|  |
| --- |
| 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  21.3.2016 |

Obsah

[1. Analýza základních parametrů modelu monitorovacího mechanismu 2](#_Toc451957367)

[1.1 Základní mezinárodní východiska 2](#_Toc451957368)

[1.1.1 Obecný závazek zřídit národní orgány na prosazování a ochranu lidských práv 2](#_Toc451957369)

[1.1.2 Závazek zřídit národní orgán na prosazování a ochranu práv dítěte 3](#_Toc451957370)

[1.2 Pařížské principy a z nich vyplývající minimální požadavky na podobu a pravomoci národního lidskoprávního orgánu 4](#_Toc451957371)

[1.2.1 Podoba národního orgánu 4](#_Toc451957372)

[1.2.2 Mandát národního orgánu 7](#_Toc451957373)

[1.2.3 Povinnost spolupráce 12](#_Toc451957374)

[1.3 Zvláštní požadavky vztahující se k národnímu orgánu pro práva dítěte 12](#_Toc451957375)

[1.3.1 Specifické zásady vztahující se k podobě národního orgánu pro práva dítěte 13](#_Toc451957376)

[1.3.2 Mandát národního orgánu pro práva dítěte 14](#_Toc451957377)

[2. Evaluace české právní úpravy dohledu nad ochranou práv dětí s analýzou potřebnosti institutu 16](#_Toc451957378)

[2.1 Obecné mechanismy ochrany práv jednotlivců 17](#_Toc451957379)

[2.1.1 Veřejný ochránce práv 17](#_Toc451957380)

[2.1.2 Státní zastupitelství 22](#_Toc451957381)

[2.1.3 Soudy 25](#_Toc451957382)

[2.2 Zvláštní mechanismy ochrany práv dětí 26](#_Toc451957383)

[2.2.1 Orgány sociálně-právní ochrany dětí 26](#_Toc451957384)

[2.2.2 Ministerstvo práce a sociálních věcí 26](#_Toc451957385)

[2.2.3 Další ústřední orgány státní správy 27](#_Toc451957386)

[2.2.4 Česká školní inspekce 27](#_Toc451957387)

[2.2.5 Další státní a samosprávné orgány 27](#_Toc451957388)

[2.2.6. Výbor pro práva dítěte 28](#_Toc451957389)

[3. Charakteristika úpravy dětského veřejného ochránce práv v některých evropských státech 28](#_Toc451957390)

[3.1 Francie 28](#_Toc451957391)

[3.2 Irsko 29](#_Toc451957392)

[3.3 Itálie 30](#_Toc451957393)

[3.4 Kypr 31](#_Toc451957394)

[3.5 Švédsko 32](#_Toc451957395)

[3.6 Slovensko 33](#_Toc451957396)

[3.7 Polsko 34](#_Toc451957397)

[4. Návrh věcného řešení 34](#_Toc451957398)

[4.2 Organizační zakotvení 35](#_Toc451957399)

[4.2.1 Rozšíření pravomocí veřejného ochránce práv novelou zákona č. 349/1999 Sb. 35](#_Toc451957400)

[4.2.2 Zákon o ochránci práv dětí 36](#_Toc451957401)

[4.3 Podoba orgánu 37](#_Toc451957402)

[4.4 Působnost 38](#_Toc451957403)

[4.4.1 Věcná působnost 38](#_Toc451957404)

[4.4.2 Osobní působnost 39](#_Toc451957405)

[4.5 Pravomoc 39](#_Toc451957406)

[4.5.2 Pravomoc chránit práva dítěte 40](#_Toc451957407)

[4.5.2.1 Monitorování naplňování Úmluvy o právech dítěte 40](#_Toc451957408)

[4.5.2.2 Šetření stížností dětí 41](#_Toc451957409)

# 1. Analýza základních parametrů modelu monitorovacího mechanismu

## 1.1 Základní mezinárodní východiska

### 1.1.1 Obecný závazek zřídit národní orgány na prosazování a ochranu lidských práv

Koncept národních orgánů na prosazování a ochranu lidských práv[[1]](#footnote-1) (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]](#footnote-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]](#footnote-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. Tímto bude rovněž naplněna základní povinnost států respektovat, chránit a naplňovat lidská práva. 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]](#footnote-4)

Jedním z kroků, jak přispět k naplnění těchto povinností, je i zřízení národního lidskoprávního orgánu. Tento krok hojně doporučují výbory OSN příslušné k posuzování naplňování jednotlivých úmluv (*treaty bodies*) ve svých obecných komentářích.[[5]](#footnote-5) i v závěrečných doporučeních smluvním stranám k naplňování jednotlivých úmluv.[[6]](#footnote-6)Velkou roli v této souvislosti jistě sehrálo ukotvení konceptu národních lidskoprávních orgánů prostřednictvím definování minimálních požadavků na jejich podobu a pravomoci, které byly formulovány v tzv. Pařížských principech.[[7]](#footnote-7) Díky tomu význam národních lidskoprávních institucí nadále stoupá.

Sílící roli národních lidskoprávních orgánů v systému ochrany lidských práv na národní úrovni potvrdilo přijetí zatím poslední lidskoprávní úmluvy OSN, a to Úmluvy o právech osob se zdravotním postižením v roce 2006. Čl. 33 odst. 2 této úmluvy stanoví povinnost smluvních států 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.“* Úmluva přitom explicitně odkazuje na Pařížské principy, když současně stanoví, že *„při ustanovování nebo zřizování uvedených mechanismů zohledňují státy, které jsou smluvní stranou této úmluvy, zásady týkající se postavení a činnosti vnitrostátních institucí na ochranu a podporu lidských práv.“*

Z mezinárodních úmluv o lidských právech přijatých na půdě OSN vyplývá tedy určité doporučení smluvním státům zřídit národní lidskoprávní orgán jako součást obecného závazku činit kroky za účelem naplňování práv garantovaných příslušnou úmluvou. Tento orgán by měl fungovat v souladu s mezinárodními standardy pro tyto orgány, které jsou v současnosti formulovány především v Pařížských principech. Toto doporučení bylo v poslední lidskoprávní úmluvě, konkrétně Úmluvě o právech osob se zdravotním postižením, zakotveno již jako smluvní závazek pro smluvní strany. To dokazuje, že národní lidskoprávní orgán je vnímán jako důležitá část systému ochrany lidských práv v jednotlivých státech OSN.

### 1.1.2 Závazek zřídit 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,[[8]](#footnote-8)Z těchto důvodů Výbor vyzývá smluvní státy, aby zřídily nezávislý orgán za účelem prosazování a monitorování naplňování Úmluvy o právech dítěte (dále jen „národní orgán pro práva dítěte“).

Zřízení národního orgánu pro práva dítěte doporučuje i Evropská úmluva o výkonu práv dětí[[9]](#footnote-9), která se vztahuje hlavně na procesní práva dítěte v soudním řízení[[10]](#footnote-10). 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. Jejich úkolem je tedy hlavně takto podporovat práva dítěte.[[11]](#footnote-11)V důvodové zprávě k úmluvě je dokonce uvedeno, že může být vhodné za tímto účelem zřídit samostatný orgán jako např. úřad ombudsmana.[[12]](#footnote-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]](#footnote-13) O jejich souladu s principy národních orgánů pro práva dítěte bude více uvedeno v části II.

Potřeba mechanismů prosazování a ochrany lidských práv, které budou svou podobou, pravomocemi i odpovědností uzpůsobeny zvláštním charakteristikám dětí a budou pro děti přístupné, je také zakotvena v řadě mezinárodních dokumentů OSN a Rady Evropy doporučující povahy. 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]](#footnote-14) Společným jmenovatelem všech těchto dokumentů je především požadavek existence nezávislého a nestranného orgánu, jehož úkolem bude prosazovat a chránit práva dětí a který bude dětem přístupný. Jednotlivé dokumenty se sice rozcházejí v požadavcích na pravomoci tohoto orgánu, ale všechny poukazují na význam nezávislého a specializovaného orgánu pro naplňování práv dítěte, garantovaných především v Úmluvě OSN o právech dítěte.

## 1.2 Pařížské principy a z nich vyplývající minimální požadavky na podobu a pravomoci národního lidskoprávního orgánu

Základními normativními standardy upravujícími podobu, pravomoci a odpovědnost, jakož i metody fungování národního lidskoprávního orgánu obecně, nikoli specificky ve vztahu k dětem, jsou tzv. Pařížské principy podle rezoluce Valného shromáždění OSN z roku 1994[[15]](#footnote-15). Níže jsou popsány jednotlivé požadavky vyplývající z Pařížských principů a jejich rozbor, a to na základě mezinárodních dokumentů, především zpráv Úřadu Vysokého komisaře OSN pro lidská práva. 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 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 ani nedisponuje pravomocí závazným způsobem rozhodovat v otázkách, které mu byly svěřeny, nebo autoritativně přijímat či měnit právní úpravu, a stojí tedy i mimo moc soudní a zákonodárnou i výkonnou a je na nich nezávislý.[[16]](#footnote-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]](#footnote-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 základní lidská práva a svobody, a to v rozsahu mandátu, který je mu svěřený.[[18]](#footnote-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 specificky určené zvlášť zranitelné skupiny nebo ochrana osob před diskriminací.[[19]](#footnote-19)

#### 1.2.1.1 Principy, jež musí být v rámci nastavení národního orgánu respektovány

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. Níže budou tyto jednotlivé otázky probrány samostatně v souvislosti s principem, k němuž se převážně váží.

#### 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 prosazování a ochranu lidských práv (dále jen „Manuál“)[[20]](#footnote-20) řadí mezi záruky nezávislosti tyto požadavky: [[21]](#footnote-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;
   * 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;
   * pravomoc požadovat spolupráci s veřejnoprávními orgány za podmínek stanovených zřizovacím zákonem.
   * nemožnost podrobit doporučení, zprávy a rozhodnutí národního lidskoprávního orgánu přezkumu jiným orgánem nebo subjektem;
2. **finanční autonomii, tj.:**
   * zakotvení zdrojů a povahy financování ve zřizovacím zákoně nezávisle na vládě;
   * dostatek finančních zdrojů ze strany státu k výkonu svých funkcí a odpovídající stabilní financování;
   * rozpočet nezávislý na rozpočtové kapitole ministerstva nebo některého jeho odboru.
3. **záruky stability mandátu**:
   * způsob ustanovení členů volbou nebo jiným způsobem;
   * kritéria pro výběr členů, která musí respektovat princip pluralismu (viz níže);
   * délka a obnovitelnost mandátu – délka mandátu nesmí být příliš krátká a mandát člena národního lidskoprávního orgánu by měl být obnovitelný;[[22]](#footnote-22)
   * oprávnění odvolat členy orgánu – 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 který orgán je o odvolání člena oprávněn rozhodovat. S ohledem na charakter činnosti národního lidskoprávního orgánu by tímto orgánem měl být Parlament nebo orgán na podobně vysoké úrovni;[[23]](#footnote-23)
   * imunita členů orgánu - imunita by však 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** 
   * manuál v souvislosti se složením národního lidskoprávního orgánu zdůrazňuje především princip pluralismu, o němž bude pojednáno samostatně, a požadavek diverzity, který souvisí s tím, že národní lidskoprávní orgán by měl z hlediska svého složení odrážet sociální profil společnosti.[[24]](#footnote-24)

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

1. **odpovídající počet zaměstnanců pro výkon mandátu a nezávislost při výběru zaměstnanců, který by měl být ve výlučné kompetenci orgánu**[[25]](#footnote-25)
2. **odbornost a nezbytné profesní dovednosti členů a zaměstnanců orgánu v oblasti lidských práv**

#### Zachování pluralismu

Pluralismus je další základní zásadou, která se váže k otázce podoby národního lidskoprávního orgánu. Pařížské principy stanoví, že národní lidskoprávní orgán by měl být ustanoven takovým způsobem, který bude poskytovat všechny 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.[[26]](#footnote-26) 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 bude respektován, i pokud bude zachován:

* v rámci ustanovujících procesů členů či člena národního orgánu – například prostřednictvím oprávnění různých společenských skupin nominovat kandidáta;
* v rámci účinné spolupráce národního orgánu s různými společenskými skupinami, například prostřednictvím poradních výborů, sítí, konzultací nebo veřejných fór;
* v rámci složení zaměstnanců národního orgánu, kteří budou reprezentovat různé společenské skupiny.[[27]](#footnote-27)

#### Přístupnost

V dokumentech, které pojednávají o národních lidskoprávních orgánech obecně, je požadavek přístupnosti vztahován především k místní přístupnosti národního orgánu. Význam a dopad principu přístupnosti je však mnohem širší a souvisí nejen s fyzickou přístupností samotného orgánu, ale rovněž s přístupností jeho procesů a výstupů. V této souvislosti bývá i v těchto obecných dokumentech zdůrazněno, že při zajišťování přístupnosti činnosti národního orgánu musí být věnována zvláštní pozornost právě zvlášť zranitelným a marginalizovaným skupinám.[[28]](#footnote-28)

#### 1.2.1.2 Modely národních orgánů

Z Pařížských principů nevyplývá konkrétní podoba národního lidskoprávního orgánu a neexistuje tak pouze jediný model tohoto orgánu. Pařížské principy jsou v tomto směru naopak formulovány natolik obecně, že umožňují v dostatečné míře promítnout do podoby národního orgánu národní specifika i potřeby. Stejně tak nevylučují, aby v jednom státě bylo zřízeno více národních orgánů na prosazování a ochranu lidských práv. V takovém případě by však měla být současně zajištěna a formálně nastavena jejich účinná spolupráce a koordinace v těch oblastech, v nichž se jejich mandáty mohou překrývat.[[29]](#footnote-29)Neexistuje žádný jednotný přehled možných modelů národního orgánu na prosazování a ochranu lidských práv. 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.[[30]](#footnote-30)

### 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.

#### 1.2.2.1 Působnost národního orgánu na prosazování a ochranu lidských práv

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**

Publikace Úřadu vysokého komisaře OSN pro lidská práva v souvislosti s věcnou působností národního orgánu na ochranu lidských práv zdůrazňuje, že tato by měla vycházet z principu nedělitelnosti, vzájemné provázanosti a univerzality základních lidských práv a svobod, a měla by tak zahrnovat všechna lidská práva, tj. nejen oblast práv tradičně označovaných jako práva občanská a politická, ale rovněž práva hospodářská, sociální a kulturní.

**Osobní působnost národního lidskoprávního orgánu**

Osobní působnost národního lidskoprávního orgánu je dalším důležitým aspektem určení šíře mandátu tohoto 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.[[31]](#footnote-31)Osobní působnost národního orgánu by měla zahrnovat všechny relevantní veřejnoprávní i soukromoprávní subjekty, jejichž jednání může mít vliv na požívání lidských práv.[[32]](#footnote-32) Nepřiměřené a nevhodné důsledky takto široce vymezené osobní působnosti lze případně regulovat prostřednictvím omezení typu pravomocí, které lze ve vztahu k některým skupinám soukromoprávních či veřejnoprávních subjektů uplatňovat.

Publikace Úřadu Vysokého komisaře OSN pro lidská práva zmiňuje některé skupiny veřejnoprávních subjektů, ve vztahu k nimž bývá osobní působnost národního lidskoprávního orgánu omezena. Konkrétně se jedná o:

* parlament – Národní lidskoprávní orgány většinou nedisponují žádnými autoritativními pravomocemi ve vztahu k parlamentu, nemohou nijak ovlivňovat jeho výstupy a rozhodnutí ani žádným způsobem prolomit tradiční imunity a výsady, které členové parlamentu požívají. Vždy by však měly být oprávněny vyjadřovat se k návrhům zákonů, do jaké míry tyto zákony odpovídají lidskoprávním standardům. Národní orgán na prosazování a ochranu lidských práv by tedy měl mít vždy možnost vyjádřit se k legislativní či jiné činnosti parlamentu dotýkající se lidských práv.
* orgány moci soudní – Národní lidskoprávní orgán samozřejmě musí respektovat nezávislost soudů při rozhodování v jednotlivých případech. Nezávislost soudů však nevylučuje pravomoc národního lidskoprávního orgánu monitorovat činnost moci soudní a podávat o ní zprávy, formulovat nezávislá doporučení za účelem posílení aplikace lidskoprávních principů v rámci soudní soustavy, nebo odstranění nedůvodných průtahů v soudních řízeních.[[33]](#footnote-33) Některé národní lidskoprávní orgány jsou nadány pravomocí iniciovat soudní řízení anebo do takového již zahájeného řízení vstoupit[[34]](#footnote-34).
* armádní složky, bezpečnostní sbory a zpravodajské služby – Národní lidskoprávní orgány většinou nejsou oprávněny zabývat se otázkami týkajícími se armády, bezpečnostních sborů či zpravodajských služeb. Podobná omezení sice neodporují znění Pařížských principů, ale jdou proti jejich duchu. Měly by proto být hledány možnosti, jak skloubit ochranu státních zájmů a veřejné bezpečnosti s ochranou lidských práv a umožnit národnímu lidskoprávnímu orgánu působit alespoň do určité míry i v uvedených oblastech.

Osobní působnost národního lidskoprávního orgánu by tedy neměla být žádným způsobem plošně omezena. Jakákoliv omezení musí sledovat legitimní cíl a musí být ve vztahu k tomuto cíli přiměřená. Ve vztahu k soukromoprávním subjektům může být např. omezena pravomoc projednávat individuální stížnosti.[[35]](#footnote-35) Monitorovací pravomoc by však měla zůstat vždy zachována v plném rozsahu osobní působnosti národního lidskoprávního orgánu.

#### 1.2.2.2 Pravomoc prosazovat základní lidská práva

Jednotlivé pravomoci národního lidskoprávního orgánu se tradičně dělí na pravomoc „prosazovat“ základní lidská práva a pravomoc „chránit“ základní lidská práva. „Prosazováním“ lidských práv lze rozumět *„vytváření národní kultury lidských práv, v jejímž rámci bude rozvíjena tolerance, rovnost a vzájemný respekt.“*[[36]](#footnote-36) Pravomoc prosazovat umožňuje šířit informace, povědomí a znalosti o právech garantovaných v jednotlivých lidskoprávních úmluvách obecné veřejnosti, jakož i specifickým cílovým skupinám.[[37]](#footnote-37)

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

* zajišťování veřejného vzdělávání prostřednictvím 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);
* vytváření osnov pro základní, střední i vysoké školy;
* mediální výstupy, vydávání tiskových zpráv a pořádání tiskových konferencí.[[38]](#footnote-38)

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 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.[[39]](#footnote-39)

#### 1.2.2.3 Pravomoc chránit základní lidská práva

Pravomoc „chránit“ základní lidská práva souvisí na rozdíl od pravomoci prosazovat s více formalizovanými pravomocemi a postupy národního lidskoprávního orgánu. „Ochrana“ základních lidských práv spočívá v pomoci identifikovat a vyšetřovat porušení lidských práv, postavit osoby odpovědné za tato porušení před soud a poskytnout obětem nápravu a zadostiučinění. Ve většině států tyto úkoly naplňují soudy, státní zastupitelství, správní orgány či jiné orgány veřejné moci. S ohledem na povahu národních lidskoprávních orgánů je nezbytné zdůraznit, že tyto by neměly v žádném případě nahrazovat soustavu těchto státních orgánů nadaných donucovacími pravomocemi a jejich činnost by tak neměla spočívat ve vydávání autoritativních meritorních rozhodnutí. V procesu dovozování odpovědnosti konkrétního subjektu za porušení lidských práv představují pouze doplňkový mechanismus.[[40]](#footnote-40) Národní lidskoprávní orgán však může k ochraně práv jednotlivců přispět svou nezávislou pozicí, možností neformálně se zabývat jednotlivými případy a hledat v nich smírná řešení, zkoumat obecné otázky týkající se naplňování lidských práv bez nutnosti individuální stížnosti či žaloby a naopak s vyšší mírou flexibility činnosti oproti jiným státním orgánům. Národní lidskoprávní orgány by za účelem ochrany základních lidských práv a svobod měly mít jasně definované pravomoci, které by jim umožnily tuto svou funkci vykonávat a vydávat stanoviska, doporučení, anebo se domáhat nápravy v soudním řízení. Všechny tyto pravomoci by měly být zakotveny ve zřizovacím zákoně.[[41]](#footnote-41)

#### 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 prvém 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.[[42]](#footnote-42)

#### Pravomoc přijímat a vyšetřovat individuální stížnosti

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, a to především s ohledem na skutečnost, že v rámci jednoho orgánu by ideálně nemělo docházet ke kumulaci vyšetřovací a rozhodovací pravomoci.[[43]](#footnote-43) V některých státech mají národní lidskoprávní orgány oprávnění obrátit se na základě svých zjištění na soud nebo specializovaný tribunál, který je nadán pravomocí ve věci rozhodnout závazným způsobem.[[44]](#footnote-44) Pravomoc přijímat a vyšetřovat individuální stížnosti může však být úzce provázána s metodami alternativního řešení sporů. Sama existence národních orgánů nadaných touto pravomocí představuje určitou formu alternativního řešení sporů, když důvodem zřízení řady z těchto orgánů bylo právě nabídnout alternativní prostředek nápravy k soudním sporům. V praxi mnoho těchto orgánů využívá metody konciliace či mediace.[[45]](#footnote-45)

#### Pravomoc domáhat se nápravy a zadostiučinění u soudů nebo specializovaných tribunálů

Publikace Úřadu Vysokého komisaře OSN pro lidská práva poukazuje na to, že pravomoc vyšetřovat porušení základních lidských práv je u národních orgánů v mnoha případech doprovázena pravomocí tohoto orgánu iniciovat řízení před soudem, nebo do již zahájeného řízení vstoupit, a to za účelem dosažení autoritativního posouzení ústavnosti některých zákonů.[[46]](#footnote-46) Dokumenty z pera OSN uvádějí v souvislosti s touto pravomocí především dva typy oprávnění:

* oprávnění vstoupit do probíhajícího řízení, které se dotýká lidskoprávních otázek, a to obvykle ve formě *amicus curiae*[[47]](#footnote-47);
* oprávnění obrátit se na soud nebo zvláštní tribunál v návaznosti na výsledek svého šetření, a to s cílem dosáhnout vydání autoritativního rozhodnutí ve věci[[48]](#footnote-48).

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 i správní normativní akty, i návrhy zákonů, a formulovat ve vztahu k nim doporučení zohledňující základní principy lidských práv[[49]](#footnote-49);
* v případě, že je to nezbytné, doporučit příslušným orgánům přijetí nové právní úpravy nebo změnu stávající právní úpravy, stejně jako přijetí či změnu správních normativních aktů[[50]](#footnote-50);
* upozorňovat vládu na oblasti, v nichž v daném státě dochází k porušování lidských práv, přijímat doporučení za účelem jejich ukončení, stejně jako za tímto účelem organizovat inciativy[[51]](#footnote-51);
* prosazovat harmonizaci národní legislativy, nařízení a praxe s mezinárodními úmluvami o lidských právech, jejichž smluvní stranou daný stát je, a účinnou implementaci těchto úmluv[[52]](#footnote-52);
* prosazovat přistoupení a ratifikaci těch mezinárodních úmluv o lidských právech, jejichž smluvní stranou daný stát dosud není[[53]](#footnote-53);
* 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 nezávislosti[[54]](#footnote-54).

### 1.2.3 Povinnost spolupráce

Povinnost spolupracovat s dalšími subjekty je další významnou charakteristikou národních orgánů v kontextu prosazování a ochrany lidských práv. Jak již bylo uvedeno výše, jednou ze základních rolí národního orgánu by mělo být rovněž vzájemné propojování různých segmentů společnosti i různých úrovní mezinárodního společenství. Standardně se přitom uvádí dva rozměry tohoto propojovacího působení národního orgánu:

* propojení národní úrovně s mezinárodními orgány, a to např. prostřednictvím podávání vlastních zpráv příslušným mezinárodním monitorovacím orgánům, případně zakotvením oprávnění využívat kvazisoudní procedury u těchto orgánů[[55]](#footnote-55);
* propojení občanské společnosti s orgány veřejné moci.[[56]](#footnote-56)

## 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. K vymezení rozsahu věcné působnosti těchto specializovaných národních lidskoprávních orgánů poté velmi často dochází podle zvlášť zranitelných skupin. Požadavky na zřízení těchto zvláštních národních orgánů, které se budou specializovat na prosazování a ochranu základních lidských práv ve vztahu k určené zvlášť zranitelné skupině, lze vnímat jako projev principu přiměřených opatření, který zavazuje státy zohlednit tu skutečnost, že právě tyto skupiny s ohledem na svou zvláštní zranitelnost potřebují přijetí specifických opatření a postupů, aby mohly požívat všechna garantovaná práva na rovnoprávném základě s ostatními.[[57]](#footnote-57)

Jak již bylo uvedeno výše, Úmluva OSN o právech osob se zdravotním postižením v čl. 33 odst. 2 již výslovně zakotvuje závazek státu zřídit jeden nebo několik nezávislých mechanismů na podporu, ochranu a provádění Úmluvy, a to při zohlednění zásad týkajících se postavení a činnosti vnitrostátních institucí na ochranu a podporu lidských práv. Úmluva OSN o právech osob se zdravotním postižením v sobě tedy zahrnuje též požadavek specializace národního lidskoprávního orgánu na prosazování a ochranu lidských práv, a to specificky ve vztahu k lidem se zdravotním postižením. Úmluva o právech dítěte oproti Úmluvě o právech osob se zdravotním postižením podobný výslovný závazek 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, tj. národní orgán pro práva dítěte. [[58]](#footnote-58)Specializovaný národní orgán pro práva dítěte může existovat buď samostatně, anebo v rámci struktury obecného národního lidskoprávního orgánu.

Výbor OSN pro práva dítěte ve svém Obecném komentáři č. 2 odůvodnil potřebu zvláštního národního orgánu pro práva práv dítěte především odkazem na nedostatečnou vyspělost dětí, která je činí obzvláště zranitelnými, pokud jde o porušení lidských práv.[[59]](#footnote-59) Zvláštní nezávislý orgán, 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. Smyslem a účelem zvláštního národního orgánu na prosazování a ochranu práv dětí by tak mělo být posílení účinnosti a přístupnosti lidskoprávní ochrany pro děti. Z principu přiměřených úprav budou poté vyplývat nezbytné specifické požadavky jak na podobu tohoto zvláštního orgánu, tak především na jeho mandát. Proto bude níže věnována pozornost specifikám podoby a mandátu tohoto orgánu, odrážejícím zvláštní zranitelnost dětí, a to plně v souladu s principem přiměřených úprav.

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

**Specifika vyplývající z principu nezávislosti**

Princip nezávislosti je platný i ve vztahu k národnímu orgánu pro práva dítěte. Požadavky na zajištění nezávislosti jsou tedy stejné jako u obecných národních orgánů, a to včetně požadavků organizačních a finančních. Zřizovací akt tedy musí poskytovat záruky dostatečného financování určeného specificky na prosazování a ochranu práv dítěte, jakož i dostatečných materiálních i lidských zdrojů orgánu, a to včetně případů, kdy funguje v rámci obecného lidskoprávního orgánu. I národní orgán pro práva dítěte přitom musí být prost jakékoli formy finanční kontroly, která by mohla ohrozit jeho nezávislost.[[60]](#footnote-60)

#### Specializace

Požadavek zřízení specializovaného národního orgánu pro práva dítěte vyplývá přímo z čl. 4 Úmluvy o právech dítěte. Požadavek specializace na práci s dětmi má poté nutné dopady na personální složení a kvalifikaci členů a zaměstnanců orgánu.

#### Přístupnost a participace dětí

Další 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 zvlášť zranitelných skupin. Nezávislý národní orgánu 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.[[61]](#footnote-61) Z principu přístupnosti národního orgánu pro děti a z něj vyplývajícího požadavku aktivního vyhledávání kontaktu s dětmi a jejich oslovování vyplývají přitom požadavky nejen na způsob fungování tohoto orgánu, jeho postupy a mandát, ale rovněž na podobu tohoto orgánu. 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, vhodných způsobů pro zajištění komunikace s dětmi.[[62]](#footnote-62) V současnosti do těchto vhodných způsobů by měly být zahrnuty i moderní komunikační technologie využívané dětmi, tj. především internet (např. webové stránky ve formě přístupné dětem) a sociální sítě. K zajištění participace dětí pak může sloužit např. zřízení poradních sborů dětí jako konzultativních orgánů 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. Níže bude tedy věnována pozornost specifickým požadavkům na mandát národního orgánu pro práva dítěte, které vyplývají z tohoto principu a jejichž respektování je nezbytné pro to, aby národní orgán pro práva dítěte pro děti přestavoval skutečnou a nikoli pouze formální záruku prosazování a ochrany jejich práv.

#### 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, jejích 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.[[63]](#footnote-63)

#### 1.3.2.2 Zvláštní požadavky na pravomoci národního orgánu pro práva dítěte

Nejvýznamnější dopady má princip přiměřených úprav především 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 rozděleny výše tj. 1) pravomoc prosazovat práva dítěte; 2) pravomoc chránit práva dítěte; 3) pravomoc poskytovat vládním orgánům a parlamentu rady a asistenci. Rozsah nutných pravomocí národního orgánu pro práva dítěte je však širší právě z důvodu závazku přijmout přiměřené úpravy zohledňující zvláštní zranitelnost dětí. Princip přiměřených úprav může rovněž přinášet určité modifikace do způsobu výkonu dané pravomoci.

#### 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 zmiňuje 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 velmi důležitá. Tento závěr vyplývá i ze závěrečných doporučení Výboru přijímaných v souvislosti s periodickým přezkumem jednotlivých států a to včetně České republiky.[[64]](#footnote-64) Podobně se vyjadřují o výše zmíněné směrnice a doporučení OSN a Rady Evropy či další odborné dokumenty OSN.[[65]](#footnote-65)

 Na základě těchto dokumentů lze tedy konstatovat, že na rozdíl od obecného národního orgánu na prosazování a ochranu lidských práv by národní orgán pro děti měl vždy disponovat pravomocí přijímat a vyšetřovat individuální stížnosti dětí. Výbor OSN pro práva dítěte konstatuje, že by tuto pravomoc měl mít ve vztahu ke všem situacím, v nichž může docházet k porušování práv dítěte.[[66]](#footnote-66) Toto lze vnímat jako projev principu přiměřených úprav v tom smyslu, že pro děti budou velmi často jiné ochranné mechanismy špatně přístupné. Naopak národní orgán pro práva dítěte může být často právě s ohledem na princip přístupnosti a participace dětem při řešení jejich problémů nejblíže a bude jim moci poskytnout vhodným a citlivým způsobem dostatečné poradenství či pomoc v závislosti na svých kompetencích. V případě, že národní orgán nebude oprávněn projednat individuální stížnost dítěte, tak by měl dítěti vždy poskytnout citlivým způsobem alespoň poradenství a doporučit mu, jak by jeho problém měl být co nejvhodněji řešen. Princip přiměřených úprav klade též konkrétní požadavky na podobu zajištění výkonu vyšetřovací pravomoci směřující především k zajištění přístupnosti tohoto mechanismu. V případě zvlášť zranitelných skupin vystupuje do popředí význam snížené formálnosti a zvýšené flexibility stížnostního řízení u národního orgánu. 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 dítěte či jiného zastoupení dítěte.

Princip přiměřených úprav a z něj vyplývající nezbytnost zajištění účinné přístupnosti stížnostního mechanismu pro děti se odráží i v  oprávnění národního orgánu pro práva dítěte zahájit šetření na základě vlastní iniciativy v individuálních případech.[[67]](#footnote-67) Význam oprávnění národního orgánu konat šetření na základě vlastní iniciativy i v individuálních případech vychází opět především z charakteristiky dětí jako zvlášť zranitelné skupiny. Tyto skupiny s velkou pravděpodobností ani nebudou znát svá práva a mechanismy, které existují za účelem jejich ochrany. I v těch případech, kde si příslušníci těchto zvlášť zranitelných skupin svých práv vědomi jsou, nemají často k dispozici odpovídající podporu (zastoupení), která by jim pomohla se jich domáhat a často mohou též zdráhat obrátit se na oficiální orgán s formální stížností.[[68]](#footnote-68) Navíc ani děti nejsou vnitřně homogenní skupina a čítá zvláštní skupiny dětí, jejichž zranitelnost je ještě prohloubena. Výbor OSN pro práva dítěte v této souvislosti uvádí především děti v náhradní péči nebo v detenčních zařízeních, děti příslušející k menšinám a domorodým skupinám, děti se zdravotním postižením, děti žijící v chudobě, děti-uprchlíky a děti-migranty, děti žijící na ulici a děti se zvláštními potřebami v takových oblastech jako je kultura, jazyk, zdraví nebo vzdělání. Proaktivní přístup Výboru by přitom měl mít takovou podobu, která by zajišťovala účinnou a skutečnou ochranu základních práv i těchto zvlášť zranitelných dětí.[[69]](#footnote-69)Obecně v případě dětí a tím spíše v případě zvlášť zranitelných dětí bude přitom pravděpodobnost, že by ony samy byly schopny v případě porušení svých práv vyhledat pomoc národního orgánu a obrátit se na něj se svou stížností, byť velmi neformální, výrazně snížena. Oprávnění národního orgánu zahájit šetření v individuálním případě i na základě vlastní iniciativy může v tomto ohledu ochraně práv dětí v individuálních případech významným způsobem napomoci. Národnímu orgánu totiž taková pravomoc umožňuje nejen zahájit šetření na základě informací, které obdržel nikoli od samotného dítěte, ale rovněž od jiných subjektů, např. nevládních organizací působících v oblasti ochrany práv dítěte, nebo na v návaznosti na výkon svých dalších pravomocí.

#### Pravomoc domáhat se nápravy a zadostiučinění u soudů nebo specializovaných tribunálů

Poslední specifickou pravomocí, jíž je třeba s ohledem na zvláštní postavení národního orgánu na prosazování a ochranu práv dětí věnovat pozornost, je **pravomoc národního orgánu domáhat se nápravy porušení základních 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 národního orgánu, která může spočívat buď v oprávnění národního lidskoprávního orgánu **vstupovat do probíhajících řízení**, typicky formou a*micus curiae,* či předmětné **řízení přímo iniciovat**, není podle Pařížských pravidel obligatorní. Tento závěr je však ve vztahu ke zvláštním národním orgánům pro práva dítěte opět třeba do určité míry modifikovat, a to plně v souladu s principem přiměřených úprav a zajištění skutečného a účinného přístupu dětí ke spravedlnosti. 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. Tato pravomoc by přitom měla zahrnovat oprávnění:

1. podat návrh na zahájení příslušného řízení vlastním jménem (v podstatě se jedná o možnost podávat žaloby ve veřejném zájmu – a*ctio popularis*) či poskytnout dítěti právní pomoc a
2. vstupovat do probíhajících soudních řízení a poskytovat soudům expertízu v oblasti práv dítěte, a to ve vhodných případech prostřednictvím podání *amicus curiae*.[[70]](#footnote-70)

# 2. Evaluace české právní úpravy dohledu nad ochranou práv dětí s analýzou potřebnosti institutu

Česká republika je ze strany Výboru OSN pro práva dítěte dlouhodobě kritizovaná za to, že svému závazku vyplývajícímu ze čl. 4 Úmluvy o právech dítěte, tedy zřízení nezávislého národního orgánu za účelem vnitrostátního monitorování naplňování Úmluvy o právech dítěte, jakož i realizaci citlivého šetření jednotlivých stížností dětí, dosud nedostála. Tato výtka společně s výzvou k nápravě se objevuje jak v Závěrečných doporučeních Výboru ke Třetí a čtvrté periodické zprávě České republiky[[71]](#footnote-71) z roku 2011, tak i v Závěrečných doporučeních Výboru k Druhé periodické zprávě České republiky z roku 2003[[72]](#footnote-72).

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 orgánu 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 tak bude věnována pozornost všem těchto mechanismům z hlediska zajištění nezávislé ochrany práv dítěte- nejdříve těm, které se nezaměřují výlučně na děti, ale které v určitých kontextech mají poskytovat ochranu právům všech jednotlivců, a následně těm mechanismům, jejichž úkolem je chránit specificky práva dětí.

## 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.[[73]](#footnote-73) Instituce veřejného ochránce práv tudíž nebyla na počátku zamýšlena jako národní orgán na prosazování a ochranu lidských práv ve smyslu Pařížských principů. Avšak potřebné záruky jeho nezávislosti byly nastaveny takovým způsobem, který Pařížským principům odpovídá, a to včetně právní a operační nezávislosti, jako i nezávislosti finanční. Tato skutečnost je ostatně do určité míry potvrzena i Závěrečnými doporučeními Výboru OSN pro práva dítěte k Druhé periodické zprávě České republiky o naplňování Úmluvy o právech dítěte z roku 2003, v níž *„Výbor vítá zřízení funkce veřejného ochránce práv v roce 2000“* a České republice doporučuje ustanovit „***nezávislý orgán pro kontrolu provádění Úmluvy, jež by zároveň prošetřoval jednotlivé stížnosti dětí způsobem šetrným k dětem****“*, přičemž zdůrazňuje, že tento účel *„lze zajistit* ***rozšířením mandátu veřejného ochránce práv*** *a jeho vybavením potřebnými lidskými a jinými zdroji, nebo* ***ustavením funkce samostatného nezávislého zmocněnce nebo ombudsmana pro děti****.“*[[74]](#footnote-74)

Činnosti veřejného ochránce práv v oblasti prosazování a ochrany lidských práv však byly oproti jeho původně předpokládanému čistě ombudsmanskému účelu postupně posilovány, a to na úrovni zákona i praxe.[[75]](#footnote-75) 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.[[76]](#footnote-76) S přijetím antidiskriminačního zákona[[77]](#footnote-77) byla veřejnému ochránci práv svěřena působnost národního orgánu pro rovné zacházení a ochranu před diskriminací, a to s účinností od 1. 12. 2009. Zákonem č. 427/2010 Sb. došlo s účinností od 1. 1. 2011 k dalšímu rozšíření působnosti veřejného ochránce práv, a to o působnost ve věcech 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 tedy postupně působnost ochránce rozšířena i na oblasti mimo tradiční ombudsmanskou působnost kontroly výkonu a fungování veřejné správy na záležitosti, které se naopak dotýkají klíčových lidskoprávních otázek (ochrana před mučením 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 navrhovat systémová řešení přispívající k lepší ochraně lidských práv.[[78]](#footnote-78) V neposlední řadě ochránce získal působnost vůči soukromoprávním subjektům, jako jsou zařízení pečující o osoby závislé na poskytované péči, které jsou provozovány soukromými osobami[[79]](#footnote-79) či soukromým osobám poskytujícím statky, na které se vztahuje zákaz diskriminace podle antidiskriminačního zákona.[[80]](#footnote-80)

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 instituci[[81]](#footnote-81), 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, jak byly nastíněny výše.

#### Specializace

Veřejný ochránce práv se věnuje právům dětí již dnes. Činí tak ovšem pouze v rámci svého stávajícího mandátu a svých stávajících působností. Právům dětí ve vztahu ke státním orgánům (např. činností orgánů sociálně právní ochrany dětí) se věnuje ve své klasické ombudsmanské působnosti. Jako národní preventivní mechanismus navštěvuje samozřejmě i dětské domovy a další zařízení, kde jsou umístěny děti a omezeny na osobní svobodě či závislé na péči. Věnuje se samozřejmě i diskriminaci dětí a stejně tak právům dětí-cizinců při vyhoštění či extradici. Problém specializace veřejného ochránce práv na prosazování a ochranu práv dětí tedy není v tom, že by se právům dětí vůbec nevěnoval či že by tak činil špatně. Je to spíše otázka jejího organizačního ukotvení a vyhrazení dostatečných finančních, materiálních i lidských zdrojů na tuto činnost.[[82]](#footnote-82)

Zákon o Veřejném ochránci práv však ve svém stávajícím znění nijak speciálně **působnost ochránce v oblasti práv dětí neupravuje**. Téma ochrany práv dětí tak není v agendě ochránce pojímáno komplexně a systematicky, nýbrž maximálně v rámci jednotlivých témat (sociálně-právní ochrana dětí, dětská zařízení, vzdělávání, zdravotnictví apod.).[[83]](#footnote-83) Ochránce se rovněž věnuje pouze těm tématům, která se váží na jeho stávající působnost, a tudíž se 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.). 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. 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 práv[[84]](#footnote-84), který vydává veřejný ochránce práv, upraveny v Organizačním řádu, k jehož vydání je rovněž příslušný veřejný ochránce práv.[[85]](#footnote-85) Prosazování a ochrana práv základních práv dětí se dotýká řady oddělení kanceláře veřejného ochránce práv[[86]](#footnote-86), v rámci žádného z nich však netvoří výlučnou agendu[[87]](#footnote-87). Ačkoliv k vymezení jednotlivých oddělení dochází nezávisle na moci výkonné či jakékoli jiné složce státní moci, nelze tento mechanismus shledat souladným s Pařížskými principy, které požadují zakotvení národního orgánu na prosazování a ochranu lidských práv na ústavní nebo zákonné úrovni[[88]](#footnote-88) a Výbor OSN pro práva dítěte ve svém Obecném komentáři č. 2 tento požadavek poté vztahuje specificky ke specializovanému národnímu orgánu, či specializovanému oddělení zaměřenému na děti.[[89]](#footnote-89) Z toho tedy plyne, že pokud by se veřejný ochránce práv měl stát národním orgánem pro práva dítěte, **bude nutné tuto působnost dostatečně 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.[[90]](#footnote-90) Okruh těchto veřejnoprávních subjektů je poté do určité míry limitován, a to tak, že 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 soudů.[[91]](#footnote-91)

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.

Konkrétně ve vztahu k Parlamentu má ochránce pravomoc sledovat působení zákonů v praxi a doporučovat jejich změny.[[92]](#footnote-92) Stejné oprávnění má i vůči vládě. Ochránce má rovněž již od počátku pravomoc **podávat Ústavnímu soudu návrhy na zrušení podzákonných předpisů** (nařízení vlády, vyhlášky ministerstev, obecně závazné vyhlášky a nařízení obcí a krajů).[[93]](#footnote-93) Má rovněž **právo vyjadřovat se k těmto návrhům** podaným jinými oprávněnými subjekty a **vstoupit do řízení jako vedlejší účastník.**[[94]](#footnote-94) Toto oprávnění má i vůči návrhům na zrušení zákona či jeho části.[[95]](#footnote-95) Veřejný ochránce práv je povinným připomínkovým místem pro legislativní návrhy vlády.[[96]](#footnote-96) Těmito oprávněními tedy ochránce může naplňovat své poslání „amicus curiae“ a přispívat tak k ochraně lidských práv tím, že bude Ústavní soud upozorňovat na problémy ochrany lidských práv v praxi na základě poznatků ze své činnosti.

Podobně ve vztahu k soudům se ochránce v praxi vyjadřuje k obecným právním otázkám v působnosti soudů a formuluje 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 rodiny[[97]](#footnote-97) nebo závěrečná zpráva z výzkumu veřejné ochránkyně práv – Diskriminace v ČR – oběť diskriminace a její překážky v přístupu ke spravedlnosti.[[98]](#footnote-98) Nicméně ochránce samozřejmě musí respektovat ústavní garance nezávislosti soudů a jejich rozhodování.[[99]](#footnote-99) Podobně může ochránce fungovat i vůči ostatním uvedeným státním orgánům i orgánům samosprávy při plném respektu jejich nezávislé pozice.

Z hlediska věcné působnosti je poté velmi významné vyloučení působnosti veřejného ochránce práv v otázkách samosprávy, když jeho působnost ve věcech individuálních stížností se vztahuje na orgány územních samosprávných celků pouze při výkonu státní správy.[[100]](#footnote-100) Toto je přitom odrazem ústavně garantovaného práva na samosprávu.[[101]](#footnote-101) Přitom i **do oblasti samosprávy spadají významné otázky týkající se práv dětí, např. rozvoj a zajišťování dostupnosti sociálních služeb**.[[102]](#footnote-102)

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 omezených na osobní svobodě nebo 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. [[103]](#footnote-103) V druhém případě jde o jakékoliv soukromé osoby, na které dopadá zákaz diskriminace podle antidiskriminačního zákona či jiných předpisů.[[104]](#footnote-104) V praxi půjde zejména o zaměstnavatele a poskytovatele zboží a služeb včetně vzdělávání, sociální péče či zdravotnictví. V ostatních oblastech však jsou soukromé osoby mimo jakoukoliv působnost ochránce, což jeho roli v ochraně všech relevantních práv dítěte významně limituje, neboť mnohých otázek, kterým se Úmluva o právech dítěte věnuje, se ochránce v současnosti věnovat nemůže (např. právům dítěte v civilním i trestním soudním řízení).

#### 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.[[105]](#footnote-105) Úřady mu naopak musí poskytnout veškerou nutnou součinnost a informace.[[106]](#footnote-106) Pokud ochránce zjistí problém, navrhne opatření k nápravě a úřad mu musí sdělit, zda a jak jej naplnil.[[107]](#footnote-107) Pokud úřad opatření nesplní, může ochránce o tom informovat nadřízený úřad anebo veřejnost.[[108]](#footnote-108) 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.[[109]](#footnote-109) Vůči soukromým zařízením tak sice může své pravomoci uplatňovat, ale pouze přiměřeně právě jejich postavení.[[110]](#footnote-110) V případě diskriminace pak žádné speciální pravomoci uplatňovat nemůže a je tedy odkázán, stejně jako u státních orgánů mimo svou působnost, na dobrovolnou spolupráci při své metodické a analytické činnosti. I v tomto směru je otázka, zda je toto pro efektivní ochranu práv dítěte dostatečné.

Vedle pravomocí vůči některým typům subjektů (a s tím související působností vůči nim) lze pro národní orgán pro práva dítěte za klíčové pravomoci rovněž pokládat pravomoc **domáhat se nápravy porušení práv dítěte a zadostiučinění za tato porušení u soudu nebo specializovaného tribunálu**. Jak bylo uvedeno výše, tato pravomoc by měla spočívat nejen v oprávnění **vstupovat do soudních řízení** týkajících se práv dítěte formou *amicus curiae*, ale rovněž v oprávnění **relevantní řízení iniciovat**, tedy podat soudu návrh na řešení porušení práv dítěte. Roli *amicus curiae* již v současnosti ochránce zastává v řízeních o zrušení zákona či podzákonného předpisu nebo jejich částí před Ústavním soudem, popsané výše. Může tedy přispívat k ochraně práv dětí sdílením svých zkušeností a názorů s Ústavním soudem. Vedle toho jediné oprávnění ochránce podat návrh na zahájení řízení, a to svým jménem, je pravomoc podávat **žaloby ve veřejném zájmu proti správnímu rozhodnutí** a tak vedle samotných dotčených osob reagovat na porušování lidských práv nezákonnými správními rozhodnutími.[[111]](#footnote-111) V této souvislosti je přitom třeba zdůraznit, že mnoho porušení práv dítěte nebude nabývat formu správního rozhodnutí, avšak bude spočívat v nezákonném zásahu, pokynu nebo donucení správního orgánu (dále jen „zásah“) ve smyslu § 82 a násl. SŘS.[[112]](#footnote-112) Zásahem tak může být např. nezajištění práva dítěte na poskytování sociální služby v nejméně omezujícím prostředí[[113]](#footnote-113), ukládání opatření ve výchově při výkonu ústavní nebo ochranné výchovy, nastavení vnitřního režimu školského zařízení pro výkon ústavní nebo ochranné výchovy (bodování, nepřiměřené omezování osobní svobody, omezování přístupu k internetu apod.), neprovedení vyhodnocení situace dítěte a rodiny v oblasti sociálně-právní ochrany dětí aj. Porušení práv dítěte samozřejmě může spočívat i v nečinnosti správního orgánu, kdy správní orgán neplní své povinnosti.[[114]](#footnote-114) Ochránce přitom není oprávněn podat správní žalobu ve veřejném zájmu proti žádné z těchto situací, a toto oprávnění nemá žádný jiný veřejný orgán.

Ochránci dále v současnosti nesvědčí 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. To ostatně dokládá i skutečnost, že státnímu zastupitelství je pro tyto účely oprávnění podat návrh na zahájení řízení, případně do již zahájeného řízení vstoupit, svěřeno. V neposlední řadě veřejný ochránce práv nemá ani žádná návrhová a účastenská oprávnění v řízeních ve věcech mládeže, tj. v řízeních ve věcech dětí v konfliktu se zákonem. Veřejný ochránce práv tak nemůže např. podat návrh na propuštění dítěte z vazby či výkonu trestu odnětí svobody, opět na rozdíl od státního zástupce.

V případě národního orgánu pro práva dítěte by přitom bylo vhodné, aby tento disponoval obecně zakotveným oprávněním podávat žaloby a návrhy ve veřejném zájmu, tj. svým jménem, kdykoli má za to, že je to třeba za účelem zajištění účinné ochrany základních práv dítěte. Stejně tak by měl být oprávněn vstupovat svým jménem do jakéhokoli řízení, pokud má za to, že je toho třeba za účelem zajištění účinné ochrany základních 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 na prosazování a ochranu lidských práv, disponuje státní zastupitelství. Státní zastupitelství má dokonce **významně širší návrhová a účastenská oprávnění v řízeních, které se týkají dětí, a to nejen v trestních řízeních**.

V rámci netrestní působnosti státního zastupitelství mu § 35 zákona č. 99/1963 Sb., občanského soudního řádu (dále jen „OSŘ“), ve spojení s § 8 zákona č. 292/2013 Sb., o zvláštních řízeních soudních, přiznává **oprávnění vstoupit do zahájeného řízení ve věcech osvojení**, a to 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. V případě, že státní zastupitelství do řízení vstoupí, má postavení zvláštního procesního subjektu.[[115]](#footnote-115) V citovaných věcech péče soudu o nezletilé může státní zastupitelství rovněž podat **návrh na zahájení řízení**, přičemž v takovém případě má postavení účastníka řízení. 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“.*[[116]](#footnote-116) 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, kam jsou děti umísťovány a kde jsou omezeny na osobní svobodě.**

#### Nezávislost a specializace

Státní zastupitelství na rozdíl od veřejného ochránce práv **nesplňuje požadavky nezávislosti** tak, jak vyplývají z Pařížských principů a jak byly popsány výše[[117]](#footnote-117), ať již jde o jeho systémové zařazení, způsob 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, což samo o sobě odporuje principu nezávislosti, jak jej pojímají Pařížské principy. Jeho úkolem je zastupovat veřejnou žalobu v trestním řízení a vykonávat i další úkoly, které mu stanoví zákon (tzv. netrestní agenda státního zastupitelství). Ustanovení § 1 odst. 1 zákona č. 283/1993 Sb., o státním zastupitelství, toto postavení státního zastupitelství ještě dále rozvádí, když stanoví, že státní zastupitelství je soustava úřadů státu, určených k zastupování státu při ochraně veřejného zájmu ve věcech svěřených zákonem do jeho působnosti. 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 zástupce[[118]](#footnote-118), ten sám je však rovněž přímo jmenován orgánem moci výkonné, a to vládou na návrh ministra spravedlnosti[[119]](#footnote-119). Stávající právní úprava dokonce stále moci výkonné – vládě, umožňuje nejvyššího státního zástupce přímo odvolat, přičemž toto odvolání je podmíněno pouze návrhem ministra spravedlnosti.[[120]](#footnote-120)

Zajišťování fungování soustavy státního zastupitelství po stránce personální, organizační, hospodářské, finanční a výchovné je zajišťováno prostřednictvím státní správy státního zastupitelství. Úkolem státní správy státního zastupitelství je rovněž dohlížet způsobem a v mezích stanovených zákonem o státním zastupitelství na řádné plnění úkolů státnímu zastupitelství svěřených.[[121]](#footnote-121) Ústředním orgánem státní správy státního zastupitelství je přitom opět orgán moci výkonné, a to Ministerstvo spravedlnosti.[[122]](#footnote-122)

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.[[123]](#footnote-123)

Soustava státního zastupitelství **nesplňuje 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 mládež, a to v kontextu dětí v konfliktu se zákonem.[[124]](#footnote-124)

#### 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.

Soustava státního zastupitelství předně žádným způsobem nevykonává pravomoc prosazovat základní lidská práva a v souladu s čl. 80 Ústavy to ani není jejím účelem. I pravomoci státního zastupitelství související s ochranou základních lidských práv jsou omezené. Státní zastupitelství nemá působnost ani pravomoc k tomu, aby mohlo projednávat individuální stížnosti na porušení základních lidských práv a konat šetření, pokud se nejedná o stížnosti podané proti postupu policejního orgánu v souvislosti s trestním řízením, anebo stížnosti podané v souvislosti s dozorovými oprávněními státního zastupitelství. Současně, ačkoliv státní zastupitelství ve vztahu k řadě řízení uvedených výše disponuje oprávněním podat návrh či do již zahájeného řízení vstoupit, i toto jeho oprávnění je limitované a nezahrnuje všechna řízení, jež mohou být relevantní z hlediska ochrany práv dítěte. Státní zastupitelství není oprávněno podat např. žalobu proti diskriminaci či jiné relevantní správní žaloby, než je žaloba proti správnímu rozhodnutí podle § 65 a násl. SŘS.

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 rozvedena v pokynu obecné povahy ze dne 2. 11. 2012, č. 10/2012.[[125]](#footnote-125) Z citovaného pokynu přitom a *contrario* vyplývá, že státní zastupitelství v současnosti nemá dozorová oprávnění k níže citovaným 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 mladší 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.[[126]](#footnote-126) Z povahy těchto orgánů i z toho, co bylo uvedeno výše k povaze národních orgánů na ochranu a prosazování lidských práv, je přitom zjevné, že role soudů je jiná, než jakou předvídají Pařížské principy právě pro národní orgány.[[127]](#footnote-127) Soudy jsou především orgány, jejichž účelem je poskytovat ochranu právům.[[128]](#footnote-128) Jejich speciálním úkolem je pak poskytovat ochranu základním právům a svobodám.[[129]](#footnote-129) 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 může podat žalobu proti rozhodnutí, jinému zásahu či nečinnosti správního orgánu v oblasti správně-právní, a tak dosáhnout ochrany prakticky všech svých práv.[[130]](#footnote-130) Tato ochrana je však poskytována v individuálních případech a má autoritativní povahu. Nad rámec pravomoci rozhodovat v individuálních případech, nedisponují soudy žádnou další pravomocí. Jejich úkolem není obecně systematicky působit za účelem prosazování lidských práv ani konat obecná šetření.

Soudní řízení jsou na rozdíl od postupů národních orgánů na prosazování a ochranu lidských práv formalizovaná. Proces tvorby závazného rozhodnutí předpokládá dostatečné zjištění skutkového stavu, které bude podkladem pro toto rozhodnutí a které povede ke zjištění stavu věci, o kterém nebudou přinejmenším 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 řízení jsou však pro děti často velmi těžko přístupná, což ostatně dokládá i vznik konceptu justice vstřícné k dětem, která má přístupnost těchto procesů dětem posílit.[[131]](#footnote-131) Soudní soustava tak rozhodně nemůže místo a úlohu národních orgánů na prosazování a ochranu lidských práv nahradit. Jejich role jsou, jak již bylo uvedeno výše, v otázce ochrany základních lidských práv a svobod 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, včetně ochrany jeho jmění. 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 dokonce 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.[[132]](#footnote-132) Z tohoto důvodu nemohou nikdy splňovat garance nezávislosti podle Pařížských principů, přičemž je třeba znovu 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.[[133]](#footnote-133) 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, statistické sledování, zpracovávání statistik a prognóz v oblasti péče o děti apod. MPSV je zároveň i koordinačním místem implementace Úmluvy. Agenda sociálně-právní ochrany dětí ve vztahu k cizině spadá do působnosti Úřadu pro mezinárodněprávní ochranu dětí, který je podřízen MPSV. Role Úřadu jako ústředního orgánu tak spočívá v zastupování České republiky navenek v rámci mezinárodních úmluv. Specifická činnost Úřadu zahrnuje vymáhání výživného do a z ciziny, zajišťování aktivit spojených s mezinárodním osvojením a občanskoprávními aspekty mezinárodních únosů dětí. Agenda Úřadu je úzce propojena s činností MPSV a dalších orgánů sociálně-právní ochrany dětí.

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.[[134]](#footnote-134) Na druhou stranu, významné aspekty práv dítěte, především procesní či trestněprávní ochrana či ochrana před závažnými formami zneužívání, stejně jako např. ochrana zdraví či vzdělávání dětí, jsou a nadále budou v kompetenci jiných ministerstev. Proto MPSV nikdy nebude mít v gesci veškerá práva dítěte podle Úmluvy 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 ústavy a dětskými domovy pro děti do 3 let, prevencí násilí na dětech a syndromem CAN (syndrom týraného, zneužívaného a zanedbávaného dítěte), řešením problematiky zdravého životního 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 problematiky 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 popsaný výše. 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.[[135]](#footnote-135) Jejím úkolem je mj. i vykonávat kontrolu dodržování právních předpisů, které se vztahují k poskytování vzdělávání a školských služeb. S ohledem na skutečnost, že část pobytových zařízení pro děti (diagnostické ústavy, střediska výchovné péče, dětské domovy, dětské domovy se školou a výchovné ústavy) spadá z hlediska stávající podoby systému péče o ohrožené děti pod Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy a jde tedy rovněž o školskou službu svého druhu, disponuje Česká školní inspekce též v daném rozsahu působností, kterou lze označit za 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, a to právě v důsledku toho, že 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.[[136]](#footnote-136) 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, 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 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. Jedná se o poradní orgán Rady vlády pro lidská práva, která je sama poradním orgánem vlády. Výbor je odborným poradním orgánem, 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 Rady vlády pro lidská práva tak nikdy nemůže dostát požadavkům kladeným na národní orgán na prosazování a ochranu lidských práv a ani tak nikdy nebyl koncipován.

# 3. Charakteristika úpravy dětského veřejného ochránce práv v některých evropských státech

## 3.1 Francie

Ve Francii je dětský ombudsman součástí kanceláře veřejného ochránce práv, tedy jedním z jeho odvětví, kdy samostatný úřad byl v roce 2011 zrušen sloučením s dalšími do jednoho, nově vytvořeného úřadu VOP. Jedná se o nezávislý orgán, nezařazený pod žádnou mocenskou složku, což se mimo jiné projevuje jeho neodvolatelností a trestní nestíhatelností, a dále nemožností souzení či zadržení pro názory a činy provedené ve výkonu funkce. Upravena je též neslučitelnost funkcí (např. s funkcí člena vlády). Legislativní zakotvení nalezneme v Ústavě, ústavním zákoně z roku 2011 a pak dále v zákoně o Veřejném ochránci práv z téhož roku. Ústavně je upraven i způsob jmenování prezidentem republiky poté, co komise zákonodárného sboru vyjádří svůj názor v hlasování, přičemž prezident republiky nemůže přistoupit ke jmenování, pokud v každé z komisí dosáhne počet negativních hlasů 3/5 z celkového počtu hlasů. Délka mandátu je šestiletá, bez možnosti dalšího jmenování, a ombudsman své funkce nemůže být zbaven, kromě možnosti konstatování překážek výkonu funkce speciálním kolegiem. Veřejný ochránce práv není odpovědný žádnému orgánu. Nezávislý je též finančně, se samostatnou kapitolou v rámci státního rozpočtu.

Co se týče složení, jde o orgán monokratický, doplněný několika poradními sbory, které mu napomáhají ve výkonu jeho funkcí 1) v oblasti ochrany práv dětí, 2) v boji proti diskriminaci a v podpoře rovnosti a 3) v kontrole výkonu funkcí bezpečnostních sborů. Všem z nich předsedá veřejný ochránce práv (funkci viceprezidenta zastává osoba nazvaná Ochránce dětí). Požadavky na výkon funkce stanoví Státní rada.

Výkon činnosti probíhá tak, že pokud se veřejný ochránce práv angažuje ve věcech týkajících se ochrany práv dítěte, musí se vždy radit s poradním sborem složeným z viceprezidenta (Ochránce dětí), dvou kvalifikovaných osob určených předsedou Senátu, dvou kvalifikovaných osob určených předsedou Národního shromáždění, jedné kvalifikované osoby určené Ekonomickou, sociální a environmentální radou, jednoho člena nebo bývalého člena Ústavní rady určeného jejím předsedou a státního zástupce při ní působícího. Přímá participace dětí na výkonu činnosti zakotvena není.

Působnost orgánu se vztahuje na **výkon státní správy, výkon samosprávy i vztahy soukromých osob**. Pravomoci jsou pak především **stížnostní** (naprostá většina činnosti spočívá ve vyhodnocování individuálních stížností) a **monitorovací**. V rámci monitorování realizuje analytickou a výzkumnou činnost, zpracovává doporučení a stanoviska k určitým tématům a vydává pravidelné zprávy o činnosti a tématech  ve své působnosti. Veřejný ochránce práv může také vystupovat v soudním řízení. Nemá zde sice zastupující ani žalobní oprávnění, ale může být vyzván soudem, aby podal ústní či písemné vyjádření ve věci nebo může sám požádat, aby takové vyjádření směl podat.

V oblasti stížností může Ochránce **přijímat stížnosti od samotného dítěte mladšího 18 let, členů rodiny nebo zákonných zástupců, sociálních a zdravotnických zařízení a dalších**, zároveň však může **zahajovat šetření i z vlastní iniciativy**. K tomu účelu smí požadovat od kterékoliv fyzické či právnické osoby vysvětlení nebo informace a listiny nezbytné k prošetření záležitosti. Není-li jeho žádost o vysvětlení vyslyšena, může nařídit, aby mu bylo vysvětlení poskytnuto ve stanovené lhůtě, a nedosáhne-li ani tak požadovaného vysvětlení, může se obrátit na soud. Veřejný ochránce práv může také provádět místní šetření. Řešení stížností má charakter doporučujícího stanoviska. Veřejný ochránce práv však může taktéž **provádět mediaci a schvalovat smírná řešení sporů.**

Ochránce může **iniciovat trestní stíhání** v případě, že to, co se dozvěděl, svědčí o spáchání vyjmenovaných trestných činů, žaloba však musí být aprobována státním zástupcem a tato pravomoc souvisí spíše s jeho agendou boje proti diskriminaci.

## 3.2 Irsko

Dětský ombudsman je samostatným orgánem na ochranu práv dětí, jeho činnost upravuje zákon z roku 2002. Institucionálně spadá pod Ministerstvo pro záležitosti dětí a mládeže (kterému též odpovídá), a je tedy součástí moci výkonné. Jmenuje jej prezident na základě doporučení obou komor Parlamentu, a to na šest let, s možností jednoho znovujmenování. Prezident jej též může z taxativně stanovených důvodů odvolat, např. není-li ombudsman ze zdravotních důvodů nadále schopen vykonávat svou funkci či je na jeho osobu prohlášen konkurz. Jedná se o monokratický orgán, kdy ombudsman může dosahovat věku maximálně 67 let.

Financován je Ministerstvem pro záležitosti dětí a mládeže, kdy výše finančních dotací závisí taktéž na stanovisku Ministra pro veřejné výdaje. O tom, že dětský ombudsman není zcela finančně nezávislý, svědčí jeho zákonem stanovená povinnost vydávat finanční zprávu, která podléhá auditu.

Zákon přímo ukládá ombudsmanovi povinnost pravidelně konzultovat své záměry týkající se dětí právě s dětmi, zejména pokud jde o monitoring dodržování práv dětí a jeho doporučení v oblasti legislativy a politiky. Děti se ale podílí například na hledání nového ombudsmana – specifikovaly své požadavky na charakter osoby či byly přítomny pohovorům.

Dětský ombudsman má působnost vůči **státním orgánům (státní správy i samosprávy)** a dále také vůči **některým soukromým osobám** – soukromým neziskovým nemocnicím a školám. Zatímco ve vztahu ke státním orgánům může vykonávat činnost **monitorovací**, může dávat **doporučení k legislativě** i ke směřování politiky státu v oblasti ochrany práv dětí a může se také zabývat **individuálními stížnostmi**, ve vztahu k soukromým osobám pouze přezkoumává individuální stížnosti a doporučuje upravení postupů k lepší ochraně práv dětí.

Pravomoci spočívají především v monitorování a řešení stížností, zasahuje však i do legislativy a politiky, kdy může například radit ministrům ve věcech koordinace politiky týkající se dětí nebo doporučit státním orgánům, školám a dalším subjektům, aby vyvinuly politiku či postupy zaručující podporu práv dětí. Dětský ombudsman má dále právo a zároveň i povinnost poskytovat rady ministrovi, a to na žádost nebo na základě vlastního rozhodnutí, ve všech věcech týkajících se práv a blaha dítěte. Není naopak oprávněn jakkoliv intervenovat v soudních řízeních a nemá ani právo zákonodárné iniciativy.

Stížnosti mohou směřovat vůči zákonem stanoveným subjektům, kdy ombudsman může provádět šetření na základě stížnosti či z vlastní iniciativy. Na ombudsmana se mohou obracet nejen samotné děti, ale také jejich rodiče či další osoby, které se domnívají, že dochází k porušování práv dětí. Po jakékoliv osobě, o níž se domnívá, že má informaci, listinu nebo věc, která je nezbytná k prošetření stížnosti, může ombudsman požadovat, aby mu takovou informaci, listinu nebo věc poskytla, a aby se za tímto účelem dostavila. Výstup má formu doporučení.

V rámci monitorování provádí **analytickou a výzkumnou činnost, zpracovává doporučení a stanoviska** k určitým tématům nebo podává **alternativní zprávy k mezinárodním orgánům** jako např. Výboru OSN pro práva dítěte ohledně respektování Úmluvy o právech dítěte a Opčního protokolu k Úmluvě o právech dítěte o zapojování dětí do ozbrojených konfliktů. Žalobními ani zastupujícími pravomocemi nadán není. Je povinován mlčenlivostí.

## 3.3 Itálie

Zde se jedná o organizačně samostatný úřad, ačkoli logisticky podléhá Úřadu předsedy vlády. Ustanoven byl zákonem v roce 2002. Ochránce je jmenován na základě dohody mezi předsedou Poslanecké sněmovny a předsedou Senátu, a to na dobu 4 let, kdy funkční období lze obnovit jen jednou. Odpovědnost jinému orgánu není v předpisech stanovena, lze však dovodit, že je odpovědný zřizujícímu orgánu. Upravena není ani možnost odvolání z funkce. Náklady na plnění povinností orgánu a souvisejících činností a na provoz úřadu orgánu spadají pod fond vyčleněný pro tento účel v rámci rozpočtu Předsednictví Rady ministrů.

Jedná se o monokratický orgán, kdy nároky se kladou především na odbornost a osobnost - osoba vykonávající úřad musí disponovat uznávanou nezávislostí, nezpochybnitelnou morálkou a specifickými a prokazatelnými profesionálními zkušenostmi, atd. Upravena je též neslučitelnost funkcí. Dle zákona zajišťuje **vhodné formy konzultací dětí a nezletilých v otázkách, jež se jich týkají, a propaguje participaci dětí a nezletilých ve věcech veřejných, jež se jich přímo týkají**. Ombudsman to realizuje např. pořádáním setkání s dětmi a mládeží, podílem na mnoha aktivitách nebo aktivním webovým portálem.

Působnost orgánu se vztahuje na **výkon státní správy i na výkon samosprávy**. Orgán navíc spolupracuje s mezinárodními sítěmi veřejných ochránců práv dětí a zahraničními instituty s podobným zaměřením a **dozoruje dodržování mezinárodních úmluv**. Zároveň klade velký důraz na ověřování, že nezletilé osoby mají zajištěné rovné příležitosti v přístupu k  právům a rovné příležitosti v jejich uplatňování. V neposlední řadě také zajišťuje vhodné formy spolupráce s regionálními veřejnými ochránci práv dětí. Pravomoci jsou především následující: **kontrola uplatňování Úmluvy o právech dítěte; šíření povědomí o právech dětí; hlášení případů porušování práv dětí příslušným orgánům; zajištění aby lidem do určitého věku byly zaručeny rovné příležitosti v přístupu k právům.** Dále se vyjadřuje k činnosti i aktům stanovených orgánů a podává zprávu Parlamentu. Může vyjádřit připomínky a návrhy k prevenci a boji proti zneužívání dětí a mládeže, formuluje připomínky a návrhy týkající se úrovně občanských a sociálních práv nezletilých a dohlíží na úroveň dodržování s nimi souvisejících předpisů, rozšiřuje povědomí o právech dětí a mládeže atd. V rámci monitorování realizuje analytickou a výzkumnou činnost, zpracovává a publikuje analýzy a výzkumy, zpracovává doporučení a stanoviska k určitým tématům, vydává pravidelné zprávy o činnosti a tématech spojených s problematikou. Dále zastává roli **národního preventivního mechanismu podle Opčního protokolu k Úmluvě proti mučení**, tj. provádí systematické návštěvy míst, kde dochází k omezování osobní svobody dětí.

Žalobní ani zastupující oprávnění nemá a povinnosti na něj kladené nejsou v zákoně specificky upraveny.

## 3.4 Kypr

Jedná se o nezávislý orgán, což je výslovně stanoveno na zákonné úrovni, nespadá tedy do žádné mocenské složky. Ke zřízení došlo zákonem v roce 2007. Jmenován je vládou, která přihlíží ke stanovisku dětí vyjádřené prostřednictvím Celokyperského koordinačního výboru studentů a tzv. Dětského parlamentu ohledně jejich představ, jaké dovednosti a kvalifikační předpoklady očekávají, že by měl daný kandidát mít. Funkční období je šestileté, s možností jednoho znovuzvolení a výslovně zakotveným pravidlem, že délka výkonu funkce nesmí přesáhnout 12 let. Komisař v obecné rovině nesmí být odvolán nebo donucen k odchodu před uplynutím doby jeho mandátu, až na stejné důvody či ve stejných případech, jako mohou být odvoláni soudci nebo v případě odsouzení za trestný čin porušení povinnosti mlčenlivosti. Rozpočet komisaře je součástí rozpočtu dalšího nezávislého orgánu, tzv. Komisaře pro právo, jehož rozpočet je součástí rozpočtu pro Generálního prokurátora.

Jedná se o monokratický orgán, doplněný **poradním týmem sestávajícím z dětí** mezi 13-17 rokem, aby docházelo k lepší výměně názorů mezi Komisařem a dětmi ohledně jejich potřeb, jejich náhledu na problémy a návrhy řešení situací. Dále **konzultuje jednotlivé problémy s dětskými organizacemi** (Dětský parlament). Jedinými požadavky na výkon funkce jsou občanství a trvalý pobyt na území Kyperské republiky, dále pak vysoký morální standard a akademické a profesionální znalosti a zkušenosti v záležitostech týkajících se dětí.

Působnost je vymezena obecně, z ustanovení však vyplývá orientace pouze na **ochranu před zásahem veřejné moci.** Pravomoci jsou pak široké – **monitorovací, stížnostní, žalobní i zastupující**. Zákon dále obsahuje obecnou klauzuli, která stanoví, že v obecné rovině může Komisař vykonat takové kroky, které považuje za nezbytné k splnění svého poslání vytyčeného zákonem, tj. v obecné rovině chránit práva dětí. V rámci **monitorování** je to především analytická a výzkumná činnost (zpracování a publikace analýz a výzkumů), zpracovávání doporučení a stanovisek k určitým tématům (navrhování legislativních změn), pravidelné zprávy o činnosti a tématech spojených s problematikou (každoroční zpráva s následnou veřejnou publikací) či podávání alternativní zprávy k mezinárodním orgánům jako např. Výbory OSN či orgány Rady Evropy. Nadto **dohlíží na řádnou implementaci jednotlivých ustanovení mezinárodních úmluv**, stejně tak jako na harmonizaci právního řádu s ostatními mezinárodními závazky, atd. V rámci **stížností** přijímá podněty v celém rozsahu působnosti, jedná na základě podání, všechny osoby (i soukromé) mají obecnou povinnost spolupráce, zejména v poskytování informací či materiálů k posuzovanému případu, rozhodovací pravomoc ale nemá. Výstupem je doporučení orgánu, jehož se stížnost týkala, nebo legislativě. Je oprávněn podat jménem dítěte žádost o jmenování speciálního zástupce v soudním řízení týkající se dítěte, kde zákon nebo soud může vyloučit osobu mající rodičovskou zodpovědnost za zastupování dítěte, jako výsledek střetu zájmů mezi nimi. Zákon dále obsahuje obecné ustanovení umožňující Komisaři **zastupování dítěte a jeho zájmů v řízeních týkajících se dítěte**, kde může být soudem jmenován jako zástupce dítěte. V rámci povinností je zakotvena především mlčenlivost.

## 3.5 Švédsko

Ombudsman pro děti je fakticky součástí moci výkonné, jedná se o vládní agenturu, která je podřízena Ministerstvu zdravotnictví a sociálních věcí. Ombudsman je vládou jmenován, jednou ročně jí předkládá zprávu o své činnosti. Určitá míra nezávislosti je dána např. možností samostatného přijetí rozhodnutí ohledně organizace a zaměření své práce. Ombudsman pro děti nemá žádná privilegia ani imunitu. Právním předpisem je stručný zákon z roku 1993, zmocňující ombudsmana k přijetí vlastního předpisu pro organizaci a činnost. Zákon je dále stručně prováděn vládním nařízením.

Zákon pro jmenovací období stanovuje pouze nutnost jeho pevného určení, ale nikoli délku ani možnost opakovaného jmenování. Upravena není ani možnost odvolání. Jedná se o monokratický orgán, bez výslovně stanovených nároků (je to tedy čistě na zvážení vlády). Výdaje na činnost ombudsmana pro děti, jakož i výdaje na implementaci Úmluvy o právech dítěte, jsou součástí rozpočtové kapitoly *Péče o zdraví, lékařská péče a sociální služby*, oboje jako samostatná položka. Ombudsman pro děti pořádá **pravidelné rozhovory s dětmi**, zejména s těmi, které jsou ve zranitelné situaci, s cílem získat poznatky o jejich podmínkách a názorech na příslušná témata.

Působnost se vztahuje na **státní správu i samosprávu,** kdy úkolem ombudsmana pro děti je **zastupovat práva a zájmy dětí a mládeže s ohledem na závazky Švédska podle Úmluvy o právech dítěte**. Ombudsman pro děti musí vytrvale podporovat provádění Úmluvy a dohlížet na její dodržování. V této souvislosti ombudsman věnuje zvláštní pozornost zajištění toho, aby zákony a další právní předpisy, jakož i jejich aplikace, byly v souladu s Úmluvou o právech dítěte. Rozsah pravomocí je specifický tím, že se zakládá především na **monitorování – ombudsmanovi nepřísluší zabývat se individuálními stížnostmi**. Dále navrhuje vládě **pozměňovací návrhy k zákonům** nebo jiná opatření nezbytná pro zajištění práv a zájmů dětí a mládeže a všeobecně plní **roli osvětovou** a rovněž roli **moderátora veřejné debaty v oblasti práv dětí a mládeže**. Celkově švédský ombudsman pro děti má relativně malé pravomoci.

Podle zákona jsou na žádost ombudsmana pro děti správní orgány, obecní a krajské rady povinny mu oznámit opatření přijatá v rámci jejich působnosti za účelem implementace práv dětí a mládeže v souladu s Úmluvou o právech dítěte. Jsou rovněž povinny účastnit se diskuze s ombudsmanem, požádá-li je ombudsman o to, avšak nevykonává vůči nim žádné nařizovací pravomoci. Žalobními ani zastupujícími pravomocemi nadán není. V rámci povinností je regulována povinnost zachovávat mlčenlivost či plnit oznamovací povinnost vůči orgánu sociální péče.

## 3.6 Slovensko

Zde se jedná o **samostatný orgán** s výslovně zakotvenou nezávislostí, není součástí žádné jiné mocenské složky. Na zákonné úrovni je upraven zákonem z roku 2015. Zákon o komisaři předpokládá přijetí prováděcího statutu, k čemuž prozatím nedošlo. Komisaře volí Parlament, kterému pak Komisař každoročně předkládá zprávu o činnosti, kdy kandidáta může navrhnout pouze poslanec, mimoto je upravená doba, v níž se volby musejí realizovat. Funkční období je šestileté. Zákon upravuje též možnost zániku funkce, kdy jako jednu z variant uvádí odvolání zákonodárným sborem ze stanoveného výčtu důvodů. Výkon funkce komisaře a činnost úřadu komisaře se financují z dotací ze státního rozpočtu.

Jedná se o monokratický orgán, kdy zákon opět taxativním výčtem upravuje nutné požadavky (občanství, plná způsobilost k právnímu jednání, bezúhonnost a další). Komisař pro děti prosazuje zájmy dětí ve společnosti, spolupracuje s dětmi přímo nebo prostřednictvím organizací působících v oblasti práv dětí, konzultuje s dětmi věci, které se jich týkají, zkoumá názory dětí a podporuje jejich zájem o veřejné otázky.

Působnost se vztahuje na **soukromou i veřejnou sféru**, tedy na **orgány státní správy, orgány územní samosprávy, jakož i právnické osoby a fyzické osoby, které podle zvláštního předpisu zasahují do práv a povinností fyzických a právnických osob v oblasti veřejné správy,** atd. Dále se působnost komisaře pro děti vztahuje na všechny subjekty, které působí v oblasti práv dětí, anebo jejichž činnost se může práv dětí dotýkat, avšak s výjimkou soukromých fyzických osob. Komisař nemá pravomoc zasahovat do soukromých vztahů.

Pravomoci jsou především **monitorovací a stížnostní.** V rámci monitorování sem náleží analytická a výzkumná činnost – zpracování a publikace analýz a výzkumů, zpracovávání doporučení a stanovisek k určitým tématům, pravidelné zprávy o činnosti a tématech spojených s problematikou (všeobecný dohled a vyhodnocování nad dodržováním práv dítěte se zaměřením na závazky z mezinárodních smluv). Komisař je dále v souvislosti s činností oprávněn vydávat stanoviska nebo navrhovat prostředky nápravy. Pokud komisař zjistí skutečnosti nasvědčující, že porušování práv dítěte anebo ohrožování práv dítěte je závažné anebo se týká většího počtu dětí, může předložit zákonodárnému sboru mimořádnou zprávu. V rámci stížností zákon neobsahuje žádné omezení – řeší stížnosti v celém rozsahu své působnosti. Situace řeší na základě podnětu nebo z vlastní iniciativy. Řešení stížností je upraveno komplexně – jak probíhá kontakt se subjekty, vyhotovování záznamů, odkládání podnětů, možnost omezení výkonu práv, atd. Zákon stanoví též oprávnění komisaře vyžadovat součinnost a přístup k informacím a tomu odpovídající povinnost dotčených subjektů požadovanému vyhovět. Výstupem posouzení stížnosti je doporučení. V rámci oprávnění při soudním řízení je Komisař oprávněn účastnit se řízení podle všeobecných předpisů o řízení před soudy. Zastupující pravomocí nadán není. V rámci povinností je důsledně upravena mlčenlivost a ochrana osobních údajů či oznamovací povinnost při podezření ze spáchání trestné činnosti.

## 3.7 Polsko

Ochránce práv dětí je **samostatným orgánem** na ochranu práv dětí, není součástí jiného národního orgánu. Nezávislost je výslovně stanovena zákonem, který dále zakotvuje odpovědnost Poslanecké sněmovně. Nezávislost se projevuje např. omezenými možnostmi odvolatelnosti, imunitou, neslučitelností funkcí či zaručeným platovým ohodnocením. V rámci právní úpravy je zřízení úřadu uvedeno v Ústavě, což následně provádí zákon z roku 2000. Dalším relevantním předpisem je Jednací řád Sněmovny, který stanoví postup při výběru kandidátů. Ochránce je volen Sněmovnou (absolutní většinou), kdy kandidáta navrhuje skupina poslanců nebo senátorů. Je-li navrženo více kandidátů a při volně žádný nezíská absolutní většinu, ti s nejnižším počtem hlasů se postupně vyřazují. Po volbě se kandidát přeloží ke schválení Senátu – nesouhlasí-li Senát, Sněmovna volí nového kandidáta. Délka mandátu je pětiletá, s možností zvolení maximálně dvakrát po sobě. Sněmovna jej může ze stanovených důvodů a se souhlasem Senátu též odvolat (např. pokud se zpronevěřil složenému slibu). Výdaje na chod úřadu jsou hrazeny ze samostatné kapitoly státního rozpočtu, kdy svěřenými prostředky ochránce sám disponuje.

Jedná se o monokratický orgán s relativně složitou organizační strukturou. Mezi požadavky kladenými na kandidáta jmenujme například občanství či plnou způsobilost k právnímu jednání, dále vysokoškolské studium a minimálně pětiletou praxi s prací s dětmi.

Působnost ochránce zasahuje do **veřejné i soukromé sféry** - je dána jeho rolí jakožto strážce práv dítěte a ochránce tedy může podnikat pouze takové kroky a činnosti, které z této jeho obecné působnosti nevybočují. Základními pravomocemi jsou **monitorování, řešení stížností, rozhodování a žalobní pravomoci**. V rámci **monitorování** ochránce příslušným orgánům veřejné moci, organizacím a institucím předkládá hodnocení a podněty týkající se ochrany práv a zájmu dítěte, jakož i doporučení ke zlepšení způsobu vyřizování věcí v tomto rozsahu, může rovněž předkládat příslušným orgánům **podněty k zahájení zákonodárné iniciativy** nebo k vydání či změně jiných právních předpisů. V rámci **řešení stížností** jedná i z vlastní iniciativy, k čemuž mu zákon stanovuje a upravuje široká oprávnění (místní šetření, zadávání provedení vyšetřování a další). Ochránce může od orgánů veřejné moci, organizací nebo institucí požadovat vysvětlení, poskytnutí informace nebo zpřístupnění záznamů a dokumentů, včetně těch, které obsahují osobní údaje. Předmětné ustanovení tedy umožňuje požadovat mj. i přístup k soudním a vyšetřovacím spisům. Součinnost a spolupráce ale dopadá i na soukromé subjekty. Ochránce se rovněž může obracet na příslušné orgány, organizace a instituce, aby v rozsahu svých kompetencí zahájily kroky ve věci dítěte. V rámci žalobních pravomocí se může **účastnit řízení před Ústavním soudem** zahájených na základě návrhu podaného ochráncem občanských práv nebo v řízeních o ústavní stížnosti týkající se ochrany práv dětí. Dále je oprávněn **podávat kasaci nebo kasační stížnost či podat návrh na zahájení řízení v civilních věcech či žádat zahájení přípravného řízení ve věcech trestných činů.** Povinnost mlčenlivosti výslovně zakotvena není, ale ochránce práv dětí může odmítnout poskytnutí osobních údajů osoby, od které získal informaci poukazující na porušení práv nebo zájmu dítěte, stejně jako osobních údajů osoby, které se porušení týká, a to i vůči orgánům moci veřejné, shledá-li to ochránce nezbytným s ohledem na ochranu svobod, práv a zájmů jednotlivce.

# 4. Návrh věcného řešení

Navrhované věcné řešení vychází z požadavků vyplývajících z mezinárodních závazků České republiky a též odborných dokumentů mezinárodních orgánů na ochranu lidských práv.[[137]](#footnote-137) Dále 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 odpovídající působnosti a pravomocí.

## 4.2 Organizační zakotvení

Výbor OSN pro práva dítěte označil jako vhodné způsoby splňující požadavky na národní orgán prosazování a ochrany práv 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 lidskými zdroji.[[138]](#footnote-138) Obě tyto varianty jsou způsobilé naplnit požadavky Pařížských principů a dalších dokumentů, které jsou podrobně popsány výše. Z komparace zkoumaných systémů v rámci kapitoly 3 vyplývá, že v praxi jsou hojně užívány oba způsoby zakotvení těchto mechanismů.

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

Pracovníci Kanceláře veřejného ochránce práv se problematikou práv dětí aktivně zabývají, určitý počet osob v rámci struktury Kanceláře se na tuto problematiku specializuje. Ze zprávy o činnosti, kterou každoročně předkládá Poslanecké sněmovně Parlamentu ČR, vyplývá, že se veřejný ochránce práv velmi podrobně zabývá problematikou práv dětí především v rámci rodinných vztahů i dalších otázek. Důraz je kladen na kontrolu postupů orgánů sociálně-právní ochrany dítěte (OSPOD), svěření dítěte do péče, umisťování dětí do náhradní rodinné péče a další. Právům dětí se však ochránce věnuje i ve svých ostatních působnostech týkajících se vzdělání, zdravotnictví, veřejné správy apod. Vedle této agendy je pak zvláštním týmem pracovníků kontrolováno dodržování Úmluvy o zabránění mučení a jinému nelidskému a ponižujícímu zacházení a trestání v místech, kde se nachází nebo mohou nacházet děti omezené na svobodě. Právům dětí se ochránce věnuje i 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 skupin subjektů, které může ochránce kontrolovat: a) působnost ochránce (obecná) podle § 1 odst. 1 zákona se vztahuje na subjekty vyjmenované v odst. 2 téhož paragrafu, b) působnost definovaná § 1 odst. 3 zákona (provádění systematických návštěv) se vztahuje na výčet subjektů uvedených v § 1 odst. 4 zákona. 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 zvlášť nedefinuje. Tyto okruhy nicméně přinejmenším plynou z příslušných předpisů upravujících dané oblasti, tj. antidiskriminační zákon a další antidiskriminační předpisy. 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) stejně jako by se tak mělo stát přidáním dohledu nad dodržováním Úmluvy o právech osob se zdravotním postižením, kdy budou rozšířeny pravomocí veřejného ochránce práv o oblast sledování a podporování naplňování práv a zájmů osob se zdravotním postižením.[[139]](#footnote-139) Tato působnost by se pak měla vztahovat na všechny relevantní subjekty, které mají vliv na výkon práv dítěte, včetně těch, které nejsou v působnosti obecné dané výše zmíněnými ustanoveními dosud zahrnuty, jako jsou např. územně samosprávné celky v samostatné působnosti.

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.[[140]](#footnote-140)

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, které se již z povahy věci v různých aspektech prolínají. Varianta rozšíření pravomocí veřejného ochránce práv za současného odpovídajícího finančního a personálního posílení jeho Kancelář v podobě začlenění specializovaného útvaru do jeho struktury umožňuje 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, riziku duplicit, nebude zapotřebí vymezení vzájemných vztahů, která by naopak byla nutná v případě vytvoření paralelní struktury dvou samostatných orgánů. Konečně toto řešení bude i ekonomicky výhodnější, neboť nebude nutné nový úřad od začátku kompletně zřizovat znovu.

### 4.2.2 Zákon o ochránci 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. Instituce tak bude přímo navržená s ohledem na potřeby dětí jako specifické a zvláště zranitelné skupiny. Instituce „přátelská dětem“ by měla znát potřeby a názory dětí a měla by na ně brát zvláštní ohled. Aby tyto názory znala, měla by 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. Současně vyvstává v případě existence více orgánů ochrany lidských práv potřeba jejich účinné spolupráce a koordinace v těch oblastech, v nichž se jejich mandáty mohou překrývat. Nakonec, 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.[[141]](#footnote-141) Vzhledem k prakticky 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.[[142]](#footnote-142) To platí především v případě, že by byla rozšířena osobní působnost nového orgánu na subjekty mimo ty, které nyní podléhají kompetencím současné veřejné ochránkyně práv (např. samosprávní subjekty) či 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.

Dalším problémem je možnost vzniku duplicit a nepřehlednosti v rámci systému. V rámci existence paralelních mechanismů je nezbytné pečlivé 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 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 se použijí odpovídající ustanovení zákona o Veřejném ochránci práv obdobně. 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. Do procesu nominace osoby do funkce ochránce práv dětí by měly být aktivně zapojeny i samy děti např. formou ankety či zapojení v pracovních skupinách. 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

Chráněnými subjekty by přitom byly děti ve smyslu čl. 1 Úmluvy o právech dítěte.[[143]](#footnote-143) Činnosti ochránce práv dětí se v souladu s čl. 1 Úmluvy vztahuje na všechny lidské bytosti mladší osmnácti let. Působnost orgánu na prosazování a ochranu práv dětí by s ohledem na skutečnost, že by měl působit jako potřebné opatření k provádění práv uznaných Úmluvou o právech dítěte ve smyslu čl. 4 Úmluvy o právech dítěte, měla vycházet právě z této Úmluvy a její působnosti. Úmluva o právech dítěte je založena na **zásadě nedělitelnosti a vzájemné provázanosti lidských práv**[[144]](#footnote-144), a upravuje tak **jak práva občanská a politická, tak práva hospodářská, sociální a kulturní. Proto i působnost národního orgánu na ochranu práv dětí musí pokrývat všechny tyto oblasti.** Působnost národního orgánu na prosazování a ochranu práv dětí má být natolik široká, aby zahrnovala práva garantovaná v Úmluvě o právech dítěte, Opčních protokolech na tuto Úmluvu navazujících, jakož i dalších relevantních mezinárodních lidskoprávních dokumentech tak, aby účinným způsobem pokrývala všechna lidská práva dítěte.[[145]](#footnote-145) Obecně by měla být formulována způsobem co nejširšího výkladu, 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

Na základě poznatků z kapitoly č. 1 a požadavků na národní orgán ochrany lidských práv a specifických požadavků na orgán ochrany práv dítěte je zřejmé, že osobní působnost orgánu by měla zahrnovat všechny relevantní veřejnoprávní i soukromoprávní subjekty, včetně jednotlivců, jejichž jednání může mít vliv na požívání základních práv dětmi.[[146]](#footnote-146) Současná působnost veřejného ochránce práv, tj. jeho tradiční ombudsmanská působnost, se přitom vztahuje primárně na úřady[[147]](#footnote-147), tj. na státní orgány a orgány vykonávající veřejnou správu. Teprve další působnosti, konkrétně národní preventivní mechanismus proti mučení a špatnému zacházení a orgán 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 je však, jak plyne z výše uvedeného, širší, neboť 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 samosprávu[[148]](#footnote-148), autonomie vůle a výhrady zákona.[[149]](#footnote-149) 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 míru pravomocí jako vůči státním orgánům, a to především pravomocí donucovacích a sankčních při šetření konkrétních případů a stížností a při obecném získávání informací.[[150]](#footnote-150)

## 4.5 Pravomoc

Orgán na ochranu a prosazování práv dětí by se měl obecně systematicky zabývat problematikou práv dětí a navrhovat 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 a systémově, ale i stěžovatelů 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, vybrané subjekty či širokou veřejnost. Mezi pravomoci navázané na působnost orgánu v oblasti práv dětí by tak mělo patřit zveřejňování zpráv, vydávání doporučení, publikací, zajišťování mediálních výstupů včetně vydávání tiskových zpráv a pořádání tiskových konferencí. Hlavním výstupem v této oblasti by měla být každoroční zpráva o činnosti ochránce práv dětí (samostatná či jako součást Zprávy o činnosti Veřejného ochránce práv), která by byla předkládaná Poslanecké sněmovně a široké veřejnosti.

## 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 zkoumáním – monitorováním stavu dodržování práv dětí. Tato pravomoc je dle Pařížských principů pro národní lidskoprávní orgán obligatorní. Fakultativní pravomoc pak spočívá v a šetření a projednávání individuálních stížností. Tato pravomoc je sice 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 následně zaměřit i na aktivní zjišťování skutečného naplňování práv dětí v praxi a to 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, především dohledem nad výkonem státní správy, ale i návštěvami zařízení či dohledem nad dodržováním zákazu diskriminace. Pokud bude 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, podniknutých výzkumů, spolupráce s občanskou společností apod. Výsledkem by vždy měla být především vypovídající systémová zjištění o naplňování daného práva v daných podmínkách. 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.

Jedním z vrcholných cílů činnosti ochránce práv dítěte je celkové zlepšení implementace Úmluvy. V návaznosti na pravomoc monitoringu by měla být v rámci kompetencí orgánu naplňována pravomoc poskytovat vládě i Parlamentu rady a asistenci. Na základě svých zjištění by měl orgán doporučovat příslušným úřadům a subjektům, včetně vlády a Parlamentu, 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 zpravování 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 samosprávnými 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.[[151]](#footnote-151) 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 konciliace. Musel by však postupovat vždy s maximálním respektem k autonomii všech zúčastněných. V neposlední řadě by nový orgán pro tyto případy musel být dostatečně personálně vybaven odborníky nejen z oblasti práva, ale i psychologie, sociologie, sociálních věcí, medicíny apod. a mít dostatek financí na jejich činnost.

1. angl. *National Human Rights Institutions – „NHRIs“* [↑](#footnote-ref-1)
2. Stručně k historii viz: <http://www.ohchr.org/Documents/Publications/FactSheet19en.pdf> . [↑](#footnote-ref-2)
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.). [↑](#footnote-ref-3)
4. V ČR se jedná především o správní orgány a soudy. Viz rovněž čl. 1 a 4 Ústavy. [↑](#footnote-ref-4)
5. 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. [↑](#footnote-ref-5)
6. Viz závěrečná doporučení smluvním stranám včetně ČR k naplňování jednotlivých úmluv. K ČR např. …. [↑](#footnote-ref-6)
7. 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> . [↑](#footnote-ref-7)
8. 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> . [↑](#footnote-ref-8)
9. Publikována pod č. 54/2001 Sb. m. s. [↑](#footnote-ref-9)
10. Viz čl. 1 odst. 2 úmluvy. [↑](#footnote-ref-10)
11. Viz důvodová zpráva k úmluvě, str. 10 bod 59 a násl., přístupná zde: <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016800cb5ee> [↑](#footnote-ref-11)
12. Důvodová zpráva k úmluvě, str. 10 bod 60. [↑](#footnote-ref-12)
13. Viz sněmovní tisk č. 640, III. volební období a senátní tisk č. 352, II. volební období, str. 10n. [↑](#footnote-ref-13)
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 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 [↑](#footnote-ref-14)
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> . [↑](#footnote-ref-15)
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> . [↑](#footnote-ref-16)
17. *Ibid.,* s. 13. [↑](#footnote-ref-17)
18. Blíže k národním lidskoprávním orgánům viz rovněž <http://nhri.ohchr.org/EN/Pages/default.aspx> . [↑](#footnote-ref-18)
19. *Ibid.*, s. 3. [↑](#footnote-ref-19)
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> . [↑](#footnote-ref-20)
21. *Ibid.*, s. 10-11. [↑](#footnote-ref-21)
22. Úřad Vysokého komisaře OSN pro lidská práva. *National Human Rights Institutions: History, Principles, Roles and Responsibilities.* New York a Ženeva, 2010. s. 39. Publikace je dostupná z: <http://www.ohchr.org/Documents/Publications/PTS-4Rev1-NHRI_en.pdf> . [↑](#footnote-ref-22)
23. Manuál OSN ke zřízení a posílení národních orgánů na prosazování a ochranu lidských práv.New York a Ženeva: UN, Centre for Human Rights, 1995. Odst. 79. Dostupný z:

    <http://www.ohchr.org/Documents/Publications/training4en.pdf> . [↑](#footnote-ref-23)
24. 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 pojednání níže v části 1.3.1. [↑](#footnote-ref-24)
25. Úřad Vysokého komisaře OSN pro lidská práva., citl dílo, s. 156. Viz rovněž Manuál OSN, odst. 126. [↑](#footnote-ref-25)
26. Pařížské principy, Složení a záruky nezávislosti a pluralismu, bod 1. (e). [↑](#footnote-ref-26)
27. Úřad Vysokého komisaře OSN pro lidská práva. cit. dílo s. 37. [↑](#footnote-ref-27)
28. *Ibid.,* s. 16 - 17. [↑](#footnote-ref-28)
29. Úřad Vysokého komisaře OSN pro lidská práva. cit. dílo s. 19. [↑](#footnote-ref-29)
30. Úřad Vysokého komisaře OSN pro lidská práva. *Factsheet No. 19.* Factsheet je dostupný z: <http://www.ohchr.org/Documents/Publications/FactSheet19en.pdf> . [↑](#footnote-ref-30)
31. Pařížské principy, Pravomoci a odpovědnost, bod 3. (a) (ii). [↑](#footnote-ref-31)
32. Úřad Vysokého komisaře OSN pro lidská práva. cit. dílo s. 21, 28. [↑](#footnote-ref-32)
33. *Ibid.*, s. 33. [↑](#footnote-ref-33)
34. [↑](#footnote-ref-34)
35. *Ibid.,* s. 20. [↑](#footnote-ref-35)
36. Úřad Vysokého komisaře OSN pro lidská práva. cit. dílo s. 21. [↑](#footnote-ref-36)
37. Čl. 13 Mezinárodního paktu o hospodářských, sociálních a kulturních právech, čl. 29 Úmluvy o právech dítěte, čl. 10 Úmluvy o odstranění všech forem diskriminace žen, čl. 7 Úmluvy o odstranění všech forem rasové diskriminace a čl. 8 Úmluvy o právech osob se zdravotním postižením. [↑](#footnote-ref-37)
38. Úřad Vysokého komisaře OSN pro lidská práva. cit. dílo*.*, s. 22. [↑](#footnote-ref-38)
39. *Ibid.,* s. 73. [↑](#footnote-ref-39)
40. *Ibid.*, s. 77. [↑](#footnote-ref-40)
41. *Ibid.,* s. 78. [↑](#footnote-ref-41)
42. Úřad Vysokého komisaře OSN pro lidská práva. cit. dílo s. 21, 78. [↑](#footnote-ref-42)
43. Úřad Vysokého komisaře OSN pro lidská práva. cit. dílo s. 43. [↑](#footnote-ref-43)
44. *Ibid.,* s. 99. [↑](#footnote-ref-44)
45. *Ibid.,* s. 93. [↑](#footnote-ref-45)
46. *Ibid.,* s. 33. [↑](#footnote-ref-46)
47. Manuál OSN k, odst. 295. [↑](#footnote-ref-47)
48. Úřad Vysokého komisaře OSN pro lidská práva. cit. dílo s. 99. [↑](#footnote-ref-48)
49. Pařížské principy, bod 3 (a) (i). [↑](#footnote-ref-49)
50. *Ibid.,* bod 3 (a) (i). [↑](#footnote-ref-50)
51. *Ibid.,* bod 3 (a) (iv). [↑](#footnote-ref-51)
52. *Ibid.,* bod 3 (b). [↑](#footnote-ref-52)
53. *Ibid.,* bod 3 (c). [↑](#footnote-ref-53)
54. *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 mezinárodními orgánu vlastní zprávu, a to opět při plném respektování jeho nezávislosti. [↑](#footnote-ref-54)
55. *Ibid.,* s. 132. [↑](#footnote-ref-55)
56. *Ibid.,* s. 13. [↑](#footnote-ref-56)
57. Kristin Henrard poukazuje na to, že mezinárodní standardy vyplývající z principu přiměřených úprav, jak byly rozpracovány na půdě OSN a EU, jsou typicky explicitně vztahovány k lidem se zdravotním postižením. Zdůrazňuje však, že základním smyslem povinnosti přijmout přiměřené úpravy je požadavek rovnosti, a to především materiální rovnosti. 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> .

    Princip přiměřených úprav je tak obecně platným principem vyplývajícím ze zákazu diskriminace, jehož účelem je vyrovnat faktická znevýhodnění, vyplývající ze zakázaných diskriminačních kritérií a to za účelem umožnit všem, i zranitelným skupinám, požívání jejich základních práv na rovnoprávném základě s ostatními. Princip přiměřených úprav lze tak vztáhnout nejen k lidem se zdravotním postižením, ale rovněž k dětem. [↑](#footnote-ref-57)
58. Výbor OSN pro práva dítěte. Obecný komentář č. 2, odst. 1, 6, 7. . [↑](#footnote-ref-58)
59. Tamtéž, odst. 5. [↑](#footnote-ref-59)
60. *Ibid.,* odst. 10. [↑](#footnote-ref-60)
61. K tomu viz též Výbor OSN pro práva dítěte. Obecný komentář č. 2, odst. 16. [↑](#footnote-ref-61)
62. *Ibid.,* odst. 17. [↑](#footnote-ref-62)
63. Výbor OSN pro práva dítěte. Obecný komentář č. 2 , odst. 8. [↑](#footnote-ref-63)
64. 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*“. [↑](#footnote-ref-64)
65. 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, Doporučení (c). 2012. Zpráva je dostupná z: [↑](#footnote-ref-65)
66. Výbor OSN pro práva dítěte. Obecný komentář č. 2, odst. 19 (a). . [↑](#footnote-ref-66)
67. Tamtéž . [↑](#footnote-ref-67)
68. *Manuál OSN* Odst. 284.. [↑](#footnote-ref-68)
69. Výbor OSN pro práva dítěte. Obecný komentář č. 2 odst. 15.. [↑](#footnote-ref-69)
70. *Ibid.,* odst. 14 a 19 (p) a (r). [↑](#footnote-ref-70)
71. 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. [↑](#footnote-ref-71)
72. 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. [↑](#footnote-ref-72)
73. K tomu viz důvodová zpráva k zákonu č. 349/1999 Sb. [↑](#footnote-ref-73)
74. 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. [↑](#footnote-ref-74)
75. 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/> . [↑](#footnote-ref-75)
76. Publikován pod č. 78/2006 Sb. [↑](#footnote-ref-76)
77. Zákon č. 198/2009 Sb., o rovném zacházení a o právních prostředcích ochrany před diskriminací (antidiskriminační zákon). [↑](#footnote-ref-77)
78. Viz příslušné odkazy na stránce veřejného ochránce práv [www.ochrance.cz](http://www.ochrance.cz) (<http://www.ochrance.cz/ochrana-osob-omezenych-na-svobode/zarizeni/> či <http://www.ochrance.cz/diskriminace/vyzkum/>) . [↑](#footnote-ref-78)
79. Viz § 1 odst. 4 písm. c) zákona o Veřejném ochránci práv. [↑](#footnote-ref-79)
80. Viz § 1 odst. 5 a § 21b zákona o Veřejném ochránci práv. [↑](#footnote-ref-80)
81. Úřad Vysokého komisaře OSN pro lidská práva. cit. dílos. 15 - 19. [↑](#footnote-ref-81)
82. Výbor OSN pro práva dítěte. Obecný komentář č. 2, odst. 10 ve spojení s odst. 6. [↑](#footnote-ref-82)
83. 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/> . [↑](#footnote-ref-83)
84. Status je dostupný z: <http://www.ochrance.cz/kancelar-vop/statut/> . [↑](#footnote-ref-84)
85. Organizační řád je dostupný z: <http://www.ochrance.cz/kancelar-vop/statut/organizacni-rad/> . [↑](#footnote-ref-85)
86. 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/> . [↑](#footnote-ref-86)
87. 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/> . [↑](#footnote-ref-87)
88. K tomu viz Pařížské principy, Mandát a odpovědnost, bod 2. [↑](#footnote-ref-88)
89. Výbor OSN pro práva dítěte. Obecný komentář č. 2 , odst. 7 ve spojení s odst. 8. [↑](#footnote-ref-89)
90. Viz § 1 odst. 1 a 2 zákona o Veřejném ochránci práv. [↑](#footnote-ref-90)
91. ZVOP, § 1 odst. 7. [↑](#footnote-ref-91)
92. § 22 odst. 1 zákona o Veřejném ochránci práv [↑](#footnote-ref-92)
93. § 64 odst. 2 písm. f) zákona o Ústavním soudu /zákon č. 182/1993 Sb., ve znění pozdějších předpisů. [↑](#footnote-ref-93)
94. Podle § 28 odst. 2 zákona o Ústavním soudu (zákon č. 182/1993 Sb., ve znění pozdějších předpisů) mají vedlejší účastníci v řízení stejná práva a povinnosti jako účastníci. [↑](#footnote-ref-94)
95. § 69 odst. 3 zákona o Ústavním soudu. [↑](#footnote-ref-95)
96. Čl 5 odst. 1 písm. b) Legislativních pravidel vlády. [↑](#footnote-ref-96)
97. Standardy jsou dostupné z: <http://www.ochrance.cz/fileadmin/user_upload/ochrana_osob/ZARIZENI/Ustavni_vychova/Standardy_pece_o_ohrozene_deti_WEB.pdf> . [↑](#footnote-ref-97)
98. Z roku 2015. Zpráva je dostupná z: <http://www.ochrance.cz/fileadmin/user_upload/DISKRIMINACE/Vyzkum/CZ_Diskriminace_v_CR_studie.pdf> . [↑](#footnote-ref-98)
99. Čl. 81 a 82 Ústavy. [↑](#footnote-ref-99)
100. § 1 odst. 2.zákona o Veřejném ochránci práv. [↑](#footnote-ref-100)
101. Čl. 99 a násl. Ústavy. [↑](#footnote-ref-101)
102. K tomu viz § 94 a § 95 zákona č. 108/2006 Sb., o sociálních službách [↑](#footnote-ref-102)
103. § 1 odst. 4 písm. c) zákona o Veřejném ochránci práv. [↑](#footnote-ref-103)
104. § 1 odst. 5 zákona o Veřejném ochránci práv. [↑](#footnote-ref-104)
105. § 15 odst. 1 zákona o Veřejném ochránci práv. [↑](#footnote-ref-105)
106. § 15 odst. 2 a § 16 zákona o Veřejném ochránci práv. [↑](#footnote-ref-106)
107. § 18 odst. 2, 19 a 20 odst. 1 zákona o Veřejném ochránci práv. [↑](#footnote-ref-107)
108. § 20 odst. 2 zákona o Veřejném ochránci práv. [↑](#footnote-ref-108)
109. Viz čl. 2 odst. 4 Ústavy a čl. 2 odst. 3 Listiny základních práv a svobod [↑](#footnote-ref-109)
110. § 21a odst. 1 zákona o Veřejném ochránci práv. [↑](#footnote-ref-110)
111. § 65 odst. 3 soudního řádu správního ve znění zákona č. 303/2011 Sb. [↑](#footnote-ref-111)
112. Kategorie zásahů správních orgánů je velmi široká a lze ji rovněž označit za „zbytkovou“ pro veškeré akty správních orgánů ve smyslu § 1 odst. 1 správního řádu, které nebudou splňovat definici správního rozhodnutí nebo nečinnosti správního orgánu. [↑](#footnote-ref-112)
113. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 10. 2014, č. j. 4 Ads 134/2014 – 29. [↑](#footnote-ref-113)
114. § 80 správního řádu. [↑](#footnote-ref-114)
115. ŠÍNOVÁ, R. In SVOBODA, K. *Občanský soudní řád. Komentář.* Praha: C. H. Beck, 2013. s. 134 – 136. [↑](#footnote-ref-115)
116. Ustanovení § 35 odst. 2 OSŘ. [↑](#footnote-ref-116)
117. K tomu viz podkapitola 1.2. [↑](#footnote-ref-117)
118. Ustanovení § 18 odst. 2 zákona č. 283/1993 Sb., o státním zastupitelství. [↑](#footnote-ref-118)
119. *Ibid.,* § 9 odst. 1. [↑](#footnote-ref-119)
120. *Ibid.,* § 9 odst. 2. [↑](#footnote-ref-120)
121. *Ibid.,* § 13a odst. 1. [↑](#footnote-ref-121)
122. *Ibid.,* § 13b odst. 1. [↑](#footnote-ref-122)
123. *Ibid.,* § 13b odst. 3. [↑](#footnote-ref-123)
124. Specializace odpovědných orgánů je v souladu s § 3 odst. 8 jednou ze zásad citovaného zákona. [↑](#footnote-ref-124)
125. Pokyn obecné povahy je dostupný z: <http://www.nsz.cz/images/stories/PDF/POP/netrest/1_SL_913-2014.pdf> [↑](#footnote-ref-125)
126. Čl. 4 Ústavy. [↑](#footnote-ref-126)
127. K tomu viz, *inter alia,* Úřad Vysokého komisaře OSN pro lidská práva. cit dílo s. 2. [↑](#footnote-ref-127)
128. Čl. 90 Ústavy. [↑](#footnote-ref-128)
129. Čl. 4 Ústavy. [↑](#footnote-ref-129)
130. Viz rovněž čl. 36 Listiny základních práv a svobod. [↑](#footnote-ref-130)
131. K tomu viz Pokyny Výboru ministrů Rady Evropy o justici vstřícné k dětem ze dne 17. 11. 2010. [↑](#footnote-ref-131)
132. K tomu viz § 1 odst. 2 ve spojení s § 58a zákona č. 359/1999 Sb., o sociálně-právní ochraně dětí. [↑](#footnote-ref-132)
133. § 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“). [↑](#footnote-ref-133)
134. Viz Národní strategie Právo na dětství a její akční plány. <http://www.mpsv.cz/cs/14308> [↑](#footnote-ref-134)
135. Česká školní inspekce je upravena v zákoně č. 561/2004 Sb., o předškolním, základním, středním, vyšším odborném a jiném vzdělávání (školský zákon). [↑](#footnote-ref-135)
136. *Ibid.,* § 173 odst. 1 a 2. [↑](#footnote-ref-136)
137. Úmluva o právech dítěte, Pařížské principy, Obecný komentář č. 2 (2002) – Role nezávislého národního orgánu na prosazování a ochranu práv dítěte a další [↑](#footnote-ref-137)
138. 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. [↑](#footnote-ref-138)
139. sněmovní tisk č. 379, VII. volební období. [↑](#footnote-ref-139)
140. § 26 zákona o Veřejném ochránci práv. [↑](#footnote-ref-140)
141. 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/>) [↑](#footnote-ref-141)
142. V současnosti se odborné práci v Kanceláři veřejného ochránce práv věnuje cca 80 odborných právníků. [↑](#footnote-ref-142)
143. V souladu s čl. 1 CRC *„se dítětem rozumí každá lidská bytost mladší osmnácti let, pokud podle právního řádu, jenž se na dítě vztahuje, není zletilosti dosaženo dříve.“* [↑](#footnote-ref-143)
144. 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> . [↑](#footnote-ref-144)
145. Výbor OSN pro práva dítěte. Obecný komentář č. 2, odst. 8. [↑](#footnote-ref-145)
146. 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> . [↑](#footnote-ref-146)
147. 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. [↑](#footnote-ref-147)
148. Čl. 99 a násl., především čl. 101 odst. 3 a 4 Ústavy. [↑](#footnote-ref-148)
149. Čl. 2 odst. 4 Ústavy a čl. 2 odst. 3 Listiny základních práv a svobod. [↑](#footnote-ref-149)
150. Toto je ostatně v zákoně o Veřejném ochránci práv vyjádřeno v pravomocích ochránci 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). [↑](#footnote-ref-150)
151. Ostatně by se hned otvírala otázka, jak by se řešila případně neochota spolupracovat a kdo a jak by jí postihoval. [↑](#footnote-ref-151)