano	ano
Spojené království 4 (Wales)	ano	ano	ne	ano

² U takto označených orgánů je v rámci orgánu speciální součást věnující se právům dítěte v podobě zástupce, komise apod.

Evropské národní orgány pro práva dítěte jsou ve valné většině případů upraveny zákonem, v osmi případech zakotveny v předpise nejvyšší právní síly (tj. v ústavě, v předpise nejvyšší právní síly daného státu či oblasti). Jen ve čtyřech případech není orgán na ochranu dětí upraven zákonem. Jedenáct evropských orgánů se nespécializuje jen na děti, avšak z nich celých osm orgánů disponuje speciální sekci, kolegiem či komisařem, který se na práva dětí specializuje a je přímo zakotven v základacím právním předpise či volen stejným způsobem jako „hlavní“ ombudsman. Z hlediska jmenování či zvolení členů těchto orgánů lze rozlišovat orgány na orgány pravého ombudsmanského typu a nepravého ombudsmanského typu. Pravý ombudsman je ten, který je volen Parlamentem a jemu je i odpovědný. Nepravý ombudsman je pak ten, který je podřízen moci výkonné.⁶⁴ Z tohoto pohledu 21 evropských orgánů na ochranu práv dětí odpovídá pravému ombudsmanskému typu a 12 nepravému. Posledním zkoumaným rysem evropských orgánů byla skutečnost, zda se tyto orgány zabývají v nějakém rozsahu individuálními stížnostmi, ať už je prověřují, postupují dalším státním orgánům či pouze osobám poskytnou radu. Do takto široce vymezené stížnostní agendy spadá v určitém rysu celých 26 z 33 evropských orgánů.

Obecný komentář Výboru OSN pro práva dítěte ve vztahu k individuálním stížnostem stanovuje, že národní orgán pro práva dítěte by měl mít pravomoc předvolávat a vyslyšet svědky, přístup k relevantním dokumentům a vstupovat do prostor, kde jsou zadržovány osoby. Těmito pravomocemi disponuje nejméně 12 zkoumaných evropských orgánů.⁶⁵ Další požadavek tohoto komentáře je pravomoc poskytovat mediaci v individuálních případech. Některou z těchto forem řešení nabízí sedm evropských orgánů.⁶⁶ Žalobní pravomoc má nejméně šest evropských orgánů⁶⁷, z nichž pouze žalobní pravomoc lotyšského orgánu se omezuje pouze na řízení před Ústavním soudem. Nakonec zastupující pravomocí v řízeních disponují nejméně tři orgány, kyperský, lotyšský a moldavský. Určitým způsobem může do soudního řízení zasáhnout i národní orgán Bosny a Hercegoviny a Severního Irsku.

Z provedené komparace vyplývá, že většina evropských zemí má svého „dětského ombudsmana“ a ten je v naprosté většině upraven zákonem, někdy dokonce předpisem nejvyšší právní síly státu či oblasti. Dále dvě třetiny orgánů mají specializovaného ombudsmana na práva dětí a zbývající třetina má právní postavení „zástupce“ všeobecného

⁶⁴ Sládeček, V. Zákon o veřejném ochránci práv. Komentář. 2. vydání. Praha, 2011, s. 3-4.

⁶⁵ Belgie, Bosna a Hercegovina 1, Černá Hora, Francie, Irsko, Litva, Lotyšsko, Malta, Moldávie, Polsko, Řecko, Severní Irsko.

⁶⁶ Oba orgány fungující v Belgii, Bosna a Hercegovina (Federace Bosny a Hercegoviny), Francie, Lotyšsko, Moldávie a Španělsko.

⁶⁷ Bosna a Hercegovina (Federace Bosny a Hercegoviny), Černá Hora, Francie, Lotyšsko, Polsko.

ombudsmana specializujícího se na práva dětí, jehož postavení je také zaručeno zákonem a je jmenován stejným způsobem, jako ombudsman všeobecný. Dvě třetiny orgánů mají své členy vybírané mocí zákonodárnou a je tak zajištěna jejich organizační i funkční nezávislost. Určitým typem individuálních stížností se zabývají více jak dvě třetiny evropských lidskoprávních orgánů zabývajících se právy dětí.

3. Evaluace české právní úpravy dohledu nad ochranou práv dětí z hlediska souladu s Pařížskými principy

Česká republika je ze strany Výboru OSN pro práva dítěte dlouhodobě kritizovaná za to, že dosud nezřídila nezávislý národní orgán za účelem vnitrostátního monitorování naplňování Úmluvy o právech dítěte.⁶⁸ Ochranu práv dětí v současnosti v ČR vykonávají různé orgány s různou působností a různými typy pravomocí – od orgánů s širokou působností (orgány sociálně-právní ochrany dětí, soudy, státní zastupitelství, veřejný ochránce práv) po orgány s působností užší (Česká školní inspekce a inspekční orgány obecně) a od orgánů s pravomocemi autoritativně rozhodovat o právech a povinnostech osob (soudy, státní zastupitelství, orgány sociálně-právní ochrany dětí) po orgány především s doporučujícími nezávaznými oprávněními (především veřejný ochránce práv). Níže bude věnována pozornost všem těmto mechanismům z hlediska zajištění nezávislé ochrany práv dítěte.

2.1 Obecné mechanismy ochrany práv jednotlivců

2.1.1 Veřejný ochránce práv

Instituce veřejného ochránce práv byla do českého právního řádu zakotvena zákonem č. 349/1999 Sb., o Veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o Veřejném ochránci práv“) jako klasický ombudsmanský úřad, jehož primárním účelem mělo být zajišťování ochrany jednotlivců před případnou svévolí a nezákonností správních orgánů a dodržování principů dobré správy.⁶⁹ Instituce veřejného ochránce práv tudíž nebyla na počátku zamýšlena jako národní lidskoprávní orgán ve smyslu Pařížských principů. Činnosti veřejného ochránce práv v oblasti prosazování a ochrany lidských práv však byly postupně posilovány, a to na úrovni zákona i praxe.⁷⁰ Zákonem č. 381/2005 Sb. byla s účinností od 1. 1. 2006 veřejnému ochránci práv svěřena působnost národního preventivního mechanismu podle Opčního protokolu k Úmluvě OSN proti mučení a jinému krutému, nelidskému či ponižujícímu zacházení nebo trestání.⁷¹ S přijetím antidiskriminačního zákona⁷² byla veřejnému ochránci práv s účinností od 1. 12. 2009 svěřena působnost národního orgánu pro rovné zacházení a ochranu před diskriminací. Zákonem č. 427/2010 Sb. byla s účinností od 1. 1. 2011 rozšířena působnost veřejného ochránce práv na sledování vyhoštění, tj. sledování zajištění cizinců a výkonu správního vyhoštění, předání nebo průvozu zajištěných cizinců a trestu vyhoštění cizinců, kteří byli vzati do vyhošťovací vazby nebo kteří vykonávají trest odnětí svobody.

Všemi těmito novelami byla postupně působnost ochránce rozšířena i na oblasti mimo tradiční ombudsmanskou působnost kontroly výkonu a fungování veřejné správy na záležitostech, které se naopak dotýkají klíčových lidskoprávních otázek (ochrana před mučením

⁶⁸ Závěrečná doporučení Výboru OSN pro práva dítěte ke Třetí a čtvrté periodické zprávě České republiky o naplňování Úmluvy o právech dítěte, 2011, CRC/C/CZE/CO/3-4, odst. 16 a 17.

⁶⁹ K tomu viz důvodová zpráva k zákonu č. 349/1999 Sb.

⁷⁰ K tomu viz např. i disertační práce současné veřejné ochránkyně práv Mgr. Anny Šabatové, Ph.D., Místo veřejného ochránce práv v moderní demokratické společnosti - od administrativního k lidskoprávnímu pojetí. Analýza vývoje jednoho institutu ochrany práv, PrF MU, Brno, 2008, přístupná zde http://is.muni.cz/th/156336/pravf_d/.

⁷¹ Publikován pod č. 78/2006 Sb.

⁷² Zákon č. 198/2009 Sb., o rovném zacházení a o právních prostředcích ochrany před diskriminací (antidiskriminační zákon).

či špatným zacházením či rovné zacházení a zákaz diskriminace). Kompetence ochránce se rovněž do určité míry těmto novým oblastem přizpůsobily a získaly více monitorovací a analytický charakter, který právě umožňuje lidskoprávní otázky a problémy hlouběji analyzovat a navrhnout systémová řešení přispívající k lepší ochraně lidských práv.⁷³ Potřebné záruky jeho nezávislosti byly nastaveny od počátku tak, aby Pařížským principům odpovídaly, a to včetně právní a operační nezávislosti, jako i nezávislosti finanční.

S ohledem na nastíněný vývoj působnosti i pravomocí veřejného ochránce práv lze konstatovat, že tato instituce představuje již nikoli výlučně tradiční ombudsmanský úřad, ale z hlediska modelů představených v publikaci Úřadu Vysokého komisaře OSN pro lidská práva spíše hybridní instituci⁷⁴, v níž se kloubí tradiční ombudsmanská úloha s úlohou národního orgánu na prosazování a ochranu lidských práv. Přesto zde však existují některé nedostatky, a to jak z hlediska požadavků na národní orgán na prosazování a ochranu práv obecně, tak na ochranu a prosazování práv dítěte podle čl. 4 Úmluvy o právech dítěte.

Specializace

Veřejný ochránce práv se věnuje právům dětí již dnes.⁷⁵ Činí tak ovšem pouze v rámci svého stávajícího mandátu. Ve své klasické ombudsmanské působnosti se věnuje právům dětí ve vztahu ke státním orgánům (např. činností orgánů sociálně právní ochrany dětí). Jako národní preventivní mechanismus navštěvuje i dětské domovy a další zařízení, kde jsou děti omezeny na osobní svobodě či závislé na péči. Věnuje se i diskriminaci dětí a stejně tak právům dětí-cizinců při vyhoštění či extradicí.

Zákon o Veřejném ochránci práv však ve svém stávajícím znění nijak neupravuje speciální působnost ochránce v oblasti práv dětí. Téma ochrany práv dětí tak není v agendě ochránce pojímáno komplexně a systematicky. Ochránce se rovněž nemůže zabývat všemi právy, která jsou obsažena v Úmluvě o právech dítěte (např. právo dítěte na rodinný život ve světle soudních rozhodnutí, práva dítěte v trestním řízení apod.), neboť ta nespádají do jeho kompetence. Zákon nezakotvuje ani požadavek na zřízení specializovaného oddělení na prosazování a ochranu práv dětí, stejně jako nestanoví žádné záruky pro jeho dostatečné materiální a personální vybavení, jak požadují Pařížské principy.⁷⁶ Jednotlivá oddělení kanceláře veřejného ochránce práv, včetně počtu zaměstnanců, jakož i oprávnění a působnost jednotlivých oddělení a zaměstnanců jsou v souladu s čl. III Statutu Kanceláře veřejného ochránce práv⁷⁷, který vydává veřejný ochránce práv, upraveny v Organizačním řádu, k jehož vydání je rovněž příslušný veřejný ochránce práv.⁷⁸ Prosazování a ochrana

⁷³ Viz příslušné odkazy na stránce veřejného ochránce práv www.ochrance.cz (<http://www.ochrance.cz/ochrana-osob-omezenych-na-svobode/zarizeni/> či <http://www.ochrance.cz/diskriminace/vyzkum/>).

⁷⁴ Úřad Vysokého komisaře OSN pro lidská práva. cit. dílo, s. 15 - 19.

⁷⁵ Viz např. sborník stanovisek Rodina a dítě http://www.ochrance.cz/fileadmin/user_upload/Publikace/sborniky_stanoviska/Rodina_a_dite.pdf či souhrnné zprávy z návštěv zařízení pro výkon ústavní a ochranné výchovy <http://www.ochrance.cz/ochrana-osob-omezenych-na-svobode/zarizeni/zarizeni-ustavni-a-ochranne-vychovy/>.

⁷⁶ Viz Pařížské principy, Mandát a odpovědnost, bod 2. A Výbor OSN pro práva dítěte. Obecný komentář č. 2, odst. 7 ve spojení s odst. 8.

⁷⁷ Status je dostupný z: <http://www.ochrance.cz/kancelar-vop/statut/>.

⁷⁸ Organizační řád je dostupný z: <http://www.ochrance.cz/kancelar-vop/statut/organizacni-rad/>.

práv dětí se dotýká řady oddělení kanceláře veřejného ochránce práv⁷⁹, v rámci žádného z nich však netvoří výlučnou agendu⁸⁰.

Problém tedy není v tom, že by se veřejný ochránce práv právům dětí vůbec nevěnoval či že by tak činil špatně. Je to spíše otázka organizačního ukotvení specializace na prosazování a ochranu práv dětí a vyhrazení dostatečných finančních, materiálních i lidských zdrojů na tuto činnost.⁸¹ Pokud by se veřejný ochránce práv měl stát národním orgánem pro práva dítěte, bude nutné tuto působnost právně upravit a ukotvit ji i prakticky v rámci jeho struktury.

Působnost

Působnost ochránce se z hlediska současné právní úpravy vztahuje primárně na veřejnoprávní subjekty.⁸² Okruh těchto veřejnoprávních subjektů je poté omezen, neboť z působnosti veřejného ochránce práv vylučuje Parlament, prezidenta republiky, vládu, Nejvyšší kontrolní úřad, zpravodajské služby České republiky, orgány činné v trestním řízení, státní zastupitelství a soudy s výjimkou orgánů správy státního zastupitelství a státní správy soudů⁸³ a územně samosprávné celky při výkonu samosprávy⁸⁴. Citované omezení působnosti je však třeba vykládat především jako omezení vztahující se k pravomoci přijímat individuální stížnosti a provádět na jejich základě šetření. Ochránce tedy nemůže nijak autoritativně ovlivňovat činnost Parlamentu či soudů anebo jiných orgánů. Může však jejich činnost na obecné úrovni hodnotit a vyjadřovat se k ní a doporučovat jim opět na obecné úrovni určité kroky.

Ve vztahu k Parlamentu i vládě má ochránce pravomoc sledovat působení zákonů v praxi a doporučovat jejich změny.⁸⁵ Veřejný ochránce práv je povinným připomínkovým místem pro legislativní návrhy vlády.⁸⁶ Těmito oprávněními tedy ochránce může naplňovat své poslání přispívat tak k ochraně lidských práv při tvorbě právních předpisů. Při respektování ústavní garance nezávislosti soudů a jejich rozhodování⁸⁷ se ochránce může vyjadřovat k obecným právním otázkám v působnosti soudů a formulovat obecná doporučení ke zlepšení ochrany lidských práv ze strany soudů, pokud se dotýkají témat v jeho působnosti. To ostatně dokládají např. Standardy péče o ohrožené děti a jejich rodiny⁸⁸ nebo závěrečná zpráva z výzkumu Diskriminace v ČR – oběť diskriminace a její překážky v přístupu ke spravedlnosti.⁸⁹ Vůči soudům má rovněž mnohá návrhová oprávnění rozebraná níže. Podobně může ochránce fungovat i vůči ostatním výše uvedeným státním orgánům i

⁷⁹ Jedná se především o oddělení rodiny, zdraví a práce, oddělení rovného zacházení a oddělení dohledu nad omezováním osobní svobody. K organizační struktuře kanceláře veřejného ochránce práv viz: <http://www.ochrance.cz/kancelar-vop/organizacni-struktura/>.

⁸⁰ Např. oddělení rodiny, zdraví a práce řeší vedle stížností týkající se orgánů sociálně-právní ochrany dětí a ústavní výchovy též otázky související s veřejným zdravotním pojištěním, stížnostmi ve zdravotnictví, evidencí uchazečů o zaměstnání u Úřadu práce, inspekce práce apod. K tomu viz: <http://www.ochrance.cz/kontakty/>.

⁸¹ Výbor OSN pro práva dítěte. Obecný komentář č. 2, odst. 10 ve spojení s odst. 6.

⁸² Viz § 1 odst. 1 a 2 zákona o Veřejném ochránci práv.

⁸³ § 1 odst. 7. zákona o Veřejném ochránci práv

⁸⁴ § 1 odst. 2 zákona o Veřejném ochránci práv a contrario.

⁸⁵ § 22 odst. 1 zákona o Veřejném ochránci práv

⁸⁶ Čl 5 odst. 1 písm. b) Legislativních pravidel vlády.

⁸⁷ Čl. 81 a 82 Ústavy.

⁸⁸ Standardy jsou dostupné z:

http://www.ochrance.cz/fileadmin/user_upload/ochrana_osob/ZARIZENI/Ustavni_vychova/Standardy_pece_o_ohrozene_deti_WEB.pdf.

⁸⁹ Zpráva je dostupná z:

http://www.ochrance.cz/fileadmin/user_upload/DISKRIMINACE/Vyzkum/CZ_Diskriminace_v_CR_studie.pdf.

orgánům samosprávy při plném respektu jejich nezávislé pozice (např. ústavně garantovaného práva na samosprávu⁹⁰).

Na soukromoprávní subjekty, tj. fyzické a právnické osoby soukromého práva, se působnost veřejného ochránce práv vztahuje pouze v otázkách výkonu dohledu nad dodržováním práv osob závislých na péči pobytového zařízení a v otázkách diskriminace. Působnost v prvním případě zahrnuje soukromá zařízení, kde se nacházejí osoby závislé na poskytované péči, kterými jsou zejména (avšak ne exklusivně) zařízení zdravotnická, zařízení sociálních služeb či zařízení sociálně-právní ochrany dětí.⁹¹ V druhém případě jde o jakékoliv soukromé osoby, na které dopadá zákaz diskriminace podle antidiskriminačního zákona či jiných předpisů.⁹² V praxi půjde zejména o zaměstnavatele a poskytovatele zboží a služeb včetně vzdělávání, sociální péče či zdravotnictví.

Pravomoci

Pravomoci ochránce jsou v současnosti převážně uzpůsobeny jeho tradiční působnosti kontroly státní správy. Vůči úřadům jsou jeho pravomoci vymezeny poměrně podrobně – ochránce může vstupovat do prostor úřadu, nahlížet do spisů, dotazovat se jeho zaměstnanců atd.⁹³ Úřady mu naopak musí poskytnout veškerou nutnou součinnost a informace.⁹⁴ Pokud ochránce zjistí problém, navrhne opatření k nápravě a úřad mu musí sdělit, zda a jak jej naplnil.⁹⁵ Pokud úřad opatření nesplní, může ochránce o tom informovat nadřízený úřad anebo veřejnost.⁹⁶ Tato oprávnění však ochránce nemá k dispozici jak vůči státním orgánům, které nejsou v jeho působnosti, tak vůči samosprávným subjektům či osobám soukromým. Důvodem je právě ústavní ochrana svobody a autonomie těchto subjektů, do které může být zasahováno jen přiměřeným způsobem.⁹⁷ Vůči soukromým zařízením tak sice může své pravomoci uplatňovat pouze přiměřeně právě jejich postavení.⁹⁸ V praxi jsou tedy vztahy ochránce a těchto subjektů založeny na dobrovolné spolupráci při jeho metodické a analytické činnosti.

Vedle pravomocí vůči některým typům subjektů (a s tím související působností vůči nim) lze pro národní orgán pro práva dítěte za klíčovou rovněž pokládat pravomoc domáhat se nápravy porušení práv dítěte u soudu nebo specializovaného tribunálu, tj. vstupovat do soudních řízení týkajících se práv dítěte formou *amicus curiae* či podat soudu návrh na řešení porušení práv dítěte. Ochránce má již od počátku pravomoc podávat Ústavnímu soudu návrhy na zrušení podzákoných předpisů (nařízení vlády, vyhlášky ministerstev, obecně závazné vyhlášky a nařízení obcí a krajů).⁹⁹ Má rovněž právo vyjadřovat se k těmto návrhům podaným jinými oprávněnými subjekty a vstoupit do řízení jako vedlejší účastník. Toto oprávnění má i vůči návrhům na zrušení zákona či jeho části.¹⁰⁰ Může tedy přispívat k ochraně práv dětí sdílením svých zkušeností a názorů s Ústavním soudem jako *amicus curiae*. Vedle toho jediné oprávnění ochránce podat návrh na zahájení řízení svým jménem je pravomoc podávat žaloby ve veřejném zájmu proti správnímu rozhodnutí.¹⁰¹ Toto oprávnění však již nemá v případě nezákonného zásahu či v případě nečinnosti správního

⁹⁰ Čl. 99 a násl. Ústavy.

⁹¹ § 1 odst. 4 písm. c) zákona o Veřejném ochránci práv.

⁹² § 1 odst. 5 zákona o Veřejném ochránci práv.

⁹³ § 15 odst. 1 zákona o Veřejném ochránci práv.

⁹⁴ § 15 odst. 2 a § 16 zákona o Veřejném ochránci práv.

⁹⁵ § 18 odst. 2, 19 a 20 odst. 1 zákona o Veřejném ochránci práv.

⁹⁶ § 20 odst. 2 zákona o Veřejném ochránci práv.

⁹⁷ Viz čl. 2 odst. 4 Ústavy a čl. 2 odst. 3 Listiny základních práv a svobod

⁹⁸ § 21a odst. 1 zákona o Veřejném ochránci práv.

⁹⁹ § 64 odst. 2 písm. f) zákona o Ústavním soudu.

¹⁰⁰ § 69 odst. 3 zákona o Ústavním soudu.

¹⁰¹ § 65 odst. 3 soudního řádu správního ve znění zákona č. 303/2011 Sb.

orgánu.¹⁰² Ochránci dále v současnosti nesvědčí (na rozdíl od státního zástupce) ani návrhová a účastenská oprávnění v občanskoprávních řízeních jako řízení ve věcech péče soudu o nezletilé, v nichž však rovněž mohou být významným způsobem dotčena práva dítěte. V neposlední řadě veřejný ochránce práv nemá (opět na rozdíl od státního zástupce) ani žádná návrhová a účastenská oprávnění v řízeních ve věcech mládeže, tj. v řízeních ve věcech dětí v konfliktu se zákonem.

V případě národního orgánu pro práva dítěte by přitom bylo vhodné, aby tento disponoval obecně zakotveným svým jménem oprávněním podávat žaloby a návrhy ve veřejném zájmu a vstupovat do řízení, kdykoli má za to, že je to třeba za účelem zajištění účinné ochrany práv dítěte. Roli státního orgánu pověřeného ochranou práv a zájmů dítěte v těchto situacích zastává státní zastupitelství. Je však otázka, zda toto splňuje požadavky na národní orgán pro práva dítěte.

2.1.2 Státní zastupitelství

Z výkladu o veřejném ochránci práv dostatečně vyplynulo, že významnými pravomocemi, které mohou v mnoha ohledech odpovídat požadovaným pravomocem pro národní orgán pro prosazování a ochranu lidských práv, disponuje státní zastupitelství.

Státní zastupitelství má významná návrhová a účastenská oprávnění v řízeních, které se týkají dětí. V rámci netrestní působnosti má státní zastupitelství oprávnění podat návrh či vstoupit do zahájeného řízení ve věcech osvojení (do části, ve které je rozhodováno o tom, zda je třeba souhlasu rodičů k osvojení), a ve věcech péče soudu o nezletilé, jde-li o uložení zvláštního opatření při výchově dítěte, o ústavní výchovu, o určení data narození nebo o pozastavení, omezení nebo zbavení rodičovské odpovědnosti nebo jejího výkonu a dále ve věcech vyslovení přípustnosti převzetí nebo držení v ústavu zdravotnické péče nebo vyslovení nepřípustnosti držení v zařízení sociálních služeb.¹⁰³ Státní zastupitelství může rovněž podat žalobu ve veřejném zájmu proti správnímu rozhodnutí.¹⁰⁴ V řízení má pak státní zastupitelství do řízení postavení účastníka či zvláštního procesního subjektu.¹⁰⁵ Bez ohledu na skutečnost, zda státní zastupitelství vstupuje do řízení, nebo přímo podává návrh na zahájení řízení, je oprávněno „ke všem úkonům, které může vykonávat účastník řízení, pokud nejde o úkony, které může vykonat jen účastník právního poměru“.¹⁰⁶ Státní zastupitelství tedy má poměrně silná návrhová oprávnění a může tak efektivně zasahovat v případech ohrožení práv dítěte.

Zákon č. 283/1993 Sb., o státním zastupitelství svěřuje v § 4 odst. 1 písm. b) státnímu zastupitelství rovněž působnost v oblasti 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 zastupitelství tedy může vykonávat dozor nad dodržováním práv dětí v zařízeních, kde jsou omezeny na osobní svobodě.

Nezávislost a specializace

Státní zastupitelství na rozdíl od veřejného ochránce práv nespĺňuje požadavky nezávislosti tak, jak vyplývají z Pařížských principů¹⁰⁷, ať již jde o jeho systémové zařazení, způsob

¹⁰² Přitom i tyto situace mohou znamenat újmu na právech dítěte. Může jít např. o režimové opatření v ústavním zařízení apod.

¹⁰³ § 35, občanského soudního řádu (ve spojení s § 8 zákona o zvláštních řízeních soudních.

¹⁰⁴ § 66 odst. 2 soudního řádu správního.

¹⁰⁵ ŠÍNOVÁ, R. In SVOBODA, K. *Občanský soudní řád. Komentář*. Praha: C. H. Beck, 2013. s. 134 – 136.

¹⁰⁶ Ustanovení § 35 odst. 2 OSŘ.

¹⁰⁷ K tomu viz podkapitola 1.2.

ustanovení do funkce, nezávislost právní a operační, či nezávislost finanční. V souladu s čl. 80 odst. 1 Ústavy ČR je státní zastupitelství součástí moci výkonné. Ustanovení § 1 odst. 1 zákona č. 283/1993 Sb., o státním zastupitelství, stanoví, že státní zastupitelství je soustava úřadů státu, určených k zastupování státu při ochraně veřejného zájmu ve věcech svěřených zákonem do jeho působnosti, tj. v trestním řízení a dalších věcech (tzv. netrestní agenda státního zastupitelství). Státní zastupitelství je tedy specifickým orgánem moci výkonné, jehož úkolem je v rámci své působnosti reprezentovat stát.

Státní zástupci jsou přímo jmenováni ministrem spravedlnosti, tj. představitelem moci výkonné. Jejich jmenování je podmíněno návrhem nejvyššího státního zástupce¹⁰⁸, ten sám je však rovněž přímo jmenován orgánem moci výkonné, a to vládou na návrh ministra spravedlnosti¹⁰⁹. Stávající právní úprava dokonce vládě, umožňuje nejvyššího státního zástupce přímo odvolat na návrh ministra spravedlnosti.¹¹⁰

Zajišťování fungování soustavy státního zastupitelství po stránce personální, organizační, hospodářské, finanční a výchovné je zajišťováno prostřednictvím státní správy státního zastupitelství. Ústředním orgánem státní správy státního zastupitelství je přitom opět orgán moci výkonné, a to Ministerstvo spravedlnosti.¹¹¹ Vnitřní pravidla fungování státního zastupitelství, včetně výkonu dohledu v soustavě státního zastupitelství, jsou do značné míry upravena vyhláškou Ministerstva spravedlnosti č. 23/1994 Sb., o jednacím řádu státního zastupitelství, zřízení poboček některých státních zastupitelství a podrobnostech o úkonech prováděných právními čekateli. Státní zastupitelství tedy není plně autonomní z hlediska nastavení postupů a procesů uplatňovaných při své činnosti. Finanční prostředky určené na fungování státního zastupitelství jsou součástí rozpočtové kapitoly Ministerstva spravedlnosti a Ministerstvo spravedlnosti tak vykonává správu tohoto rozpočtu, a to prostřednictvím příslušných vedoucích státních zástupců.¹¹²

Soustava státního zastupitelství nespĺňuje ani požadavek specializace na prosazování a ochranu práv dětí. Specializaci státních zástupců v současnosti vymezuje závazný pokyn nejvyšší státní zástupkyně ze dne 29. 7. 2009, č. 4/2009, vzorový vnitřní řád, respektive jeho příloha. Příloha zakotvuje základní rozdělení specializací na trestní, netrestní a na legislativní, analytickou a metodickou. Čl. 4 – 8 závazného pokynu poté vymezují specializace, které se zpravidla zřizují u okresních, krajských a vrchních státních zastupitelství. V rámci trestní i netrestní kategorie existují specializace, které se zaměřují na děti. Specializace jsou ukotveny však pouze vnitřním předpisem a není tak zajištěno jejich dostatečné odlišení a zákaz kumulace s jinými specializacemi. Specializaci státních zástupců na zacházení s dětmi na zákonné úrovni v současnosti požaduje pouze zákon č. 218/2003 Sb., o odpovědnosti mládeže za protiprávní činy a o soudnictví ve věcech mládeže, a to v kontextu dětí v konfliktu se zákonem.¹¹³

Mandát

Ačkoliv státní zastupitelství disponuje řadou velmi důležitých pravomocí, které odpovídají pravomocem požadovaným od národního orgánu na prosazování a ochranu lidských práv, nelze jeho stávající působnost a pravomoci označit za dostačující ve smyslu Pařížských principů a Obecného komentáře Výboru OSN pro práva dítěte č. 2.

¹⁰⁸ Ustanovení § 18 odst. 2 zákona č. 283/1993 Sb., o státním zastupitelství.

¹⁰⁹ *Ibid.*, § 9 odst. 1.

¹¹⁰ *Ibid.*, § 9 odst. 2.

¹¹¹ *Ibid.*, § 13b odst. 1.

¹¹² *Ibid.*, § 13b odst. 3.

¹¹³ Specializace odpovědných orgánů je v souladu s § 3 odst. 8 jednou ze zásad citovaného zákona.

Soustava státního zastupitelství předně žádným způsobem nevykonává pravomoc prosazovat lidská práva a v souladu s čl. 80 Ústavy to ani není jejím účelem. I pravomoci státního zastupitelství související s ochranou lidských práv jsou omezené. Státní zastupitelství nemá působnost ani pravomoc k tomu, aby mohlo projednávat individuální stížnosti na porušení lidských práv. Může konat šetření, ale pouze o stížnosti podané proti postupu policejního orgánu v souvislosti s trestním řízením anebo stížnosti podané v souvislosti s dozorovými oprávněními státního zastupitelství. Oprávnění podat návrh či do již zahájeného řízení vstoupit přes širší působnosti nezahrnuje všechna řízení, jež mohou být relevantní z hlediska ochrany práv dítěte (např. nečinnost a jiné zásahy správního orgánu).

Rovněž dozorová oprávnění státního zastupitelství jsou ve vztahu k dětem omezená. V souladu s § 4 odst. 1 písm. b) zákona o státním zastupitelství, státní zastupitelství nedisponuje obecnou dozorovou pravomocí, ale dozorová oprávnění nabývá pouze tehdy, pokud jej k tomu zmocňuje rovněž zvláštní zákon. Zařízení, ve vztahu k nimž jsou v současnosti dozorová oprávnění státního zastupitelství zakotvena, jsou upravena ve zvláštních předpisech.¹¹⁴ Z těchto předpisů však plyne, že státní zastupitelství v současnosti nemá dozorová oprávnění k níže uvedeným pobytovým zařízením, která v současnosti mohou zajišťovat péči o děti, nebo v nichž dochází k omezování osobní svobody dětí:

- pobytová zařízení sociálních služeb (především domovy pro osoby se zdravotním postižením a týdenní stacionáře) podle zákona č. 108/2006 Sb., o sociálních službách;
- zařízení pro děti vyžadující okamžitou pomoc podle zákona č. 359/1999 Sb., o sociálně-právní ochraně dětí;
- střediska výchovné péče podle zákona č. 109/2002 Sb., o výkonu ústavní výchovy nebo ochranné výchovy ve školských zařízeních a o preventivně výchovné péči ve školských zařízeních;
- dětské domovy pro děti do 3 let věku podle zákona č. 372/2011 Sb., o zdravotních službách;
- zařízení pro zajištění cizinců podle zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců.

Ani státní zastupitelství tedy plně nedostává požadavkům, které pro národní orgán pro prosazování a ochranu lidských práv vyplývají z Pařížských principů, a především z hlediska nezávislosti a působnosti.

2.1.3 Soudy

Klíčovými orgány pro ochranu lidských práv v ČR jsou obecné soudy.¹¹⁵ Soudy jsou především orgány, jejichž účelem je poskytovat ochranu právům¹¹⁶ včetně základních práv a svobod¹¹⁷. Z toho plyne, že soudy jsou oprávněny poskytovat ochranu všem právům dítěte podle ústavního pořádku a českého právního řádu i mezinárodních úmluv včetně Úmluvy o právech dítěte. Dítě se tedy se žalobou může na soudy obrátit přímo v oblasti civilně-právní anebo správního práva a tak dosáhnout ochrany prakticky všech svých práv.¹¹⁸ Zprostředkovaně poskytují soudy ochranu i v trestním řízení. Tato ochrana je poskytována v individuálních případech a má autoritativní povahu. Nad rámec pravomoci rozhodovat

¹¹⁴ Viz rovněž Pokyn obecné povahy ze dne 2. 11. 2012, č. 10/2012 o výkonu dozoru nad dodržováním právních předpisů v místech, kde je podle zákonného oprávnění omezována osobní svoboda je dostupný z: http://www.nsz.cz/images/stories/PDF/POP/netrest/1_SL_913-2014.pdf

¹¹⁵ Čl. 4 Ústavy.

¹¹⁶ Čl. 90 Ústavy.

¹¹⁷ Čl. 4 Ústavy.

¹¹⁸ Viz rovněž čl. 36 Listiny základních práv a svobod.

v individuálních případech nedisponují soudy žádnou další pravomocí. Jejich úkolem není obecně systematicky působit za účelem prosazování lidských práv ani konat obecná šetření.

Z toho, co bylo uvedeno výše k povaze národních lidskoprávních orgánů, je přitom zjevné, že role soudů je jiná, než jakou předvídají Pařížské principy pro národní lidskoprávní orgány.¹¹⁹ Primární rolí soudů je rozhodovat individuální spory a nikoliv obecně působit ke zlepšení ochrany lidských práv. Soudní řízení jsou rovněž vysoce formalizovaná. Proces tvorby rozhodnutí předpokládá dostatečné zjištění skutkového stavu, o kterém nebudou panovat důvodné pochybnosti. Pro zajištění a prokázání všech informací je proto nutný jasný, formální a právem přesně upravený proces, který se bude uplatňovat stejně v každém případě. Soudní soustava tak rozhodně nemůže místo a úlohu národních lidskoprávních orgánů nahradit. Jejich role jsou, jak již bylo uvedeno výše, v otázce ochrany lidských práv komplementární, nikoli však vzájemně zaměnitelné.

2.2 Zvláštní mechanismy ochrany práv dětí

2.2.1 Orgány sociálně-právní ochrany dětí

Orgány sociálně-právní ochrany dětí hrají v současnosti v oblasti veřejnoprávní ochrany dětí stěžejní úlohu. Jejich úkolem je zejména ochrana práva dítěte na příznivý vývoj a řádnou výchovu v rodině či jiném odpovídajícím prostředí a ochrana oprávněných zájmů dítěte. Jejich působnost je tedy poměrně široká, byť ve vztahu k právům dítěte upraveným Úmluvou o právech dítěte nikoliv vyčerpávající. Disponují celou škálou oprávnění, od těch, která jsou svou povahou spíše nástroji sociální práce, až po autoritativní oprávnění spočívající v pravomoci přijímat ve vymezených věcech správní rozhodnutí. Jejich role je však od role nezávislého národního orgánu na prosazování a ochranu práv dětí odlišná. Orgány sociálně-právní ochrany dětí jsou totiž klasickými správními orgány a jejich úkolem je zajišťovat státní správu na úseku ochrany práv dětí a rozhodovat ve vymezených věcech o právech a povinnostech osob.¹²⁰ Z tohoto důvodu nemohou nikdy splňovat garance nezávislosti podle Pařížských principů, přičemž je třeba zdůraznit, že to by ani nemělo být jejich účelem.

2.2.2 Ministerstvo práce a sociálních věcí

Ministerstvo práce a sociálních věcí (dále jen „MPSV“) v současnosti vykonává největší podíl činností týkajících se práv dětí, zejména v oblasti sociálně-právní ochrany dětí.¹²¹ MPSV vykonává právní, metodickou, analytickou, statistickou a kontrolní činnost v oblasti sociálně-právní ochrany dětí, metodickou, konzultační, koncepční činnost v oblasti sociální práce, agendu náhradní rodinné péče, konzultační, metodickou a kontrolní činnost při zprostředkování osvojení a pěstounské péče, zpracovávání statistik a prognóz v oblasti péče o děti apod. MPSV je zároveň i koordinačním místem implementace Úmluvy. Na první pohled tudíž MPSV disponuje poměrně rozsáhlými pravomocemi v oblasti práv dětí, zejména v sociální a rodinné oblasti. Jeho pozice je navíc silná i v koordinační a systémové oblasti, kde zřejmě bude navíc nadále i posilována, neboť MPSV je koordinátorem naplňování hlavních strategických dokumentů pro práva dítěte a do budoucna směřuje např. ke sjednocení péče o ohrožené děti do své působnosti.¹²² Na druhou stranu, významné aspekty práv dítěte, především procesní či trestněprávní ochrana či ochrana před závažnými formami násilí, stejně jako např. zdravotní péče či vzdělávání dětí, jsou a nadále budou v kompetenci jiných ministerstev. Proto MPSV nikdy nebude mít v gesci veškerá práva dítěte podle Úmluvy

¹¹⁹ K tomu viz, *inter alia*, Úřad Vysokého komisaře OSN pro lidská práva. cit dílo s. 2.

¹²⁰ K tomu viz § 1 odst. 2 ve spojení s § 58a zákona č. 359/1999 Sb., o sociálně-právní ochraně dětí.

¹²¹ § 9 odst. 1 zákona č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „kompetenční zákon“).

¹²² Viz Národní strategie Právo na dětství a její akční plány. <http://www.mpsv.cz/cs/14308>

o právech dítěte. Navíc jako ústřední orgán státní správy je MPSV orgánem moci výkonné a tudíž z povahy věci nemůže splňovat požadavek nezávislosti.

2.2.3 Další ústřední orgány státní správy

Právům dětí se v různých aspektech podle své zákonné kompetence věnují i další orgány státní správy. Z pohledu zdravotnictví se problematice dětí věnuje **Ministerstvo zdravotnictví**. Zabývá se zejména problematikou praktického lékařství pro děti a dorost, kojeneckými ústavami a dětskými domovy pro děti do 3 let, prevencí násilí na dětech a syndromem CAN (syndrom týraného, zneužívaného a zanedbávaného dítěte), řešením problematiky zdravého prostředí pro děti či podporou rodin se zdravotně postiženými dětmi.

V souvislosti s prevencí sociálně-patologických jevů mládeže a v rodině se na péči o ohrožené děti podílí i **Ministerstvo vnitra** zejména v její trestně-bezpečnostní dimenzi. Ministerstvo vnitra se zabývá komerčním a sexuálním zneužíváním dětí, prevencí kriminality dětí a mladistvých a rizikového chování mladistvých, spolupracuje na řešení problematiky užívání návykových látek u dětí a mládeže, dále se věnuje rovněž řešení problematiky boje proti obchodování s lidmi a problematice domácího násilí.

Dětské domovy, dětské domovy se školou, diagnostické ústavy a výchovné ústavy patří do kompetence **Ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy**, které spolupracuje na přípravě právních norem a metodických materiálů k náhradní péči. Do působnosti Ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy náleží také střediska výchovné péče jako zařízení pro poskytování preventivně výchovné péče před nařízením ústavní výchovy.

Všechny tyto orgány se do určité míry věnují otázkám práv dítěte. Rozsah jejich kompetence je však ještě menší než u MPSV. Navíc stejně jako u MPSV se jedná o ústřední orgány státní správy, které nemohou být nezávislými národními orgány pro práva dítěte.

2.2.4 Česká školní inspekce

Česká školní inspekce je zvláštním kontrolním orgánem na úseku školství.¹²³ Jejím úkolem je mj. i vykonávat kontrolu dodržování právních předpisů, které se vztahují k poskytování vzdělávání a školských služeb. Jelikož část pobytových zařízení pro děti (diagnostické ústavy, střediska výchovné péče, dětské domovy, dětské domovy se školou a výchovné ústavy) je školskou službou svého druhu a spadá pod Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy, má Česká školní inspekce též v působnosti monitorování dodržování zákonnosti v zařízeních, v nichž dochází k zajišťování péče o děti nebo omezování osobní svobody dětí. S ohledem na systémové zařazení je však zřejmé, že působnost České školní inspekce v oblasti ochrany práv dětí je značně omezená, neboť její činnost se vztahuje pouze k otázkám souvisejícím se školstvím. Navíc i Česká školní inspekce je správním orgánem, a to s celostátní působností, a jejím nadřízeným úřadem je Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy.¹²⁴ Nelze ji tedy rozhodně označit za nezávislý orgán.

2.2.5 Další státní a samosprávné orgány

Právům dítěte podle Úmluvy o právech dítěte se věnují i další státní orgány jako Úřad práce ČR, Česká obchodní inspekce, Státní úřad inspekce práce, Policie ČR, jednotlivá ministerstva, krajské a obecní úřady a další. Každý z těchto orgánů se věnuje konkrétní problematice nebo oblasti práv dětí v rámci své zákonné kompetence a může ve věcech ve své kompetenci vydávat závazná rozhodnutí o právech a povinnostech osob, závazná stanoviska či doporučení, ukládat sankce, hodnotit situaci apod. Kompetence těchto orgánů

¹²³ Česká školní inspekce je upravena v zákoně č. 561/2004 Sb., o předškolním, základním, středním, vyšším odborném a jiném vzdělávání (školský zákon).

¹²⁴ *Ibid.*, § 173 odst. 1 a 2.

je užší či širší, vždy je však určitým způsobem omezena v závislosti na rozdělení kompetencí v rámci státní správy. Kromě toho tyto orgány jsou součástí přímo státní správy anebo vykonávají státní správu v přenesené působnosti. Ani tyto orgány proto nemohou hrát roli národního orgánu pro práva dítěte.

2.2.6. Výbor pro práva dítěte

Posledním orgánem, jemuž je možné v souvislosti s otázkou zajištění ochrany práv dětí věnovat pozornost, je Výbor pro práva dítěte Rady vlády pro lidská práva. Výbor je odborným poradním orgánem Rady vlády pro lidská práva (která je sama poradním orgánem vlády), který se věnuje veškerým otázkám souvisejícím s právy dítěte podle Úmluvy o právech dítěte a dalších národních i mezinárodních dokumentů. Výbor pro práva dítěte vychází z pluralitního zastoupení občanské společnosti, odborné veřejnosti, akademické obce, i zástupců státních orgánů. Nejde však o žádný výkonný orgán nadaný působností a pravomocemi, který by mohl rozhodovat o právech a povinnostech osob, avšak pouze o odborný poradní sbor, který nemá ani zákonem uložené žádné povinnosti ani oprávnění vůči jiným subjektům. K rozsáhlejší činnosti nemá navíc ani finanční ani personální kapacity. Jako výbor poradního orgánu vlády je navíc z hlediska své činnosti plně závislý právě na vládě. Výbor pro práva dítěte tak nikdy nemůže dostát požadavkům kladeným na národní orgán na prosazování a ochranu lidských práv a ani tak nikdy nebyl koncipován.

4. Návrh věcného řešení

Navrhované věcné řešení vychází z požadavků vyplývajících z mezinárodních závazků České republiky a odborných dokumentů mezinárodních orgánů na ochranu lidských práv.¹²⁵ Reaguje na současné nedostatky českého právního systému v oblasti prosazování a ochrany práv dětí, konkrétně absenci nezávislého mechanismu monitorování naplňování Úmluvy o právech dítěte splňující výše zmíněné požadavky nezávislosti, specializace a s odpovídající působnosti a pravomocí.

4.1 Organizační zakotvení

Výbor OSN pro práva dítěte označil jako vhodné způsoby splňující požadavky na národní orgán pro práva dětí dva způsoby – zřízení samostatného orgánu pro prosazování a dohled nad dodržováním Úmluvy o právech dítěte či rozšíření mandátu veřejného ochránce práv, přičemž obě varianty by samozřejmě vyžadovaly vybavení orgánu potřebnými finančními a lidskými zdroji.¹²⁶ Obě tyto varianty jsou způsobilé naplnit požadavky Pařížských principů a dalších dokumentů, které jsou podrobně popsány výše. Z komparace zkoumaných systémů v rámci kapitoly 2 vyplývá, že v praxi jsou hojně užívány oba způsoby zakotvení těchto mechanismů.

4.1.1 Rozšíření pravomocí veřejného ochránce práv novelou zákona č. 349/1999 Sb.

Pracovníci Kanceláře veřejného ochránce práv se problematikou práv dětí aktivně zabývají a určitý počet osob v rámci struktury Kanceláře se na tuto problematiku specializuje. Veřejný ochránce práv se zabývá problematikou práv dětí především v rámci rodinných vztahů. Důraz je kladen na kontrolu postupů orgánů sociálně-právní ochrany dítěte (OSPOD), svěřením dítěte do péče, umístování dětí do náhradní rodinné péče a další. Právům dětí se však ochránce věnuje i ve svých ostatních působnostech týkajících se veřejné správy, vzdělání, zdravotnictví apod. Vedle této agendy je pak kontrolováno dodržování Úmluvy o zabránění mučení a jinému nelidskému a ponižujícímu zacházení a trestání v místech, kde

¹²⁵ Úmluva o právech dítěte, Pařížské principy, Obecný komentář č. 2 (2002) – Role nezávislého národního orgánu na prosazování a ochranu práv dítěte a další

¹²⁶ Závěrečná doporučení Výboru OSN pro práva dítěte k Druhé periodické zprávě České republiky o naplňování Úmluvy o právech dítěte, 2003, CRC/C/15/Add.201, odst. 16 a 17.

se nachází nebo mohou nacházet děti omezené na svobodě. Právům dětí se ochránce věnuje jako antidiskriminační těleso pro rovné zacházení i při sledování vyhošťování cizinců.

Novela zákona by musela definovat novou působnost veřejného ochránce práv a vymezit subjekty, které této působnosti podléhají. Zákon č. 349/1999 Sb. definuje dvě různé skupiny subjektů, které může ochránce kontrolovat:

- a) působnost (obecná) podle § 1 odst. 1 zákona se vztahuje na subjekty vyjmenované v odst. 2 jako úřady, přičemž se převážně jedná o státní orgány a subjekty,
- b) působnost definovaná § 1 odst. 3 zákona (provádění systematických návštěv) se vztahuje na výčet subjektů uvedených v § 1 odst. 4 zákona, tj. na ústavní zařízení jak veřejná, tak soukromá.

V případě dalších kompetencí ochránce, tj. orgánu pro rovné zacházení a orgánu pro dohled nad vyhošťováním cizinců, zákon o Veřejném ochránci práv žádný konkrétní okruh povinných subjektů zvláště nedefinuje. Tyto okruhy nicméně přinejmenším plynou z příslušných předpisů upravujících dané oblasti, tj. antidiskriminační zákon a další antidiskriminační předpisy či zákony o cizinecké problematice.

K naplnění doporučení Výboru OSN pro práva dítěte bude proto třeba definovat novou pravomoc veřejného ochránce, která by zahrnovala dohled nad dodržováním Úmluvy o právech dítěte, prosazování zájmu dětí, zvyšování povědomí o právech dětí, atd. v závislosti na vymezení pravomocí a působnosti podle návrhu níže. Lze využít stejný způsob jako při rozšíření pravomocí veřejného ochránce práv o sledování a podporování naplňování práv a zájmů osob se zdravotním postižením podle Úmluvy o právech osob se zdravotním postižením.¹²⁷ Tato působnost by se pak měla vztahovat na všechny relevantní subjekty, které mají vliv na výkon práv dítěte.

Orgán na ochranu práv dětí zřízený v rámci struktury veřejného ochránce práv musí současně splňovat všechny podmínky podrobně popsané výše včetně zachování principu nezávislosti. Zřizovací legislativa mu přitom musí zajistit dostatečné financování určené specificky na prosazování a ochranu práv dítěte, dostatečné materiální a personální zdroje, např. v podobě zřízení specializovaného oddělení. Orgán přitom nesmí být podroben takové finanční kontrole, která by mohla ohrozit jeho nezávislost. Toto je přitom u samotného veřejného ochránce práv již plně zaručeno.¹²⁸

Výhodou takového řešení je mimo jiné lepší přehlednost struktury a kompetencí orgánu v rámci systému ochrany lidských práv vykonávané veřejným ochráncem práv. Veřejný ochránce práv je v České republice etablovanou institucí disponující nejen odpovídajícím právním zakotvením, ale též existujícím zázemím a personálním aparátem složeným z odborníků v různých oblastech ochrany lidských práv. Rozšíření pravomocí veřejného ochránce práv za současného odpovídajícího finančního a personálního posílení jeho Kanceláře v podobě začlenění specializovaného útvaru do jeho struktury by umožnilo využít její fungující odborný a administrativní aparát, který by nemusel být nově zřizován. Administrativní i logistické propojení v rámci jednoho úřadu by rovněž umožnilo lepší spolupráci a zapojení expertů ve specifických oblastech odbornosti s předpokladem vyšší kvality a efektivnosti práce, neboť nový útvar pro ochranu práv dětí by mohl úzce spolupracovat s dalšími útvary Kanceláře a konzultovat s nimi jednotlivé otázky či s nimi jinak úzce spolupracovat. V případě zakomponování orgánu do této struktury nedojde k možnému překrývání pravomocí a riziku duplicit a nebude zapotřebí vymezení vzájemných vztahů, která by naopak byla nutná v případě vytvoření paralelní struktury dvou samostatných

¹²⁷ Sněmovní tisk č. 1015, VII. volební období.

¹²⁸ § 26 zákona o Veřejném ochránci práv.

orgánů. Konečně toto řešení bude i ekonomicky výhodnější, neboť nebude nutné nový úřad od začátku kompletně zřizovat znovu.¹²⁹

4.1.2 Zřízení samostatného ochránce práv dětí

Tato varianta počítá se zřízením samostatného úřadu ochránce dětských práv či ombudsmana pro děti.

Výhodou zřízení samostatného orgánu může být jeho apriorní nastavení jako orgánu přístupného dětem. Instrukce tak bude přímo navržená s ohledem na potřeby dětí jako specifické a zvláště zranitelné skupiny. Instrukce přátelská dětem by měla znát potřeby a názory dětí a měla by na ně brát zvláštní ohled. Za tímto účelem by měla činit aktivní kroky k tomu, aby byla v přímém kontaktu s dětmi, s organizacemi, které děti sdružují a s organizacemi, které hájí dětská práva. Důležité také je, aby bylo dětem způsobem pro ně srozumitelným vysvětleno, v jakých případech a jakým způsobem jim ochránce může pomoci. Ač všechny tyto atributy mohou být splněny i prostřednictvím orgánu začleněného do struktury veřejného ochránce práv, je možné, že inovativní postupy a kreativní přístupy přátelské dětem budou lépe realizovatelné v rámci nového orgánu s jasnou specializací a výlučnou působností. Zřízením zvláštního úřadu, který dohlíží výlučně na dodržování dětských práv a prosazování zájmů dětí, by navíc Česká republika vyjádřila, za jak důležitou tuto problematiku považuje.

Na druhou stranu zřízení nového úřadu by na rozdíl od přechozí varianty znamenalo, že tento úřad bude muset být nově a samostatně vybaven všemi potřebnými odbornými a administrativními kapacitami. Jelikož Úmluva o právech dítěte pokrývá prakticky veškerá práva od práv základních a občanských po práva hospodářská, sociální a kulturní. V novém úřadě by tedy muselo být dost odborníků na to, aby se všem těmto otázkám mohli věnovat.¹³⁰ Vzhledem k minimálně stejnému věcnému rozsahu působnosti veřejného ochránce práv a nového orgánu by tak tedy ve výsledku měla vzniknout do určité míry kopie Kanceláře veřejného ochránce práv s odbornými kapacitami v min. poloviční výši, tj. cca 50 odborných pracovníků.¹³¹ To platí především v případě, že by novému orgánu byly svěřeny pravomoci projednávat individuální stížnosti dětí, Pokud by naopak byla zvolena varianta „pouhého“ monitorování, bude možné počet osob úměrně snížit na cca 10-20.¹³²

Dalším problémem je možnost vzniku duplicit a nepřehlednosti v rámci systému. V rámci existence paralelních mechanismů je nezbytné pečlivě vymezení vztahu mezi těmito orgány. Jak bylo popsáno výše, veřejný ochránce práv se již nyní věnuje právům dětí ve všech svých působnostech. Pokud by byl vytvořen úplně nový orgán ke sledování naplňování práv dítěte, tak by se musely vytvořit mechanismy vzájemného rozlišení pravomocí, aby všichni zúčastnění, tj. především děti obracející se na něj, ale i stání orgány a případně další subjekty, jejichž činnost bude hodnocena, znaly svá práva a povinnosti v systému. Pokud by nový orgán pouze monitoroval a analyzoval situaci na systémové úrovni, což veřejný ochránce nyní přímo nedělá, bude vhodné nastavit minimálně formy vzájemné spolupráce a

¹²⁹ Podle ekonomických údajů z činnosti současného veřejného ochránce práv se roční náklady na jednoho zaměstnance pohybují kolem 650 000 Kč, což by při oddělení o 10 lidech činilo ca 6,5 mil. mzdových nákladů ročně. S dalšími provozními náklady by mohlo jít o ca 7,5 mil. Kč ročně.

¹³⁰ V tomto směru problematiku ochrany práv dětí rozhodně nelze redukovat na sociálně-právní ochranu dětí a agendu současného oddělení rodiny, zdravotnictví a práce v odboru právním Kanceláře veřejného ochránce práv, kde se jí věnuje celkem 8 pracovníků (viz <http://www.ochrance.cz/kontakty/>)

¹³¹ V současnosti se odborné práci v Kanceláři veřejného ochránce práv věnuje cca 80 odborných právníků. Její roční náklady se pohybují kolem 100 mil. Kč. Poloviční orgán by si tedy vyžádal cca 50 mil. Kč ročně na provoz.

¹³² Pak je však otázkou, zda pro toto množství odborníků zřizovat samostatný úřad.

poskytování informací. Pokud by však nový orgán převzal i stížnostní pravomoci ochránce, bude nutné přesně vymezit, jaký orgán bude mít ve věcech stížností dětí kompetenci, ke komu se děti mají obracet a kdo bude oprávněn žádat ostatní subjekty o spolupráci v těchto případech. V tomto případě by bylo zřejmě nejjednodušší a nejlogičtější, aby se nový úřad stal exklusivním místem pro stížnosti a podněty dětí. Z toho však plyne, že k tomu bude tento úřad muset být dostatečně vybaven odbornými pracovníky, což je popsáno již v předchozím odstavci. Pokud by navíc stížnostní mechanismus byl rozšířen nad rámec současných pravomocí veřejného ochránce práv, bude muset dojít k dalšímu navýšení.

4.3 Podoba orgánu

Mezinárodní standardy předpokládají, že na úrovni zřizovacího zákona by měly být upraveny minimální požadavky na podobu a pravomoci národního orgánu na ochranu a prosazování práv dítěte. Zákon tedy musí obsahovat základní rysy podoby mandátu včetně vymezení působnosti a pravomocí, záruky stability a nezávislosti mandátu, odpovědnosti, metod fungování, podmínek volitelnosti, procesu nominace, volby a funkčního období osoby pověřené výkonem této funkce, podmínek výkonu funkce včetně podmínek neslučitelnosti funkcí i povinností orgánů veřejné správy vůči orgánu na ochranu a prosazování práv dětí.

Podmínky mandátu by se měly shodovat s podmínkami pro výkon mandátu veřejného ochránce práv, resp. jeho zástupce v případě zřízení orgánu v rámci existující struktury veřejného ochránce práv. Otázky volby, pozbytí funkce, odvolání z funkce a právního postavení ochránce práv dětí není proto třeba samostatně upravovat, neboť mohou obdobně použít odpovídající ustanovení zákona o Veřejném ochránci práv. I další atributy funkce jako je délka funkčního období, neslučitelnost funkcí, povinnost mlčenlivosti, náležitosti složení slibu, trestní imunita a výše platu lze upravit totožně jako u samotného ochránce, resp. zástupce ochránce. Pro ochránce práv dětí by platilo, stejně jako pro veřejného ochránce práv, že svou funkci vykonává nezávisle a nestranně a nad to se řídí nejlepším zájmem dítěte. Z výkonu své funkce by byl ochránce práv dětí odpovědný Poslanecké sněmovně a stejně jako veřejný ochránce práv by jí pravidelně informoval o své činnosti, ať již samostatnými zprávami či v rámci jeho pravidelných zpráv.

Ať již bude pravomoci ochránce práv dětí vykonávat osoba jako zástupce veřejného ochránce práv pro oblast ochrany práv dítěte, které se bude zabývat výlučně touto agendou, či osoba stojící v čele samostatného úřadu, ochráncem práv dětí by měla být zvolena osoba, která nejen splňuje podmínky volitelnosti do Senátu, ale která se otázkou práv dětí dlouhodobě zabývá a je s touto problematikou spojena v očích veřejnosti. Osoba ochránce práv dětí by měla být s ochranou a prosazováním práv dětí ztotožnitelná. Tato osoba by měla mít odpovídající aparát o dostatečném personálním zázemí. V souvislosti s požadavkem přístupnosti mechanismu prostřednictvím maximální přátelskosti dětem by měly být vytvořeny např. zvláštní internetové stránky pro ochránce práv dětí. Ty by mohly obsahovat též jednoduché mechanismy elektronického podávání podnětů, kladení otázek a obecně vyhledávání informací pro děti ohledně jejich práv.

S požadavkem pluralismu dle Pařížských principů, tj. zajištění participace všech dotčených skupin (v tomto případě především samotných dětí) na činnosti orgánu, souvisí nutnost jeho implementace jedním z vhodných způsobů. Tím by mohl být, stejně jako v případě začlenění problematiky sledování a podporování naplňování práv osob se zdravotním postižením, poradní orgán spolupracující s orgánem pověřeným ochranou práv dítěte. Poradní orgán by se měl podílet na monitorování provádění mezinárodních smluv na ochranu práv dítěte. Kromě osob hájících práva a zájmy dětí by členy tohoto poradního orgánu měly být především samotné děti. Tím by měla být zajištěna jejich participace na monitorování naplňování Úmluvy v České republice a na ochraně jejich práv jako takové.

4.4 Působnost

4.4.1 Věcná působnost

Působnost národního orgánu na ochranu práv dětí by měla vycházet z působnosti Úmluvy o právech dítěte a Opčních protokolech na tuto Úmluvu navazujících. Úmluva o právech dítěte je založena na zásadě nedělitelnosti a vzájemné provázanosti lidských práv¹³³, a upravuje tak jak práva občanská a politická, tak práva hospodářská, sociální a kulturní. Proto i působnost národního orgánu na ochranu práv dětí by měla pokrývat všechny tyto oblasti. Obecně by měla být formulována způsobem co nejširším, aby se orgán mohl zabývat jakoukoli problematikou porušení lidských práv dítěte. Toto by mělo platit v rámci všech jeho pravomocí popsaných níže.

4.4.2 Osobní působnost

Osobní působnost orgánu by měla zahrnovat všechny relevantní veřejnoprávní i soukromoprávní subjekty, včetně jednotlivců, jejichž jednání může mít vliv na požívání práv dětmi.¹³⁴ Současná působnost veřejného ochránce práv, tj. jeho tradiční ombudsmanská působnost, se přitom vztahuje primárně na úřady¹³⁵, tj. na státní orgány a orgány vykonávající veřejnou správu. Teprve další působnosti národního preventivního mechanismu proti mučení a špatnému zacházení a orgánu pro rovné zacházení a proti diskriminaci se vztahují i na soukromé subjekty, konkrétně provozovatele soukromých zařízení pečujících o osoby závislé na péči (zdravotnická zařízení, zařízení sociálních služeb apod.) a poskytovatelé statků, které jsou předmětem zákazu diskriminace (zaměstnavatelé, poskytovatelé zdravotní péče, vzdělávání a dalšího zboží či služeb).

Věcná působnost Úmluvy o právech dítěte zahrnuje všechna práva dítěte a všechny subjekty, které je mohou jakkoliv ovlivňovat. Proto by jak nový samostatný orgán pro ochranu práv dětí, tak orgán fungující v rámci veřejného ochránce práv, měl moci své pravomoci vykonávat vůči všem subjektům ovlivňujícím práva dětí, včetně subjektům soukromým či např. orgánům územní samosprávy při výkonu samosprávné působnosti. Při výkonu svých pravomocí však jakýkoliv orgán bude muset respektovat základní postavení samosprávných subjektů a soukromých osob v právním státě včetně garance práva na samosprávu¹³⁶, autonomie vůle a výhrady zákona.¹³⁷ Do práv těchto osob tedy bude moci být zasahováno jen v nezbytných případech a v míře nezbytně nutné pro dosažení daného cíle. Orgán by tedy vůči samosprávným subjektům a soukromým osobám určitě neměl uplatňovat stejnou

¹³³ Výbor OSN pro práva dítěte. Obecný komentář č. 5 (2003) – Obecná opatření související s implementací Úmluvy o právech dítěte, odst. 6. Obecný komentář je dostupný z: http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CRC%2fGC%2f2003%2f5&Lang=en.

¹³⁴ International Council on Human Rights Policy. *Assessing the Effectiveness of National Human Rights Institutions*. Versoix: 2005. s. 19. Publikace je dostupná z: http://www.ichrp.org/files/reports/18/125_report.pdf.

¹³⁵ Úřady jsou podle § 1 odst. 2 zákona o Veřejném ochránci práv ministerstva a jiné správní úřady s působností pro celé území státu, správní úřady jim podléhající, Česká národní banka, pokud působí jako správní úřad, Rada pro rozhlasové a televizní vysílání, orgány územních samosprávných celků při výkonu státní správy, dále Policie České republiky, Armáda České republiky, Hradní stráž, Vězeňská služba České republiky, zařízení, v nichž se vykonává vazba, trest odnětí svobody, ochranná nebo ústavní výchova, ochranné léčení, zabezpečovací detence a veřejné zdravotní pojišťovny.

¹³⁶ Čl. 99 a násl., především čl. 101 odst. 3 a 4 Ústavy.

¹³⁷ Čl. 2 odst. 4 Ústavy a čl. 2 odst. 3 Listiny základních práv a svobod.

míru pravomocí jako vůči státním orgánům, a to především pravomocí donucovacích a sankčních při šetření konkrétních případů a stížností a při obecném získávání informací.¹³⁸

4.5 Pravomoc

Orgán na ochranu a prosazování práv dětí by se měl obecně systematicky zabývat problematikou práv dětí a navrhnout systémová opatření k jejich ochraně. Konkrétně by orgán měl provádět výzkum, zveřejňovat zprávy a vydávat doporučení k otázkám souvisejícím s naplňováním práv dětí, přispívat ke zvyšování povědomí veřejnosti o právech dětí a zajišťovat vzájemnou výměnu dostupných informací s příslušnými zahraničními a mezinárodními subjekty. Za určitých podmínek by pomoc a doporučení řešení mohl poskytovat nejen obecně, ale i stěžovatelům v jednotlivých konkrétních případech.

4.5.1 Pravomoc prosazovat práva dítěte

Důležitým úkolem ochránce práv dětí je prosazování práv dětí a zvyšování povědomí o nich pomocí osvětové a vzdělávací činnosti. V rámci této činnosti může ochránce práv dětí zveřejňovat zprávy a vydávat doporučení k otázkám souvisejícím s dětskými právy a zajišťovat výměnu dostupných informací s příslušnými zahraničními a mezinárodními subjekty (např. ENOC). Mezi tyto činnosti může dále patřit např. zajišťování veřejného vzdělávání prostřednictvím kampaní zaměřených za zvyšování obecného povědomí o právech dítěte, realizace školení, seminářů či workshopů pro státní orgány, další subjekty či širokou veřejnost. Mezi pravomoci by mělo patřit i zveřejňování zpráv, vydávání doporučení, publikací, zajišťování mediálních výstupů včetně vydávání tiskových zpráv a pořádání tiskových konferencí.

4.5.2 Pravomoc chránit práva dítěte

Úloha nezávislého orgánu ochrany práv dítěte spočívá především v analýze praktického uplatňování práv dítěte. Tato analytická činnost pak probíhá na systémové úrovni obecným monitorováním stavu dodržování práv dětí. Tato pravomoc je dle Pařížských principů pro národní lidskoprávní orgán obligatorní. Fakultativní pravomoc pak spočívá v šetření a projednávání individuálních stížností. Tato pravomoc je u orgánů ochrany práv dětí zdůrazňována proto, aby děti měly k dispozici jednoduché, neformální a přístupné stížnostní mechanismy. Tento mechanismus však musí respektovat ostatní mechanismy, které závazně rozhodují o právech dítěte (soudy atd.) a musí je případně vhodně doplňovat, nikoliv vytvářet nepřehlednou situaci a nadměrná očekávání. Stejně tak musí respektovat práva a postavení soukromých osob a dalších dotčených subjektů mimo státní správu.

4.5.2.1 Monitorování naplňování Úmluvy o právech dítěte

Monitorování naplňování práv dětí by mělo probíhat hodnocením legislativních i nelegislativních návrhů vlády, Parlamentu i územních samospráv včetně jejich koncepčních dokumentů. Orgán by se měl zaměřit i na aktivní zjišťování skutečného naplňování práv dětí v praxi prostřednictvím výzkumů a plošných šetření zahájených z vlastní iniciativy či z podnětu jiných subjektů. Orgán přitom bude využívat informace získané od státních orgánů i od ostatních dotčených subjektů. Státní orgány by měly mít povinnost s orgánem spolupracovat stejně jako je tomu u veřejného ochránce práv. Samosprávné a soukromé osoby by informace poskytovaly na dobrovolné bázi z důvodu ochrany svých specifických práv a postavení vůči státu. Pokud bude orgán zřízen v rámci veřejného ochránce práv, bude moci využít informace získané ze všech svých dosavadních působností. Pokud bude

¹³⁸ Toto je ostatně v zákoně o Veřejném ochránci práv vyjádřeno v pravomocích ochránce vůči úřadům a jejich povinnostech spolupráce s ochráncem podle § 15 a 16, které se na soukromá zařízení vztahují pouze přiměřeně a pro subjekty v oblasti diskriminace nejsou upraveny vůbec. Podobně to je např. i se sankčním oprávněním ochránce zveřejnit svá zjištění podle § 20 odst. 2 písm. b).

fungovat samostatně, bude Kancelář veřejného ochránce práv jeden z povinných subjektů. Informace o dodržování práv dětí bude moci získávat i ostatními způsoby – na základě podnětů, spolupráce s občanskou společností apod.

Na základě získaných informací bude orgán moci formulovat doporučení k řešení problémů i ke změně legislativy či systémového přístupu. Při zjištění, že existují nedostatky v naplňování Úmluvy, bude mít orgán možnost usilovat o nápravu skrze systémová doporučení jednotlivým úřadům, vládě či Parlamentu. Na základě svých zjištění by měl orgán doporučovat přijetí nové či změnu stávající právní úpravy, která se týká práv dětí, upozorňovat na oblasti, kde dochází k porušování práv dětí, zajišťovat harmonizaci národní legislativy s mezinárodními závazky ČR a doporučovat přistoupení k odpovídajícím mezinárodním úmluvám, stejně jako spolupracovat na informování mezinárodních orgánů o plnění závazků ze strany České republiky.

4.5.2.2 Šetření stížností dětí

Pravomoc zkoumání v individuálním případě může probíhat neformálním šetřením individuálních stížností stejně tak činí nyní veřejný ochránce práv. Orgán by shromáždil relevantní informace od dotčených subjektů a na jejich základě by pak případ posoudil. Výsledkem by pak byla obvykle doporučení či výzva povinným subjektům k nápravě situace. Tento postup se může uplatňovat dobře vůči státním orgánům vykonávajícím veřejnou správu, které jsou hierarchicky organizované ve vztahu vzájemné nadřízenosti a podřízenosti a je možné je příkazy a doporučení usměrňovat a zákonem regulovat jejich činnost. V tomto směru by tedy nový orgán mohl prakticky převzít stávající stížnostní kompetence veřejného ochránce práv vůči dětem v jeho původní ombudsmanské působnosti.

Naopak k samosprávným či soukromoprávním subjektům je nutné přistupovat s respektem k jejich autonomii a svobodě existence. Je pak otázka, zda je přiměřené jej vedle oprávněných kontrolních a sankčních mechanismů, které závazně rozhodují o jeho právech a povinnostech, podrobovat ještě povinnostem plynoucím z neautoritativního nezávazného přezkumu jeho případu, jakkoliv by to pro něj mohlo být přínosné.¹³⁹ Navíc je nutno mít na paměti, že soukromoprávní spory a problémy týkající se dítěte jsou často rodinně-právní otázky týkající se péče o dítě či vztahující se ke vztahu dítěte k jeho rodičům anebo jiné otázky spadající do působnosti nezávislých soudů, kterou by nový orgán musel samozřejmě plně respektovat. V těchto sporech by orgán mohl poskytovat dětem právní či jinou pomoc a poradenství podobně jako to dělá veřejný ochránce práv v případech diskriminace, případně pomáhat najít řešení za užití metod mimosoudního řešení sporů jako mediace či conciliace. Musel by však postupovat vždy s maximálním respektem k autonomii všech zúčastněných.

¹³⁹ Ostatně by se hned otvírala otázka, jak by se řešila případně neochota spolupracovat a kdo a jak by jí postihoval.