**Podnět**

**Rady vlády České republiky pro lidská práva**

**ke zřízení nezávislého monitorovacího mechanismu specializovaného na prosazování a ochranu práv dítěte**

# Mezinárodní závazky

Navzdory skutečnosti, že Česká republika ratifikovala Úmluvu o právech dítěte (dále jen „Úmluva“) již k 6. 2. 1991, respektive k 1. 1. 1993, **stále nedošlo ke zřízení nezávislého orgánu, který by byl příslušný k monitorování jejího naplňování**. Ačkoli závazek zřídit takový orgán není v Úmluvě explicitně zakotvený, **Výbor OSN pro práva dítěte** zdůrazňuje, že tento závazek je součástí čl. 4 Úmluvy, v souladu s nímž jsou smluvní státy povinny učinit všechna potřebná zákonodární, správní a jiná opatření k provádění práv, uznaných v Úmluvě. Výbor OSN pro práva dítěte v této souvislosti výslovně uvádí, že významným mechanismem pro prosazování a zajištění implementace Úmluvy jsou nezávislé národní orgány na ochranu lidských práv[[1]](#footnote-1), zřízené v souladu s Pařížskými principy[[2]](#footnote-2).

Podobný přístup, v souladu s nímž představuje zřízení nezávislého či nezávislých orgánů na ochranu lidských práv, zastává i **Výbor OSN pro hospodářská, sociální a kulturní práva**. Ten poukazuje na to, že pokud čl. 2 odst. 1 Mezinárodního paktu o hospodářských, sociálních a kulturních právech zakotvuje závazek státu podniknout kroky k postupnému dosažení plného uskutečnění práv uznaných v tomto Paktu všemi vhodnými prostředky, představuje jeden z těchto „vhodných prostředků“ právě činnost národních orgánů pro ochranu lidských práv.[[3]](#footnote-3) V souladu s názorem Výboru mají tyto orgány potenciálně klíčovou úlohu při prosazování a zajištění nedělitelnosti a vzájemné provázanosti všech lidských práv.[[4]](#footnote-4) Výbor OSN pro lidská práva poté v obecné rovině vyzdvihl další významnou funkci národních orgánů pro ochranu lidských práv, a to působnost v oblasti nápravy individuálních porušení práv. V souvislosti se závazkem podle čl. 2 odst. 3 Mezinárodního paktu o občanských a politických právech, který upravuje právo na přístupné a účinné prostředky nápravy, jimiž se jednotlivec může domáhat práv zakotvených v Paktu, Výbor zdůraznil roli národních orgánů pro ochranu lidských práv, nadaných odpovídajícími pravomocemi. Výbor OSN pro lidská práva navíc poukázal na to, že všechny prostředky nápravy musí být přiměřeně přizpůsobené takovým způsobem, aby zohledňovaly zvláštní zranitelnost některých skupin, obzvláště dětí.[[5]](#footnote-5)

**Doporučení zřídit nezávislý národní mechanismus na ochranu práv dítěte je dále v různých kontextech obsaženo v řadě mezinárodních dokumentů doporučující povahy, přijatých především na úrovni OSN a Rady Evropy**. Konkrétně lze zmínit zejména:

* z dokumentů OSN
  + Směrnici o náhradní péči[[6]](#footnote-6)
  + Směrnici pro prevenci delikvence mládeže (tzv. Rijádská směrnice)[[7]](#footnote-7)
  + Pravidla k ochraně mladistvých zbavených osobní svobody (tzv. Havanská pravidla)[[8]](#footnote-8)
* z dokumentů Rady Evropy
  + Doporučení 1286 (1996) Parlamentního shromáždění o Evropské strategii pro děti[[9]](#footnote-9)
  + Doporučení Rec(2005)5 Výboru ministrů členským státům o právech dětí žijících v pobytových zařízeních[[10]](#footnote-10)
  + Doporučení CM/Rec(2008)11 Výboru ministrů členským státům o Evropských pravidlech pro mladistvé pachatele vystavené sankcím a opatřením[[11]](#footnote-11)
  + Doporučení CM/Rec(2009)10 Výboru ministrů členským státům o integrovaných národních strategiích pro ochranu dětí před násilím[[12]](#footnote-12)
  + Pokyny Výboru ministrů o justici vstřícné k dětem[[13]](#footnote-13)
  + Doporučení CM/Rec(2011)12 Výboru ministrů členským státům o právech dětí a sociálních službách vstřícných k dětem a rodinám[[14]](#footnote-14)

# Současný stav v České republice

Česká republika v současnosti nedisponuje nezávislým orgánem příslušným obecně k monitorování implementace Úmluvy. Naplňováním Úmluvy se v současnosti částečně zabývá Výbor pro práva dítěte jako odborný orgán Rady vlády pro lidská práva - poradního orgánu vlády. I s ohledem na zařazení tohoto orgánu je zřejmé, že jeho činnost nelze označit za monitorování v pravém slova smyslu, Výbor navíc nesplňuje kritéria nezávislosti, jak jsou definovaná Pařížskými principy. Neexistuje zde tedy žádný orgán, který by byl příslušný k systematickému monitorování provádění Úmluvy a který by byl zřízen v souladu s principy fungování národních orgánů pro ochranu lidských práv.

Ochrana dětí v případě individuálních porušení jejich práv je tak v současnosti zajištěna především prostřednictvím **obecných stížnostních mechanismů a orgánu sociálně-právní ochrany dětí**.

Obecné stížnostní mechanismy, jimiž se dítě v současnosti teoreticky může domáhat svých práv, představuje vedle možnosti občanskoprávního, správního a trestního soudnictví, především **veřejný ochránce práv.** Jeho působnost je však pro zajištění ochrany práv dítěte, jak jsou garantována v Úmluvě, limitovaná. Dětem, jako komukoli jinému, je prostřednictvím tohoto orgánu zajišťována ochrana před jednáním úřadů ve smyslu legislativní zkratky podle § 1 odst. 2 zákona č. 348/1999 Sb., o Veřejném ochránci práv (dále jen „ZVOP“), pokud je v rozporu s právem, neodpovídá principům demokratického právního státu a dobré správy, jakož i před jejich nečinností. Tato působnost ochránce však nedopadá např. do oblasti samosprávy, přičemž i zde mohou rozhodnutí a jiná opatření veřejnoprávních korporací, především územních samosprávných celků, významným způsobem zasahovat do práv dítěte garantovaných Úmluvou, např. v otázkách rozvoje sociálních služeb, v otázkách sociálního bydlení apod. Byť nikoli výlučně specializované na ochranu práv dětí, dopadají na děti i další oblasti působnosti ochránce, především působnost ochránce jako národního preventivního mechanismu před špatným zacházením ve smyslu čl. 3 a části IV Opčního protokolu k Úmluvě proti mučení a jinému krutému, nelidskému či ponižujícímu zacházení nebo trestání (dále jen „OPCAT“)[[15]](#footnote-15) a působnost ochránce jako národního orgánu pro rovné zacházení a ochranu před diskriminací (*equality body*).

Důvodem, proč úřad veřejného ochránce práv není v současnosti možné vnímat jako naplnění závazku vyplývajícího z čl. 4 Úmluvy, jsou vedle omezené působnosti pro účely Úmluvy a ochrany práv dítěte i do značné míry omezené pravomoci tohoto úřadu a obecně sílu jeho mandátu jako takovou, které neodpovídají požadavkům Pařížských principů. To vyplývá i z posledních Závěrečných doporučení Výboru OSN pro lidská práva k třetí periodické zprávě České republiky, v nichž **Výbor vyjádřil znepokojení nad tím, že úřad veřejného ochránce práv *„nebyl zřízen jako konsolidovaná národní instituce se širokými pravomocemi v oblasti lidských práv, v souladu s Pařížskými principy“*[[16]](#footnote-16),** a České republice doporučil, že *„by měla buď poskytnout veřejnému ochránci práv konsolidovaný mandát k plnějšímu prosazování a ochraně všech lidských práv, nebo dosáhnout tohoto účelu jinými prostředky s cílem zřídit národní lidskoprávní instituci s širokým lidskoprávním mandátem a vybavit ji odpovídajícími finančními i lidskými zdroji, jak to stanoví Pařížské principy.“*[[17]](#footnote-17)

Specificky ve vztahu k dětem je poté dalším problematickým aspektem činnosti veřejného ochránce práv jeho nedostatečná specializace právě na ochranu práv dítěte. Výše citované dokumenty sice připouštějí, že závazek spočívající ve zřízení nezávislého národního orgánu na ochranu práv dítěte je možné realizovat i v rámci instituce zaměřené nikoli výlučně právě na děti, vždy však zdůrazňují, že v takovém případě by tyto instituce v rámci své struktury měly mít určeného komisaře, nebo zvláštní oddělení odpovědné k ochraně práv dětí, a měly by být zajištěny odpovídající zdroje, včetně finančních, určené specificky pro činnost zaměřenou na děti.[[18]](#footnote-18) Úřad veřejného ochránce práv, jak je v současnosti strukturován a organizován, těmto požadavkům nedostává. To ostatně konstatoval i Výbor OSN pro práva dítěte, který ve svých Závěrečných doporučeních ke třetí a čtvrté periodické zprávě České republiky vyjádřil znepokojení nad tím, že *„ačkoli veřejný ochránce práv může obdržet stížnosti od dětí, není dostatečně vybaven finančními, technickými prostředky a lidskými zdroji, aby mohl účinně plnit tuto funkci.“*[[19]](#footnote-19)

Za obecný stížnostní mechanismus lze specificky v kontextu dětí umístěných v zařízeních, v nichž dochází k omezení nebo zbavení jejich osobní svobody, rovněž označit **dozor státního zastupitelství** nad dodržováním právních předpisů v místech, kde dochází k omezení osobní svobody. **I tento mechanismus však lze označit na nedostatečný,** a to z několika důvodů. Předně, zákonné vymezení této působnosti státního zastupitelství v § 4 odst. 1 písm. b) zákona č. 283/1993 Sb., o státním zastupitelství (dále jen „ZSZ“), je v praxi státních zastupitelství podstatně zúženo v důsledku pokynu obecné povahy nejvyššího státního zástupce ze dne 2. 11. 2012, o výkonu dozoru nad dodržováním právních předpisů v místech, kde je podle zákonného oprávnění omezována osobní svoboda[[20]](#footnote-20). Citovaný závazný pokyn totiž v rámci vymezení předmětu dozoru v čl. 1 odst. 1 neuvádí všechna ústavní zařízení, v nichž děti mohou být umístěna. Opomíjí především dětské domovy pro děti do 3 let, pobytová zařízení sociálních služeb a střediska výchovné péče. Děti, které se nachází v těchto zařízeních, jsou tak v současnosti zbaveny ochrany dozoru státního zastupitelství.

Dalším z důvodů, proč nelze dozor státního zastupitelství v současnosti označit za dostatečnou a odpovídající ochranu práv dětí omezených nebo zbavených osobní svobody, spočívá i v samotném vymezení role státního zastupitelství jako takového, které nepředstavuje orgán ochrany lidských práv a základních svobod, ale v souladu s § 1 odst. 1 ZSZ soustavu úřadů státu, určených k zastupování státu při ochraně veřejného zájmu ve věcech svěřených zákonem do působnosti státního zastupitelství. Veřejný zájem však svým obsahem nemusí být shodný s ochranou základních lidských práv a svobod člověka, i když v některých případech mohou oba tyto pojmy splývat.[[21]](#footnote-21) Navíc s ohledem na skutečnost, že státní zastupitelství má vždy zastupovat stát, nelze jej označit za nezávislý národní orgán ve smyslu Pařížských principů.

Vedle zmíněných obecných stížnostních a monitorovacích mechanismů je vhodné zmínit ještě dva tyto mechanismy specificky zaměřené na děti, tedy **OSPOD** a specificky v kontextu školství poté ještě **Českou školní inspekci**. **Ani jeden z nich však rovněž neplní funkci národního orgánu na ochranu práv dítěte ve smyslu čl. 4 Úmluvy a Pařížských principů a není to ani jejich účelem**. OSPOD je orgánem veřejné správy a jeho úkolem tak není působit jako nezávislý státní orgán, nýbrž jako správní orgán, tedy jako reprezentant státu a vykonavatel státní moci. Stejně tak Česká školní inspekce, jejímž úkolem je i výkon kontroly dodržování právních předpisů, které se vztahují k poskytování vzdělávání a školských služeb[[22]](#footnote-22), tedy svého druhu monitoring, je v souladu s § 173 odst. 1 zákona č. 561/2004 Sb., o předškolním, základním, středním, vyšším odborném a jiném vzdělávání (dále jen „školský zákon“) správním úřadem, navíc z hlediska Úmluvy s poměrně omezeným záběrem.

1. **Závěr**

Česká republika byla za absenci nezávislého monitorovacího mechanismu specializovaného na prosazování a ochranu práv dítěte ze strany mezinárodních orgánů, zejména Výboru OSN pro práva dítěte, opakovaně kritizována. Výbor ve svých dosud posledních Závěrečných doporučeních ve vztahu k České republice vyjádřil znepokojení nad tím, že Česká republika *„nerealizovala jeho předchozí doporučení (CRC/C/15/Add.201, odst. 17) o zřízení nezávislého orgánu monitorujícího realizaci Úmluvy a pro citlivé šetření jednotlivých stížností dětí.“*[[23]](#footnote-23) Výbor tedy zopakoval své předchozí doporučení a Českou republiku vyzval, *„aby zcela zohlednila obecný komentář Výboru č. 2 týkající se role národních institucí pro lidská práva a zřídila nezávislý orgán pro monitoring implementace Úmluvy, včetně citlivého šetření jednotlivých stížností dětí“*.[[24]](#footnote-24) Výbor OSN pro práva dítěte tedy zdůraznil význam nezávislého národního mechanismu na ochranu práv dítěte jak z hlediska jeho systémových pravomocí (monitorování naplňování Úmluvy), tak jeho pravomocí v individuálních případech (řešení stížností dětí dětem vstřícným způsobem).

**Rada vlády České republiky pro lidská práva tak na základě výše uvedeného došla k názoru, že je potřeba institut nezávislého monitorovacího mechanismu specializovaného na prosazování a ochranu práv dítěte („dětského ombudsmana“) legislativně zakotvit a navrhuje, aby Vláda uložila ministrovi pro lidská práva, rovné příležitosti a legislativu ve spolupráci s ministryní práce a sociálních věcí zpracovat a vládě do 30. 6. 2016 předložit návrh zákona o zřízení nezávislého monitorovacího mechanismu specializovaného na prosazování a ochranu práv dítěte.**

1. Výbor OSN pro práva dítěte. Obecný komentář č. 2 (2002) – Role nezávislých národních orgánů na ochranu lidských práv v ochraně a prosazování práv dítěte. Obecný komentář je dostupný z:

   <http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CRC%2fGC%2f2002%2f2&Lang=en> . [↑](#footnote-ref-1)
2. Rezoluce Valného shromáždění OSN ze dne 20. prosince 1993, A/RES/48/134, o národních orgánech na ochranu lidských práv (Pařížské principy). Rezoluce je dostupná z:

   <http://enoc.eu/wp-content/uploads/2015/01/Paris-Principle.pdf> . [↑](#footnote-ref-2)
3. Výbor OSN pro hospodářská, sociální a kulturní práva. Obecný komentář č. 10 (1998) – Role národních orgánů na ochranu lidských práv v ochraně hospodářských, sociálních a kulturních práv, odst. 1. Obecný komentář je dostupný z:

   <http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=E%2fC.12%2f1998%2f25&Lang=en> . [↑](#footnote-ref-3)
4. *Ibid*., odst. 3. [↑](#footnote-ref-4)
5. Výbor OSN pro lidská práva. Obecný komentář č. 31 (2004) – Povaha obecných právních závazků vyplývajících pro smluvní státy z Paktu, odst. 15. Obecný komentář je dostupný z:

   <http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CCPR%2fC%2f21%2fRev.1%2fAdd.13&Lang=en> . [↑](#footnote-ref-5)
6. Rezoluce Valného shromáždění OSN ze dne 24. února 2010, A/RES/64/142, Směrnice o náhradní péči, odst. 130. Směrnice je dostupná z: <http://www.unicef.org/protection/alternative_care_Guidelines-English.pdf> . [↑](#footnote-ref-6)
7. Rezoluce Valného shromáždění OSN ze dne 14. prosince 1990, A/RES/45/112, Směrnice pro prevenci delikvence mládeže (Rijádská směrnice), odst. 57. Směrnice je dostupná z:

   <http://www.un.org/documents/ga/res/45/a45r112.htm> . [↑](#footnote-ref-7)
8. Rezoluce Valného shromáždění OSN ze dne 14. prosince 1990, A/RES/45/113, Pravidla pro ochranu dětí a mladistvých zbavených osobní svobody (Havanská pravidla), odst. 77. Pravidla jsou dostupná z:

   <http://www.ohchr.org/Documents/ProfessionalInterest/res45_113.pdf> . [↑](#footnote-ref-8)
9. Strategie je dostupná z:

   <http://assembly.coe.int/Main.asp?link=/Documents/AdoptedText/ta96/EREC1286.htm> . [↑](#footnote-ref-9)
10. Doporučení je dostupné z: <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=835953> . [↑](#footnote-ref-10)
11. Odst. 126.1. Doporučení je dostupné z: <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1367113> . [↑](#footnote-ref-11)
12. Odst. 5.1. a 5.3.1.c. Doporučení je dostupné z: <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1539717&> . [↑](#footnote-ref-12)
13. Pokyny Výboru ministrů členským státům Rady Evropy ze dne 17. listopadu 2010, odst. E.3. Pokyny jsou dostupné v češtině z:

    <http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/childjustice/Source/GuidelinesChildFriendlyJustice_CS.pdf> . [↑](#footnote-ref-13)
14. Odst. V.I. Doporučení je dostupné z: <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1872121> . [↑](#footnote-ref-14)
15. Vyhlášený pod č. 78/2006 Sb. m. s. [↑](#footnote-ref-15)
16. Závěrečná doporučení Výboru OSN pro lidská práva k třetí periodické zprávě České republiky o naplňování Mezinárodního paktu o občanských a politických právech, 22. 8. 2013, odst. 5. Závěrečná doporučení jsou dostupná z:

    <http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CCPR%2fC%2fCZE%2fCO%2f3&Lang=en> . [↑](#footnote-ref-16)
17. *Ibid.* [↑](#footnote-ref-17)
18. Výbor OSN pro práva dítěte. Obecný komentář č. 2 (2002) – Role nezávislých národních orgánů na ochranu lidských práv v ochraně a prosazování práv dítěte. Obecný komentář je dostupný z:

    <http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CRC%2fGC%2f2002%2f2&Lang=en> . [↑](#footnote-ref-18)
19. Závěrečná doporučení Výboru OSN pro práva dítěte ke třetí a čtvrté periodické zprávě České republiky o naplňování Úmluvy o právech dítěte, 2011, odst. 16. [↑](#footnote-ref-19)
20. Pokyn obecné povahy je dostupný z: <http://www.nsz.cz/images/stories/PDF/POP/netrest/1_SL_913-2014.pdf> . [↑](#footnote-ref-20)
21. K tomu viz ZÁRUBA, J. In KOCOUREK, J., ZÁRUBA, J. *Zákon o soudech a soudcích. Zákon o státním zastupitelství.* 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2004, s. 392 – 400. [↑](#footnote-ref-21)
22. Ustanovení § 174 odst. 2 písm. b) zákona č. 561/2004 Sb. [↑](#footnote-ref-22)
23. Závěrečný doporučení Výboru OSN ke Třetí a čtvrté periodické zprávě České republiky o naplňování Úmluvy o právech dítěte, 2011, odst. 16. [↑](#footnote-ref-23)
24. *Ibid.,* odst. 17. [↑](#footnote-ref-24)