Právnická fakulta Masarykovy univerzity
Katedra mezinárodního a evropského práva

Diplomová práce

Zájmy dítěte při výchově mimo rodinu – standardy a jejich naplnění z pohledu komparativního

Nikol Schlegelová
2006

,, Prohlašuji, že jsem diplomovou práci na téma: Zájmy dítěte při výchově mimo rodinu – standardy a jejich naplnění z pohledu komparativního zpracovala sama a uvedla všechny použité prameny.“

Děkuji JUDr. Zdeňku Kapitánovi, Ph.D. za vedení, cenné rady a připomínky, které mi byly nápomocny při vypracování diplomové práce.

Obsah

1.Úvod ……4
2. Ochrana rodiny a zájmů dítěte v mezinárodním prostředí……..6
2. 1. Organizace spojených národů (OSN)……6
2. 1. 1. OSN a ochrana rodiny jako celku……6
2. 1. 2. OSN a ochrana práv dítěte……..8
2. 2. Regionální organizace a regionální právní dokumenty v Evropě……13
2. 2. 1. Rada Evropy……..13
2. 2. 2. Evropská unie (EU)……..20
2. 3. Mezinárodní nevládní organizace……22
3. Rodina a péče o dítě v České republice……24
3. 1. Prameny právní úpravy ochrany rodinného života a práv dítěte v souvislosti s náhradní péčí……24
3. 2. Ochrana rodiny a práv dítěte v judikatuře Ústavního soudu České republiky……..29
3. 3. Ochrana rodiny a práv dítěte v praxi veřejného ochránce práv……..33
3. 4. Chyby a nedostatky v systému ochrany práv dítěte a péče o rodinu……..36
3. 4. 1. Roztříštěný systém koordinace a kontroly dodržování práv dítěte……..36
3. 4. 2. Právo dítěte na péči vlastních rodičů……39
3. 4. 3. Politika umisťování dětí do náhradní péče……..41
3. 4. 4. Dítě umístěné v ústavním zařízení a jeho právo na život v rodinném prostředí……46
3. 4. 5. Náhradní rodinná péče – její podpora a rozvoj……49
4. Závěr……53
5. Příloha……..55
6. Literatura……..57
7. Summary……..61

1. Úvod

Snad v každé společnosti vystupuje rodina jako základní sociální skupina, ve které si jedinec osvojuje sociální dovednosti a vzorce chování prostřednictvím interakce s nejbližšími lidmi. Dosud se ve společnosti neosvědčil lepší model pro výchovu a péči o dítě. Tak jako je rodina potřebná pro společnost, tak je i společnost prostředím, bez jehož ochrany a podpory by rodina jen stěží úspěšně fungovala. Zásadní roli ve vztahu k rodině a dítěti hraje stát, jenž v rámci své politiky může výrazně ovlivnit celkové postavení rodiny a jejich členů. Vyvstává otázka, do jaké míry může ale i musí stát do rodinných vztahů zasahovat a jaké prostředky by měl volit při svém působení.

Pozornost zasluhuje především dítě, coby nejzranitelnější člen rodiny. Prvotní odpovědnost za péči o dítě a jeho ochranu nesou jeho vlastní rodiče. Teprve v případě, že se rodiče o své děti nedokáží, nemohou, nebo nechtějí řádně starat, nebo je dokonce přímo ohrožují, musí do těchto vztahů vstoupit stát. Obecně by zde měla platit zásada, že stát smí do vztahů mezi rodiči a dětmi autoritativně zasáhnout pouze v tom rozsahu, v jakém je třeba poskytnout ochranu dítěti. Je na něm, aby v této situaci zvážil, které opatření bude tím nejlepším v zájmu dítěte. Jedním řešením může být i odejmutí dítěte z jeho vlastní rodiny a svěření do náhradní péče. Stát by měl mít ovšem na vědomí, že se jedná o zásadní a radikální zásah do rodinného života a života dítěte.

Rozhodování státu by tak mělo být zásadně v souladu obecnými standardy přijatými společností. Definování těchto standardů, stejně jako určení společenství těch, kteří rozhodnou o jejich správnosti, do určité míry vždy závisí na kulturních, náboženských, politických, sociálních a ekonomických podmínkách v konkrétním státě. Přes všechny odlišnosti forem organizace rodiny na světě i v postavení jejích jednotlivých členů, se vytvořily v rámci mezinárodního společenství určité nejobecnější standardy poskytované ochrany rodině a dítěti. Tato práce si klade za cíl vytvořit určitý přehled těch standardů, které byly definovány mezinárodními organizacemi jak v závazných mezinárodních úmluvách a nezávazných doporučeních, tak i prostřednictvím výkladu ustanovení těchto úmluv poskytnutého kontrolními orgány mezinárodních organizací. Pozornost bude věnována především standardům v oblasti ochrany dítěte, o které není ze strany vlastních rodičů dostatečně pečováno a dále postavení státu při řešení těchto situací. Dosud neexistuje žádná závazná mezinárodní úmluva vztahující se pouze k této oblasti. Proto bude popsána řada mezinárodních úmluv v tom rozsahu, v jakém zakotvují tyto standardy. Práce se bude zabývat

rovněž tím, jaké možnosti mají jednotlivci pokud se chtějí dovolat takto formulovaných standardů. Přiblíženo bude rovněž postavení a vliv mezinárodních neziskových organizací, které se zabývají sledováním stavu ochrany rodiny a především dítěte v jednotlivých státech.

Je zřejmé, že standardy formulované na mezinárodní či regionální úrovni poskytují pouze teoretickou ochranu jak rodině, tak dítěti. Pro plné uplatnění mezinárodních standardů se jeví nezbytné jejich přenesení na úroveň jednotlivých států. Stát tak činí převzetím mezinárodních závazků. Také Česká republika jako člen mezinárodního společenství na sebe převzala řadou mezinárodních úmluv závazky, které souvisí s postavením a ochranou rodiny ve společnosti, ale především postavením dítěte v jejím rámci. V této práci bude shrnuto jakou ochranu rodiny a dítěti poskytuje Česká republika ve svém právním řádu ale i v praxi, zvláště v případech, kdy není zajištěna dostatečná péče o dítě ze strany rodičů a je třeba v zájmu dítě hledat řešení této situace. Česká republika byla v posledních letech několikrát vystavena kritice jak ze strany mezinárodních organizací a institucí, tak ze strany domácích odborníků a neziskových organizací, které upozorňují na systémové chyby a nedostatky v ochraně práv dítěte, které se ocitlo mimo vlastní rodinu. V práci budou porovnány obecně přijaté standardy formulované v mezinárodním prostředí a míra jejich uplatnění v České republice, konkrétní nedostatky a navrženo jejich řešení, které bude v nejširším rozsahu tyto standardy naplňovat.

Autorka práce vychází z předpokladu, že nejlepším prostředím pro rozvoj dítěte je jeho vlastní, biologická rodina, a že všechny děti mají právo a potřebu vyrůstat v rodině. Veškeré úsilí by mělo směřovat k prevenci odloučení dítěte od vlastních rodičů. Zvláště sociální a finanční problémy na straně rodičů nesmí vést k odebrání dítěte z jinak funkční rodiny. Pokud přesto není možné, aby dítě vyrůstalo ve vlastní rodině, mělo by vyrůstat v prostředí, které se co nejvíce podobá modelu přirozené rodiny. Umístění dítěte do ústavní péče by mělo zůstat výjimkou. Cílem by měly být nejlepší zájmy dítěte a co nejrychlejší návrat do původní rodiny, se kterou bude dále pracováno. Není-li návrat do vlastní rodiny možný, měla by být dítěti zajištěna náhradní rodinná péče. Přitom by mělo být respektováno právo dítěte znát své rodiče a být s nimi v pravidelném kontaktu.

2.Ochrana rodiny a zájmů dítěte v mezinárodním prostředí

2. 1. Organizace spojených národů (OSN)

2. 1. 1. OSN a ochrana rodiny jako celku

OSN je celosvětovou mezinárodní organizací s všeobecnou kompetencí, k níž jsou dále přidruženy mezinárodní odborné organizace s kompetencemi speciálními. Vznikla roku 1945 a v současnosti sdružuje 185 států. Jejím členem se může stát každý svrchovaný, mírumilovný stát, který bude ochotný a způsobilý plnit závazky vyplývající z Charty OSN, zakládacího dokumentu této organizace, který formuluje její cíle a zásady. Mezi nejdůležitější úspěchy OSN patří vytvoření komplexního souboru lidských práv, který představuje universální a mezinárodně uznávaný kodex. Základem tohoto souboru norem je **Charta OSN** a **Všeobecná deklarace lidských práv** (The Universal Declaration of Human Rights) přijatá v roce 1948. Od té doby byla práva rozšiřována a dnes zahrnují i speciální ochranu žen, dětí, tělesně i duševně postižených, menšin a dalších ohrožených skupin. Ochranu a dodržování lidských práv na celém světě podporuje a koordinuje Vysoký komisař pro lidská práva a jeho kancelář (Office of the United Nations High Commisioner for Human rights). Do určité míry se dnes téměř všechny orgány a specializované organizace v rámci OSN na ochraně lidských práv podílejí.

Ochrana rodiny je vymezena v nejrůznějších instrumentech OSN. Jednak jsou to deklarace a doporučení vyjadřující hodnoty, na kterých stojí ochrana rodiny, ale především mezinárodní úmluvy, které tyto hodnoty převádějí do právních standardů přijatelných pro všechny. Právní ochrana se poskytuje existenci rodiny jako takové, ale také jejím jednotlivým členům, pokud dojde k selhání funkcí rodiny a tito členové naopak musí být od vlivu této rodiny chráněni.

Podle Všeobecné deklarace lidských práv je rodina přirozenou a základní jednotkou společnosti a má právo na ochran ze strany společnosti a státu[1]. Toto první stvrzení práv rodiny bylo opakováno v obdobných formulacích v dalších dokumentech, konkrétně v **Mezinárodním paktu o občanských a politických právech** (The International Covenant on Civil and Political Rights)[2], **Mezinárodním paktu o hospodářských, sociálních a**

[1] Čl. 16 odst. 3 Všeobecné deklarace lidských práv.
[2] Čl. 23 odst. 1 Mezinárodního paktu o občanských a politických právech: „Rodina je přirozenou a základní jednotkou společnosti a má právo na ochranu společnosti a státu.“

kulturních právech (The International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights)[3] a v preambuli **Úmluvy o právech dítěte** (The Convention on the Rights of the Child)[4]. Všeobecná deklarace lidských práv chrání rodinu před svévolnými zásahy[5] a obdobně tak činí i Mezinárodní pakt o občanských a politických právech[6].

Všeobecná deklarace lidských práv není právně závazným dokumentem a tak práv, které jsou v ní definována, se nelze úspěšně dovolat před jakýmkoli národním ani mezinárodním orgánem. Současně nevytvořila žádný kontrolní mechanismus, který by umožnil monitorovat její aplikaci. Práva proklamovaná ve Všeobecné deklaraci lidských práv byla závazně vyjádřena až v mezinárodních paktech z roku 1966, jmenovaných výše.

Mezinárodní pakt o občanských a politických právech zřídil jako dohlížející orgán Výbor pro lidská práva (Human Rights Committee). Ten je oprávněn, na základě oznámení jednotlivců i států, projednat konkrétní zásahy do vyhlášených práv smluvním státem. Pakt o občanských a politických právech je v současnosti jedinou universální úmluvou, která takovou kontrolu umožňuje. Výsledkem projednání oznámení Výborem je právně nezávazný názor, který se sděluje oznamovateli a příslušnému státu, který ovšem není povinen se jím řídit. Názor Výboru obsahuje konstatování konkrétního porušení, ale také popis opatření, která je stát nucen učinit, aby toto porušení napravil. Na tomto místě je třeba podotknout, že v praxi je míra plnění názorů Výboru v individuálních záležitostech velmi malá (pouze 25%) a mechanismus oznámení státu dosud nebyl použit, což snižuje celkovou věrohodnost tohoto kontrolního systému. Druhým kontrolním mechanismem, který využívá tento Pakt, je dohled nad zprávami, které jsou státy periodicky předkládány. Zprávy informují Výbor pro lidská práva o opatřeních, přijatých k uvedení práv uznaných v Paktu v život, a pokroku, kterého bylo při užívání těchto práv dosaženo. Výbor pro lidská práva smluvním státům následně předkládá vlastní hodnotící zprávu, která pro stát rovněž není závazná. Kladem činnosti Výboru pro lidská práva v oblasti hodnocení zpráv je vydávání obecných stanovisek, která sjednocují výklad jednotlivých ustanovení Paktu. Praxe samotného předkládání zpráv je

---

[3] Čl.. 10 odst. 1 Mezinárodního paktu o hospodářských, sociálních a kulturních právech: „ Nejširší možná ochrana a pomoc by měla být poskytnuta rodině, která je přirozenou a základní jednotkou společnosti, zvláště k jejímu založení a po dobu, kdy odpovídá za péči a výchovu nezaopatřených dětí. …“

[4] Úmluva o právech dítěte bude blíže popsána v následující subkapitole.

[5] Čl. 12 Všeobecné deklarace lidských práv : „ Osobní svoboda. Nikdo nesmí být vystaven svévolnému zasahování do soukromého života, do rodiny, domova nebo korespondence, ani útokům na svou čest a pověst. Každý má právo na právní ochranu proti takovým zásahům nebo útokům.“

[6] Čl. 17 Mezinárodního paktu o občanských a politických právech: „ Nikdo nesmí být vystaven svévolnému zasahování do soukromého života, do rodiny, domova nebo korespondence, ani útokům na svou čest a pověst. Každý má právo na zákonnou ochranu proti takovým zásahům nebo útokům.“

ovšem málo uspokojivá – více jak polovina smluvních států zprávy nepředkládá nebo tuto povinnost plní špatně.

Kontrola dodržování Mezinárodního paktu o hospodářských, sociálních a kulturních právech je založena výlučně na předkládání zpráv Výboru pro hospodářská, sociální a kulturní práva. Mechanismus samotné kontroly se jinak výrazně neliší od Mezinárodního paktu o občanských a politických právech.

2. 1. 2. OSN a ochrana práv dítěte

První hlubší a širší přístup k právům dítěte v rámci OSN přinesla **Deklarace práv dítěte** (Declaration of the Rights of the Child)[7] přijatá Valným shromážděním OSN 20. listopadu 1959. Deklarace práv dítěte se opírala o poznatky o potřebách dítěte při jeho vývoji včetně prenatálního období a ve své preambuli uvádí: „ Dítě pro svou tělesnou a duševní nezralost potřebuje zvláštní záruky, péči a odpovídající právní ochranu před narozením i po něm“. Spočívá na požadavku nejlepšího zájmu dítěte a jeho prosazování při ochraně dítěte. Zdůrazňuje právo dítěte na jistotu, bezpečí a lásku, kterou mu může poskytnout jen jeho dobrá vlastní, anebo i v případě nutnosti nevlastní, náhradní rodina.

Rozvoj poznání potřeb dítěte vedl k přijímání dalších mezinárodních deklarací o právech dítěte. Pro tuto práci je nejvýznamnější **Deklarace sociálních a právních zásad ochrany a zajištění blaha dětí, se zvláštním ohledem k pěstounské péči a vnitrostátní a mezinárodní adopci** (Declaration on Social and Legal Pronciples relating to the Protection and Welfare of Children, with Special Reference to Foster Placement and Adoption Nationally and Internationally)[8] přijaté Valným shromážděním OSN 3. prosince 1986. Podle této deklarace blaho dítěte závisí na blahu celé jeho rodiny a přednostním zájmem dítěte je, aby bylo v péči vlastních rodičů. Teprve pokud je tato péče nedosažitelná nebo neodpovídající, je možné uvažovat o péči o dítě příbuznými rodičů, jinou náhradní pěstounskou nebo adoptivní rodinou, a je-li to nezbytné příslušnou institucí. Dítě umístěné v náhradní péči by mělo znát svoji minulost, pokud to není v rozporu s jeho nejlepšími zájmy. Pokud se jedná o péči v pěstounské rodině, ta, přes svoji dočasnou povahu, může pokračovat až do dospělosti, ale nemůže současně znemožnit návrat dítěte do původní rodiny nebo případnou adopci. Při řešení všech otázek souvisejících s umístěním v pěstounské péči by měli být řádně zapojeni jak dítě a jeho původní rodiče tak samotní pěstouni. Při umisťování

[7] Dokumenty OSN A/RES/1368/XIV.
[8] Dokumenty OSN A/RES/41/85.

dítěte do adoptivní rodiny musí být hledáno co nejvhodnější prostředí, a při výběru rodiny se má postupovat tak rychle, jak je to jen možné.

Přes všechny pokrokové a zásadní myšlenky těchto deklarací v oblasti práv dítěte, zůstalo po dlouhou dobu pouze u jejich nezávazné proklamace.

Úmluva o právech dítěte

Prvním mezinárodním, právně závazným dokumentem, který je věnován pouze dětem a formuluje ucelený katalog jejich práv, je Úmluva o právech dítěte (dále jen „ Úmluva"). Úmluva byla přijata 20. listopadu 1989 Valným shromážděním OSN, tedy přesně 30 let po vyhlášení Deklarace práv dítěte, a k podpisu smluvním stranám byla otevřena 20. ledna 1990. V současné době úmluvu ratifikovalo nebo k ní přistoupilo téměř 200 států. Úmluva obsahuje hlavně závazky států zajistit ochranu práv v ní stanovených.[9] Přesto najdeme v Úmluvě ustanovení, která lze označit za „self-executing", tedy ustanovení poskytující přímá subjektivní práva, kterých se jednotlivec může dovolávat proti příslušným orgánům. Úmluva znamená velký pokrok v ochraně práv dětí, ale má i své negativní stránky. Převažující část závazků státu zní na výsledek a je tedy na uvážení státu, jaká opatření k jejich realizaci příjme. Ustanovení Úmluvy jsou formulována často obecně a vágně, a tak v jednotlivých právních systémech států mohou být i různě aplikována. Velkou nevýhodou Úmluvy je také nedostatečný kontrolní mechanismus. Úmluva zřídila jako dohlížející orgán Výbor pro práva dítěte (Committee on the Rights of the Child), kterému jsou smluvní strany povinny předkládat prostřednictvím generálního tajemníka OSN zprávy o opatřeních přijatých k uvedení práv uznaných v Úmluvou v život a o pokroku, kterého bylo při užívání těchto práv dosaženo. Ve zprávách se poukáže i na případné skutečnosti a obtíže, které se týkají stupně plnění závazků. Výbor může požadovat od smluvních států i další informace významné pro provádění Úmluvy. V Úmluvě však chybí možnost Výboru přijímat a projednávat individuální stížnosti, kterými by se jednotlivec mohl dovolat porušení svých práv přiznaných Úmluvou.

Ta ustanovení Úmluvy, která souvisí s problematikou náhradní péče o dítě, budou rozebrána níže.

Dítětem Úmluva rozumí každou lidskou bytost mladší osmnácti let, pokud podle právního řádu, jenž se na dítě vztahuje, nebylo dosaženo zletilosti dříve[10]. Smluvní státy

[9] srov. čl. 4 Úmluvy.
[10] srov. čl. 1 Úmluvy.

respektují a zajišťují jejich práva bez jakékoli diskriminace a činí všechna opatření k tomu, aby dítě bylo před všemi formami diskriminace chráněno.[11]

Rodina je základní jednotkou společnosti a přirozené prostředí pro růst a blaho všech svých členů a zejména dítěte, musí mít nárok na potřebnou ochranu a takovou pomoc, aby mohla beze zbytku plnit svou úlohu ve společnosti. Pro plný a harmonický rozvoj osobnosti, dítě musí vyrůstat v rodinném prostředí, v atmosféře štěstí a porozumění.[12] Výchova dítěte v rodině je jedním ze základních principů ochrany práv dítěte. Obecným přístupem uplatňovaným smluvními státy ve vztahu dítěte, jeho rodičů a státu, je respektování odpovědnosti, práv a povinností rodičů nebo členů širší rodiny, které směřují k zabezpečení jeho orientace a usměrňování při výkonu práv podle Úmluvy v souladu s jeho rozvíjejícími se schopnostmi.[13] Povinnosti státu respektovat práva a povinnosti rodičů je možné se přímo dovolat. Rodiče, nebo v odpovídajících případech zákonní zástupci, mají prvotní odpovědnost za výchovu a vývoj dítěte a základním smyslem jejich péče je nejlepší zájem dítěte. Rodičovská zodpovědnost náleží obou rodičům společně.[14] Matka a otec dítěte jsou si při uplatňování rodičovské zodpovědnosti rovni. Státy, které jsou smluvními stranami Úmluvy, jsou povinny poskytnout rodičům a zákonným zástupcům potřebnou pomoc při plnění jejich úkolu výchovy dítěte.[15] Tato povinnost státu je dále v Úmluvě specifikována v ustanovení týkajících se hospodářských a sociálních práv dítěte. Prvotní odpovědnost za životní podmínky dítěte nesou rodiče nebo jiné osoby, které se o dítě starají, a to v rámci svých schopností a finančních možností.[16]Státy pak v rámci svých možností poskytují pomoc těmto osobám a v případě potřeby poskytují materiální prostředky a podpůrné programy, zejména v oblasti zabezpečení potravin, šatstva a bydlení.[17]

Státy se zavázaly zajistit, aby dítě nemohlo být odděleno od svých rodičů proti jejich vůli. V některých konkrétních případech je však takové řešení nezbytné. Aby nedocházelo k svévolnému zasahování do rodinného života, stanovila Úmluva tři kumulativní podmínky. K oddělení dítěte od jeho rodiny příslušnými úřady může dojít jen na základě soudního rozhodnutí, toto rozhodnutí musí v souladu s platným právem a samotné oddělení je potřebné v zájmu dítěte.[18] Oddělení dítěte od původní rodiny je jedním z největších zásahů do

[11] srov. čl. 2 Úmluvy.
[12] srov. Preambule Úmluvy.
[13] srov. čl. 5 Úmluvy.
[14] srov. čl. 18 odst. 1 Úmluvy.
[15] srov. čl. 18 odst. 2 Úmluvy.

[16] srov. čl. 27 odst. 1 Úmluvy.
[17] srov. čl. 27 odst. 2 Úmluvy.
[18] srov. čl. 9 odst. 1 Úmluvy.

rodinného života a života jednotlivých členů rodiny. Je jedním z opatření, ke kterým státy přistupují při ochraně dítěte před jakýmkoli tělesným či duševním násilím, urážením nebo zneužíváním, včetně sexuálního zneužívání, zanedbáváním nebo nedbalým zacházením, trýzněním nebo vykořisťováním během doby, kdy jsou v péči jednoho nebo obou rodičů.[19] Ve všech řízeních, ve kterých se rozhoduje o oddělení dítěte od rodičů, mají všechny zúčastněné strany možnost zúčastnit se řízení a sdělit svoje stanoviska.[20] Toto právo vyjádřené v Úmluvě je přímým subjektivním právem a je možné se ho dovolat přímo z Úmluvy. Dalším přímým subjektivním právem je právo dítěte odděleného od jednoho nebo obou rodičů udržovat pravidelné osobní kontakty s oběma rodiči, ledaže by to bylo v rozporu se zájmy dítěte.[21] Pří vážení zájmu dítěte se musí věnovat patřičná pozornost názorům dítěte odpovídající jeho věku a rovní.[22]

Úmluva se také zabývá dětmi, které nemohou dočasně nebo trvale žít se svojí rodinou, ať už z důvodu jako je smrt rodičů, opuštění nebo proto, že stát rozhodl o jejich odnětí z rodiny v jejich nejlepším zájmu. Takové děti mají právo na speciální ochranu a pomoc.[23] Je třeba zdůraznit, že je používán pojem rodina, nikoli rodiče, což je významný rozdíl. I když dítě může být v jeho zájmu odňato z péče rodičů, stát by měl nejdříve hledat možnost umístění dítěte v širší rodině, než bude hledat jiné alternativy.

Jednotlivé státy mají povinnost zabezpečit dítěti zbavenému rodinného prostředí v souladu se svým vnitrostátním zákonodárstvím náhradní péči.[24] Typ náhradní péče bude do jisté míry záviset na vnitrostátním právu. Úmluva ale jisté vodítko pro stanovení druhu péče dává.[25] I když to výslovně neurčí, je umístění do vhodného zařízení tím posledním východiskem a přednostně se dítě umístí do náhradní rodiny. Toto vodítko ovšem není absolutní. Úmluva v „nutných případech“ považuje za lepší umístění ve vhodných zařízeních. Může být řešením pro větší skupiny sourozenců, kteří chtějí zůstat pohromadě, pro starší děti, které vyžadují více nezávislosti, ale také pro děti, které zažily již více neúspěšných pobytů v pěstounské péči. Při volbě řešení je nutné brát potřebný ohled na žádoucí kontinuitu ve výchově dítěte a na jeho etnický, náboženský, kulturní a jazykový původ. To souvisí s právem

---

[19] srov. čl. 19 odst. 1 Úmluvy.
[20] srov. čl. 9 odst. 2 Úmluvy.
[21] srov. čl. 9 odst. 3 Úmluvy.
[22] srov. čl. 12 odst. 1 Úmluvy.
[23] srov. čl. 20 odst. 1 Úmluvy.
[24] srov. čl. 20 odst. 2 Úmluvy.
[25] srov. čl. 20 odst. 3 Úmluvy.

dítěte znát své rodiče a právem na jejich péči[26] a respektováním práva dítěte na zachování totožnosti[27].

Kontinuita ve výchově v sobě zahrnuje i kontinuitu v kontaktu s rodiči, rodinou a širší komunitou, kdekoliv je to možné – což je proveditelné, i když je dítě osvojeno. Kontinuita ve výchově také předpokládá nalezení pěstounské nebo osvojitelské rodiny ze stejného kulturního zázemí nebo zajištění, aby všichni nebo alespoň někteří zaměstnanci ústavu byli stejné kultury a přednostně že se jedná o ústav umístěný v příslušné komunitě. (...) Kontinuita ve výchově také znamená, že stát má přijmout všechna opatření k tomu, aby se zamezilo vícenásobnému umísťování dítěte. Po té, co dítě zažilo trauma ze ztráty rodiny, může u něj dojít k poruchám chování, které mohou vyústit v jeho předávání z jedné pěstounské rodiny do druhé, nebo jeho sestupu po spirále stále restriktivnějších ústavů, což může vést k dalším problémům v chování.[28]

Z institutů náhradní péče o dítě se Úmluva blíže zabývá osvojením, pro které stanovuje několik podmínek. Při osvojování má stát především brát v úvahu nejlepší zájem dítěte a dále zajisti, aby osvojení bylo zprostředkováno k tomu kompetentními orgány, v souladu se zákony a vždy na základě odpovídajících a spolehlivých informací. Je třeba šetřit, zda je osvojení přípustné z hlediska postavení dítěte ve vztahu k rodičům, příbuzným a zákonným zástupcům. Pokud se ukáže nutným projednání a „vyžaduje- li se to“, musí být osvojení projednáno s původními rodiči a ti musí dát k osvojení souhlas. Pokud dítě nemůže být předáno do výchovy v zařízení péče o děti nebo rodině osvojitele nebo o ně nemůže být pečováno jiným vhodným způsobem v zemi jeho původu, lze považovat za náhradní způsob péče o dítě osvojení v cizí zemi. Pro podporu ustanovení Úmluvy týkajících se osvojení jsou státy zmocněny uzavírat dvoustranné a mnohostranné úmluvy. Mezi mnohostranné úmluvy upravující osvojení se řadí **Evropská úmluva o osvojování dětí** (The European Convention on the Adoption of Children) z 24. dubna 1967, která vznikla v rámci Rady Evropy a **Úmluva o ochraně dětí a spolupráci při mezinárodním osvojení** (The Haague Convention on Protection of Children and Co-operation in Respect of Intercountry Adoption) z 29. května 1993 vypracovaná v rámci Haagské konference soukromého mezinárodního práva.

Pokud bylo dítě svěřeno do péče, ochrany nebo léčení tělesného nebo duševního zdraví náhradnímu zařízení, má toto dítě právo na pravidelné hodnocení zacházení s dítětem a

---

[26] srov. čl. 7 odst. 1 Úmluvy.
[27] srov. čl. 8 odst. 1 Úmluvy.
[28] Děti zbavené rodinného prostředí – upravený a zkrácený výklad podle Implementation Handbook for the Convention on the Rights of the Child vydané UNICEF v roce 1998. Náhradní rodinná péče, 2004,č. 2,str. 26-27.

všech dalších okolností spojených s jeho umístěním.[29] V této oblasti mají státy povinnost zabezpečit, aby instituce, služby a zařízení odpovědné za péči a ochranu dětí odpovídaly standardům stanoveným kompetentními úřady, zejména v oblasti bezpečnosti a ochrany zdraví, počtu a vhodnosti svého personálu, jakož i kompetentního dozoru.[30] Příslušné orgány, které svěřily dítě do péče zařízení, mají povinnost pravidelně šetřit, zda stále trvají podmínky, pro které bylo dítě do takového zařízení umístěno. Tato povinnost bývá kvůli časové náročnosti často podceňována.

Na závěr tohoto stručného seznámení se základními právy dítěte a závazky států v oblasti náhradní péče o dítě vyplývajících z Úmluvy, je třeba zdůraznit, že předním hlediskem při jakékoli činnosti týkající se dětí je nejlepší zájem dítěte.

2. 2. Regionální organizace a regionální právní dokumenty v Evropě

2. 2. 1. Rada Evropy

Rada Evropy je mezivládní regionální organizací , která byla založena v Londýně 5. 5. 1949 a v současnosti sdružuje 46 evropských států. Statut Rady Evropy stanovil jako jeden ze základních cílů ochranu a rozvoj lidských práv a dosahování jednoty mezi jejími členským státy, mimo jiné, podporou přijetí společných pravidel. Rada Evropy vytvořila evropský systém ochrany lidských práv, který v současnosti tvoří Evropská úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod z roku 1950 a protokoly k ní postupně připojené, dále Evropská sociální charta z roku 1961 a instrumenty týkající se ochrany menšin. Činnost Rady Evropy v ochraně lidských práv tím ale není ukončena.

Realizaci Rady Evropy v oblasti práv dítěte sledujeme především v závazných právních dokumentech, mezi které patří **Evropská úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod** (European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms), **Evropská sociální charta** (European Social Charter) a **Evropská úmluva o zabránění mučení a nelidskému či ponižujícímu zacházení nebo trestání** (European Convention for the Prevention of Torture and Inhumen or Degrading Treatment or Punischment), **Evropská úmluva o výkonu práv dětí** (European Convention on the Exercise of Children's Rights) a **Úmluva o kontaktu s dětmi** (Convention on Contact concerning Children).

---

[29] srov. čl. 25 Úmluvy.
[30] srov. čl. 3 odst. 3 Úmluvy.

Výbor ministrů Rady Evropy doplňuje oblast ochrany práv dítěte svými rezolucemi a doporučeními, z nichž pro tuto práci jsou nejvýznamnější: Rezoluce R(77)33 o umísťování dětí (do ústavních zařízení) a Doporučení R(79)17 ohledně ochrany dětí před špatným zacházením, Doporučení R(84)4 o rodičovské zodpovědnosti, Doporučení R(87)6 o pěstounských rodinách , Doporučení R(67)20 o reakcích společnosti na delikvenci mládeže, Doporučení R(94)14 o koherentní a integrované rodinné politice, Doporučení R(98)8 o účasti dětí na rodinném a společenském životě, Doporučení Rec(2001)16 o ochraně dětí před sexuálním zneužíváním, Doporučení Rec(2003)19 o zlepšení přístupu k sociálním právům, Doporučení Rec(2003)20 o nových způsobech zvládání delikvence mládeže a úloze justice pro mladistvé a Doporučení Rec(2005)5 ohledně práv dětí žijících v institucionálních zařízeních. Rada Evropy rovněž realizovala Program Rady Evropy pro děti a projekt zásad na podporu dětství, který vyústil v doporučení konference nazvané „Práva dětí a zásady podpory dětství v Evropě: nové přístupy?“ konané v Lipsku v roce 1996. Významné je rovněž Doporučení Parlamentního shromáždění 1286(1996) o evropské strategii pro děti, Doporučení 1551(2002) o budování společnosti 21. století s dětmi a pro děti a Doporučení 1601(2003) o zlepšování osudu opuštěných dětí v institucionálních zařízeních.

V současné době neexistuje v rámci Rady Evropy závazný dokument, který by práva dítěte obsáhl universálně. Od devadesátých let minulého století se vede diskuse o vzniku Evropské úmluvy o právech dítěte, která by se mimo jiné týkala práv na soudní ochranu a práv dětí na ochranu svých zájmů, a to vhodným evropským orgánem. Takovéto řešení ochrany práv dítěte v rámci Rady Evropy zatím nenašlo výraznou podporu. Parlamentní shromáždění doporučilo ve svém Doporučení 1121(1990) vypracování doplňkového protokolu k Evropské úmluvě o ochraně lidských právech a základních svobodách (dále jen „ Evropská úmluva“). Výhodou této úpravy by mělo být, že uskutečňování práv v tomto protokolu by bylo podřízeno kontrolnímu systému Evropské úmluvy. Jako příklad práv, která by byla zahrnuta v protokolu lze uvést: princip, že nejlepší zájem dítěte musí být prvotní ve všech záležitostech, které se ho týkají; právo dítěte na poskytování a zajištění ochrany základních potřeb; právo dítěte na ochranu před násilím a jakoukoli formou vykořisťování; právo dítěte být vyslechnuto během právní a správních procedur, které se ho týkají; práva dítěte ve věci adopce; práva specifická pro dítě v oblasti kriminální (minimální věk pro soudní stíhání, zákaz dlouhodobého odnětí svobody, věznění jako výjimečné řešení). Při volbě, který z těchto nástrojů by měl sloužit do budoucna jako ochrana práv dítě, se nakonec ukazuje za nejlepší řešení právě Protokol k Evropské úmluvě o lidských právech.

Evropská úmluva a judikatura Evropského soudu pro lidská práva

Ochrana rodiny a dítěte je v zemích Rady Evropy uskutečňována především na národní úrovni. Rada Evropy však poskytla jednotlivcům, nevládním organizacím i skupinám osob prostřednictvím Evropské úmluvy možnost obrátit se s individuální stížností na Evropský soud pro lidská práva (dále jen „Evropský soud"), pokud došlo k porušení práv přiznaných Evropskou úmluvou jednou z Vysokých smluvních stran[31]. Vysoké smluvní strany se zavázaly, že se budou konečnými rozsudky Evropského soudu řídit ve všech případech, jejichž jsou stranou.[32]

Rodinný život je v Evropské úmluvě chráněn článkem 8, který stanoví, že každý má právo na respektování rodinného života a státní orgán nemůže do výkonu tohoto práva zasahovat kromě případu, kdy je to v souladu se zákonem a nezbytné v demokratické společnosti.[33]

Evropský soud se na základě individuálních stížností zabýval řadou případů, ve kterých bylo tvrzeno porušení práva na respektování rodinného života.

Ve věci Marckx v. Belgie[34] konstatoval, že vnitrostátní právní systém musí členům společnosti „umožnit vést normální rodinný život" a zajistit, aby se rodinné vztahy mezi jednotlivými členy rodiny normálně rozvíjely. Tuto pozitivní povinnost státu lze chápat zejména v udržení souladu mezi členy rodiny a poskytnutí nezbytné pomoci nezletilému dítěti, aby se začlenilo do rodiny. Evropský soud se ve své praxi rovněž zabýval i případy, kdy bylo dítě zbaveno svého původního rodinného prostředí veřejným orgánem. Evropský soud v rozsudku Johansen v. Norsko[35] ponechal státu plnou volnost, aby posoudil nezbytnost a vhodnost konkrétního opatření, kterým má být dítě umístěno do ústavního zařízení.

Ve věci B. v. Spojené Království[36] se soud zabýval stížností stěžovatelky B., jejíž dítě P. narozené v roce 1977 bylo počínaje rokem 1978 předmětem různých soudních opatření vydaných ve prospěch místního úřadu. V dubnu 1978 bylo dítě svěřeno pěstounům na krátké období, později místní úřad rozhodl, že dítě má být k pěstounů umístěno dlouhodobě. Paní B. byla se svým synem neustále v kontaktu, třebaže ho navštěvovala v nepravidelných intervalech. Později úřad frekvenci návštěv B. u dítěte zvyšuje, avšak v květnu 1980 rozhoduje o jejich zrušení. B. poté neúspěšně iniciuje soudní řízení s cílem dosáhnout

[31] srov. čl. 34 Evropské úmluvy.
[32] srov. čl. 46 Evropské úmluvy.
[33] srov. čl. 8 Evropské úmluvy.
[34] Marckx v. Belgie, rozsudek z 13. června 1979, Série A č. 31, odst. 31.
[35] Johansen v. Norsko, rozsudek z 7. srpna 1996, Sbírka rozsudků a rozhodnutí 1996-III, odst. 64.
[36] B. v. Spojené Království, rozsudek z 8. července 1987, Série A č. 121, str. 30-31,67-69.

odvolání nařízení o asistenci nebo obnovy návštěv. Dítě je v prosinci 1983 adoptováno pěstouny, u nichž dlouhodobě pobývalo. Evropský soud ve svém rozsudku nejdříve upřesnil, že nemá pravomoc k přezkoumání či komentování legitimnosti opatření, jakými bylo umístění dítěte do veřejné péče, jejich adopce a omezení či zrušení návštěv rodiče. Dále konstatoval, že došlo k zasahování do práva stěžovatelky na respektování rodinného života podle čl. 8 Evropské úmluvy. Podle Evropského soudu postup místního úřadu musí být s to zaručit, že úřad bude seznámen s názory a zájmy pokrevních rodičů, že k nim přihlédne a že dotyční budou moci včas podat opravné prostředky, které se jim nabízejí. Soud také uvedl, že pokud má být dítě odděleno od svých rodičů, a to i dočasně, státní orgány by měly dbát na to, aby se děti samy účastnily řízení, které tomuto oddělení předchází.

Evropský soud ve věci K. a T. v. Finsko[37] posuzoval případ stěžovatelky, jejíž děti jí byly odňaty v důsledku matčiny dlouhodobé psychické nemoci, přičemž její mladší dítě jí bylo odebráno ihned po porodu přímo z porodního sálu. Soud označil důvody a způsob odebrání za nepřiměřené a konstatoval porušení čl. 8 Evropské úmluvy. Evropský soud byl kritický k opomenutí úřadu sociální péče informovat stěžovatele o rozhodnutí tohoto úřadu a také k nedostatečnému zvážení, zda důvody svěření dětí do ústavní péče stále trvají, přestože situace matky se značně zlepšila.

Ve věci T. P. a K. M. v. Spojené Království[38] stěžovatelky namítaly, že je státní orgány nedostatečně chránily proti zásahům špatného zacházení ze strany otce, jenž jim přivodilo tělesnou a psychickou újmu. Evropský soud se zabýval opatřeními, která byla přijata příslušnými orgány na ochranu K. M. a jež se opírala o silné podezření, že dítě bylo pohlavně zneužíváno a o pochybnosti, zda je paní T. P. schopna svou dceru ochránit. Ke zneužívání totiž došlo v její domácnosti, aniž o tom T .P. věděla, a její reakce spíše popírala tvrzení dcery. Evropský soud nejdříve konstatoval, že nařízení o umístění dítěte na bezpečné místo bylo vydáno kompetentním orgánem na základě zákona. Účelem vzetí dítěte do péče i pozdější opatření byla ochrana „zdraví a morálky“ a „práv a svobod“ dítěte. Soud došel k závěru, že řízení o svěření K. M. do péče nekladlo nepřiměřené překážky prostředkům, které měla T. P. k dispozici ke zpochybnění vzetí dcery do péče. Evropský soud však pokládá za podstatné, aby rodič mohl mít přístup k informacím, na nichž státní orgány založily vzetí jeho dítěte do péče. Každý rodič má být informován o povaze a rozsahu tvrzení o zneužití formulovaných jeho dítětem, aby byl schopen nejen prokázat svou způsobilost poskytnout

[37] K. a T. v. Finsko, rozsudek z 27. dubna 2000(nepublikováno), In: Hubálková, E. Evropská úmluva o lidských právech, Praha : Linde, 2003
[38] T.P. a K.M. v. Spojené Království, rozsudek z 10. května 2001.

dítěti vhodnou péči a ochranu, ale rovněž pochopit a překonat traumatizující události, jež měly dopad na celou rodinu.

Jak lze dokumentovat na uvedených rozhodnutích, přestože v rámci evropské regionální ochrany práv dítěte neexistuje samostatný závazný právní dokument chránící práva dítěte a rodiny, je díky výkladu čl. 8 Evropské úmluvy Evropským soudem poskytnuta široká možnost individuálním stěžovatelům bránit se rozhodnutím státních orgánů i v oblasti náhradní péče o dítě.

Další závazné smluvní dokumenty k ochraně práv dítěte

V rámci Rady Evropy je poskytována ochrana práv dítěte řadou dalších závazných dokumentů. Avšak jejich nevýhodou je nedostatečně propracovaný systém kontroly jejich provádění jednotlivými smluvními stranami a nemožnost jednotlivce dovolat se ochrany práv v nich zaručených v případě porušení některou ze smluvních stran. Nicméně stanou-li se tyto dokumenty pro smluvní strany závazné, je dána jednotlivci možnost, po splnění dalších požadavku na přímou aplikovatelnost, dovolat se jejich ustanovení před národními orgány.

Jedním z těchto dokumentů je **Evropská úmluva o výkonu práv dítěte** (dále,, Evropská úmluva o výkonu“) přijatá 25. ledna 1996, která vstoupila v platnost 1. července 2000. Podle své preambule je založena na přesvědčení, že právům a zájmům dětí by se mělo dostávat podpory a že za tím účelem by děti měly mít příležitost vykonávat svá práva, zejména v řízení v rodinných věcech, jež se jich týká. Dítěti poskytuje práva týkající se soudních řízeních, jako jsou například řízení o osvojení, řízení o svěření dítěte do pěstounské péče či řízení o omezení nebo zbavení rodičovské zodpovědnosti, přesto podle svého čl. 11 otvírá do budoucnosti možnost použití některých ustanovení i na řízení probíhající před jinými orgány, a na další otázky, týkající se dětí, jež nejsou projednávány ve formálním řízení. Poskytuje tak dítěti procesní práva, kterými jsou především právo na informace a na vyjádření názoru v řízení a právo požádat o ustanovení zvláštního zástupce. Zároveň ukládá povinnosti soudním orgánům, a to posoudit před vynesením rozhodnutí, zda má informace dostatečné k tomu, aby mohl rozhodnout v nejlepším zájmu dítěte, pokud má zato, že dítě dostatečně chápe situaci, zabezpečit, aby dítě obdrželo všechny příslušné informace, vzít názor dítěte náležitě v úvahu a je povinen projednávat věc rychle a bez zbytečných průtahů.

Úmluva o kontaktech s dětmi, jak vyplývá z její preambule, vznikla s vědomím potřeby dalších ustanovení k zabezpečení kontaktu mezi dětmi a jejich rodiči a dalšími osobami, jež s dětmi pojí rodinná pouta v závislosti na nejlepších zájmech dítěte, jak zajišťuje

čl. 8 Evropské úmluvy. Tato úmluva slouží jako mezinárodní instrument poskytující především řešení, která se týkají přeshraničního kontaktu s dětmi, obsahuje však ustanovení použitelná i na úrovni jednotlivých států. Kontaktem se pak rozumí: pobyt dítěte nebo setkání se po omezené časové období s rodičem či osobou blízkou, se kterou dítě nežije, jakákoli forma komunikace mezi dítětem a takovou osobou, ale i poskytování informací o dítěti takové osobě nebo dítěti o takové osobě. Dítě a jeho rodiče mají především právo získat a udržovat pravidelný vzájemný kontakt. Takový kontakt může být omezen nebo vyloučen pouze tehdy, je-li to nutné v nejlepším zájmu dítěte.

Evropská úmluva o zabránění mučení a nelidskému či ponižujícímu zacházení nebo trestání (dále jen „Evropská úmluva proti mučení) je určitým doplňkem Evropské úmluvy a rozvíjí její článek 3[39]. Evropská úmluva proti mučení zřídila Výbor, který má především preventivní úlohu a jeho činnost spočívá na návštěvách zařízení, kde se nacházejí osoby zbavené svobody veřejnou mocí. O těchto návštěvách vypracovává výbor zprávu adresovanou členskému státu, ve kterém se kontrolované zařízení nachází, a v níž shrnuje i veškeré připomínky a doporučení k podmínkám v těchto zařízeních. Je nutné podotknout, že zařízení náhradní péče o děti jako jsou dětské domovy či ústavy sociální péče, nejsou považovány za zařízení v nichž se omezuje osobní svoboda, nicméně lze uvažovat o použití některých ustanovení v případech výkonu ochranné výchovy ukládané soudy mladistvým pachatelům za čin jinak trestný.

Doporučení Rec(2005)5 ohledně práv dětí žijících v institucionálních zařízeních

V přehledu doporučení Výboru ministrů Rady Evropy (viz výše) bylo zahrnuto zatím poslední významné doporučení v oblasti náhradní péče o dítě, a to Doporučení Rec(2005)5 ohledně práv dětí žijících v institucionálních zařízeních z 16. března 2005. Toto doporučení vzniklo s vědomím zásad Evropské úmluvy a Úmluvy OSN o právech dítěte, podle nichž je třeba se umísťování dětí vyhýbat všude tam, kde je to možné, a to prostřednictvím preventivních opatření, dále toho, že i přes preventivní opatření bude i nadále nutno některé děti umísťovat mimo vlastní rodinu a že typ umístění musí hlavně zohledňovat potřeby a nejlepší zájmy dítěte – a tam, kde je to vhodné – jeho osobní názory na celou záležitost, tak aby všechny děti, které jsou umístěny mimo vlastní rodinu, a zvláště ty umístěné v institucionálních zařízeních, mohly vyrůstat důstojně v nejlepších možných podmínkách,

[39] Čl. 3 Evropské úmluvy : *„ Nikdo nesmí být mučen nebo podrobován nelidskému či ponižujícímu zacházení anebo trestu.“*

bez toho, že by byly vytlačovány na okraj společnosti buď během dětství či dospělosti. Doporučení Rec(2005)5 formuluje ve svém Dodatku doporučení všem vládám členských států Rady Evropy, zejména výčtem základních principů, mezi které řadí:

- rodina je přirozené prostředí pro růst a blaho dítěte a rodiče mají za výchovu a rozvoj dítěte primární odpovědnost;
- umístění dítěte v institucionálním zařízení by mělo zůstat výjimkou a jeho hlavním cílem by měl být nejlepší zájem dítěte a co nejrychlejší úspěšná sociální integrace či reintegrace dítěte;
- umístění v institucionálním zařízení by nemělo být delší než je nutné a mělo by se pravidelně kontrolovat s ohledem na nejlepší zájmy dítěte; rodičům by se mělo dostat co největší podpory s ohledem na harmonickou reintegraci dítěte do rodiny a společnosti;
- rozhodnutí o umístění a samotné umístění v institucionálním zařízení by se nemělo stát předmětem diskriminace na základě pohlaví, rasy, barvy pleti, sociálního, etnického či národnostního původu;
- rodina dítěte by se, pokud možno, měla účastnit plánování a organizace umístění dítěte v institucionálním zařízení;
- podle okolností by mělo být dítě umístěno v zařízení co nejblíže jeho vlastnímu prostředí a organizováno by mělo být tak, aby umožňovalo rodičům plnit své rodičovské povinnosti a udržovat pravidelný kontakt rodičů s dětmi;
- měla by být poskytnuta malá ubytovací jednotka rodinného typu;
- přednost je třeba dát podmínkám, jež umožní kontinuitu výchovného a vhodného emocionálního vztahu mezi personálem a dítětem, zejména prostřednictvím stability daného personálu (zajistit stálou přítomnost personálu, vyhýbat se výměně personál;
- interní organizace dané instituce by měla být založena na vysoké odborné úrovni personálu, stabilitě personálu a jeho dostatečném počtu, různorodosti personálu, zejména z hlediska pohlaví a
- je třeba uznat, že kromě veřejných institucí mohou i nevládní organizace, náboženské instituce a další soukromé subjekty sehrát významnou úlohu ohledně dětí žijících v institucionálních zařízeních; tuto roli by měli definovat vlády členských států. Zapojení nevládních organizací by nemělo vyvázat

členské státy ze závazků vůči dětem v institucionální péči, jež jsou obsaženy v tomto Doporučení.

2. 2. 2. Evropská unie (EU)

Úprava ochrany lidských práv a svobod zavedená v rámci Rady Evropy představuje podrobnější, účinnější a pokrokovější regionální úpravu v porovnání universálních standardů přijatých v rámci OSN, zejména pokud jde o nadstátní kontrolu jejich dodržování.

Mechanismus ochrany základních práv na úrovni Rady Evropy je založen a uskutečňován prostřednictví tradičních instrumentů mezinárodního práva uzavíraných mezi členskými státy Rady Evropy. I když všechny státy Evropské unie jsou zároveň členy Rady Evropy a signatáři Evropské úmluvy, jakož i dalších důležitých právních instrumentů této organizace, nelze nevidět, že obě organizace mají rozdílné poslání a zaměření a hlavně odlišnou členskou základnu. *Nadnárodní systém ochrany základních práv v rámci Evropské unie představuje na rozdíl od Rady Evropy kvalitativně vyšší úroveň spolupráce a hlavně integračního spojení mezi samotnými členskými státy a národy, což je umocněno vlastní supranacionální legislativou Společenství.*[40] Jako právní institut se poprvé dostal pojem základních lidských práv do terminologie užívané závaznými smluvními dokumenty v čl. 6 odst. 2 Smlouvy EU z roku 1992.[41] Tímto článkem se Evropská úmluva stala upřednostněným zdrojem inspirace v komunitárním právu. Snahy o systematické řešení otázky lidských práv vedly k rozhodnutí o vypracování dokumentu Charty základních práv Evropské unie (dále jen „Charta“), která byla přijata na mezivládní konferenci v Nice v prosinci 2000. Je prvním uceleným katalogem lidských práv na úrovni Evropské unie. Charta není právně závazný dokument, ovšem z obsahového hlediska lze považovat většinu již existujících práv, která jsou obsažena v Chartě, za právně závazná. Většina práv v Chartě je totiž součástí platné evropské legislativy a jiných mezinárodních smluv a jsou aplikovány Evropským soudní dvorem i Evropským soudem.

Kapitola II Charty (Svobody) v článku 7 poskytuje ochranu soukromého a rodinného života.[42] Podle komentáře expertů Evropské unie, tato práva odpovídají právům, která jsou

---

[40] Pikna, B. Evropská unie – vnitřní a vnější bezpečnost a ochrana základních práv (na pozadí boje proti mezinárodnímu terorismu), Praha : Nakladatelství Linde, 2002, str. 57.

[41] Čl. 6 odst. 2 Smlouvy o EU : *„Unie uznává jako obecné právní zásady Společenství základní lidská práva tak, jak jsou zaručena Evropskou úmluvou o ochraně lidských práv a základních svobod podepsanou v Římě dne 4. listopadu 1950 a jak vyplývá z ústavních tradic společných členským státům.“*

[42] Čl. 7 Charty : *„Každý má právo na respektování svého soukromého a rodinného života, obydlí a prostředků komunikace.“*

garantována článkem 8 Evropské úmluvy. Podle článku 52 odst. 3 Charty mají tato práva stejný význam a rozsah jako práva z analogického článku 8 Evropské úmluvy.

Kapitola III Charty (Rovnost) v článku 24 zakotvila základní práva dítěte, která spočívají v právu na ochranu a péči, v právu svobodně vyjadřovat své názory a v jeho právu udržovat kontakty s oběma rodiči[43]. Tento článek se opírá o Úmluvu o pávech dítěte, ratifikovanou všemi členskými státy Unie, zejména se jedná o články 3, 9, 12 a 13 této Úmluvy.

V oblasti ochrany práv dítěte byl Radou a Evropským parlamentem schválen program Daphne. V jeho rámci mají být podporovány opatření veřejných institucí, nevládních organizací a dobrovolných organizací, které vykazují schopnosti zabraňovat obchodování s lidmi, sexuálnímu vykořisťování a všem formám násilí, jak domácího tak ve školách, ale i přehmatům proti menšinovým skupinám. Komise zdůraznila, že hlavní odpovědnost mají nést členské státy. Program by ale mohl dopomoci i k vytváření evropských sítí zúčastněných organizací, výměně názorů a k podpoře nejlepších praktik. V rámci projektu jsou na základě grantu rozdělovány podpory z rozpočtu EU. Jedním z nejvýznamnějších projektů Daphne, který byl v Evropě uskutečněn byl výzkum WHO a Ústavu pro forenzní a rodinnou psychologii Univerzity v Birminghamu - „Mapování počtu a charakteristik dětí do tří let věku v ústavních zařízeních v Evropě“. První výsledky tohoto výzkumu byly prezentovány na konferenci WHO v Kodani v březnu 2004. *Projekt vycházel z toho, že malé děti umístěné v ústavní péči bez rodičů jsou v nebezpečí vzniku poruch v navazování a udržování vztahů, opoždění vývoje (podle výzkumu UNICEF jsou děti, které byly umístěny v ústavu ve věku tří let ve svém vývoji opožděny zhruba o jeden rok), nedostatky ve zrání mozku. Zanedbání a poškození způsobené časným odnětím rodičovské péče může být rovno násilí na dětech.*[44] O výsledcích projektu bude v této práci pojednáno v souvislosti s Českou republikou níže.

---

[43] Čl. 24 Charty *:„(1). Děti mají právo na ochranu a péči, jež je nezbytná k zajištění jejich blaha. Mohou svobodně vyjadřovat své názory. Tyto názory musí být podle jejich věku a zralosti zohledněny v záležitostech, které se jich týkají.(2). Veškerá opatření týkající se dětí, ať jsou činěna veřejným orgány nebo soukromými institucemi, musí mít v první řadě na zřeteli práva a zájmy dítěte. (3). Každé dítě má právo udržovat pravidelné osobní styky a přímý kontakt s oběma rodiči, pokud to neodporuje jeho zájmům.“*

[44] Šlesingerová, K. Děti do tří let v evropských ústavech. Náhradní rodinná péče, 2004, č. 3, str. 22-23.

2. 3. Mezinárodní nevládní organizace

Nevládní organizace (dále jen „NGOs“) hrají důležitou a stále vzrůstající roli v činnostech mezivládních smluvních orgánů. Poskytují především detailní informace příslušným orgánům, pomáhají šířit informace a také přispívají k realizaci doporučení těchto orgánů. Ačkoli je spolupráce s NGOs výslovně zmíněna jen v jednom instrumentu, kterým je Úmluva o právech dítěte, téměř všechny mezinárodní orgány zabývající se monitoringem lidských práv navázaly s NGOs vztahy a přičítají jejich zprávám vysokou důležitost. Příspěvky NGOs mají nejčastěji podobu písemné komunikace formou zpráv, ale některé mezivládní organizace přiznávají NGOs statut konzultanta s možností účastnit se zasedání orgánů těchto organizací. Například Výbor pro práva dítěte přizval NGOs k účasti ve skupinách, které připravují předběžné posudky k národním zprávám o plnění Úmluvy.

V mezinárodním prostředí ochrany práv dítěte můžeme rozlišit v zásadě dva typy NGOs, jednak ty, které se zabývají ochranou práv dítěte universálně (např. ISCA, DCI) a jednak ty, které se specializují pouze na určitou oblast ochrany dítěte (např. IFCO, FICE).

ISCA – The International Save the Children Alliance – je nevládní organizací, která působí na celém světě. Její činnost zahrnuje advokacii v oblasti dětských práv a tvorbu rozvojových programů v souladu s Úmluvou. ISCA vytvořila členskou základnu z neziskových národních organizací, které se podílejí na jejích programech. ISCA spolupracuje se specializovanými agenturami OSN jako UNICEF, UNHCR či WHO.

DCI – Defence for Children International – je mezinárodní nevládní organizace, které vznikla za účelem zajišťovat průběžné, praktické, systematické a jednotné mezinárodní akce na podporu a ochranu práv dětí. Její činnost zahrnuje publikování informací o všech aspektech dětských práv, řešení specifických případů jejich porušování, výzkumy závažných celosvětových problémů jako situace dětí ve vězení a dětí sexuálně zneužívaných, přímé akce při porušování dětských práv, sledování a hodnocení praktického uskutečňování dětských práv, úsilí o zlepšení mezinárodních standardů a podpora spolupráce na národní, regionální a mezinárodní úrovni. Členy se mohou stát i jednotlivci a skupiny organizované v národních sekcích.

Childwatch International Research Network (dále jen „ Childwatch“) je mezinárodní nezisková, nestátní síť institucí, která sdružuje organizace zabývající se z nejrůznějších hledisek výzkumem dětí. Společenství institucí je různorodé, od velkých univerzit až po neziskové organizace. Činnost Childwatch zahrnuje množství aktivit, jejichž základem je vyhodnocování plnění Úmluvy. V posledních letech se zaměřila na otázku participace dětí na

uplatňování vlastních práv a na rozhodování o sobě samých. V roce 2001 byla tomuto problému věnována konference o participaci dětí na životě společnosti, která byla uspořádána ve spolupráci s UNESCO v Oslu.

IFCO – The International Foster Care Organisation – je jedinou mezinárodní nevládní organizací, která se věnuje podpoře pěstounské péče na celém světě. IFCO vytvořila síť národních neziskových organizací, které spolupracují na mezinárodních projektech věnujícím se péči o děti žijící mimo své biologické rodiny. IFCO vychází ve své práci z Úmluvy, která proklamuje, že dítě má právo vyrůstat v rodinném prostředí. Nezapojila se v oblasti mezinárodních adopcí, protože je přesvědčena, že náhradní rodina by měla být co nejblíže rodině původní .

IFCO společně s dalšími dvěma organizacemi, které se věnují právům dítěte vyrůstajícího mimo vlastní rodinu, FICE (Fédération Internationale de Communautés Educatives) a SOS-Kinderdorf Internationale, vytvořily projekt Quality4Children. Ten je zaměřen na výzkum praxe a existujících standardů péče o děti vyrůstajících mimo vlastní rodinu. Jeho cílem je vytvoření a implementace obecných standardů kvality péče v celé Evropě. Výsledky tohoto projektu mají být známy v květnu 2006.

3. Rodina a péče o dítě v České republice

3. 1. Prameny právní úpravy ochrany rodinného života a práv dítěte v souvislosti s náhradní péčí

Ochrana rodiny a práv dětí v České republice je upravena řadou právně závazných dokumentů. Ty jsou součástí právního řádu a pocházejí, jak z vnitrostátních pramenů práva tak z pramenů mezinárodních. Podle článku 10 Ústavy České republiky,[45]vyhlášené mezinárodní smlouvy, k jejichž ratifikaci dal Parlament souhlas a jimiž je Česká republika vázána, jsou součástí právního řádu; stanoví-li mezinárodní smlouva něco jiného než zákon, použije se mezinárodní smlouva.

Listina základních práv a svobod [46] (dále jen „ Listina“) byla přijata 16. prosince 1992 jako součást ústavního pořádku České republiky a patří mezi právní předpisy nejvyšší právní síly. Listina chrání rodinu před neoprávněnými zásahy[47]. Práva na ochranu před takovými zásahy je možné se dovolat přímo na základě Listiny.[48] Listina zdůrazňuje ochranu rodičovství a rodiny a garantuje zvláštní ochranu dětí a mladistvích.[49] Péče o děti a jejich výchova je právem rodičů a děti mají právo na rodičovskou výchovu a péči. Práva rodičů mohou být omezena a nezletilé děti mohou být od rodičů odloučeny proti jejich vůli jen rozhodnutím soudu na základě zákona.[50] V případech, kdy rodiče nechtějí, nemohou nebo nejsou schopni vychovávat svoje děti, nastupuje povinnost státu chránit tyto děti, prostřednictvím orgánů veřejné správy nebo fyzických a právnických osob, které ochranou dětí pověří. Rodiče se svého práva vychovávat své děti mohou dovolávat přímo na základě Listiny[51], ale i na základě mezinárodních úmluv, které jsou pro Českou republiku závazné a zakládají přímá subjektivní práva jednotlivcům.

Mezinárodními úmluvami závaznými pro Českou republiku, které chrání rodinu jako celek, jsou **Mezinárodní pakt o občanských a politických právech** a **Mezinárodní pakt o hospodářských, sociálních a kulturních právech**. Z regionální úpravy pak **Evropská**

---

[45] Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů.
[46] Usnesení Předsednictva ČNR č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod, ve znění pozdějších předpisů.
[47] srov. čl. 10 odst. 2 Listiny.
[48] srov. čl. 41 odst. 1 Listiny.
[49] srov. čl. 32 odst. 1 Listiny.

[50] srov. čl. 32 odst. 3 Listiny.
[51] viz pozn. č. 54.

úmluva. Funkce těchto úmluv, stejně jako jednotlivá práva a povinnosti z nich plynoucí, byla již v této práci popsána výše.

Nejvýznamnější mezinárodní smlouvou, která komplexně upravuje práva dítěte je **Úmluva o právech dítěte**.[52] Stát v ní převzal závazek učinit všechna potřebná zákonodárná, správní a jiná opatření k provádění práv uznaných touto Úmluvou. Pokud jde o hospodářská, sociální a kulturní práva, stát je bude uskutečňovat v maximálním rozsahu svých prostředků a v případě potřeby i v rámci mezinárodní spolupráce. Zajistí dítěti takovou ochranu a péči, jaká je nezbytná pro jeho blaho, přičemž musí brát ohled na práva a povinnosti jeho rodičů, zákonných zástupců nebo jiných jednotlivců právně za něho odpovědných, a s vědomím, že předním hlediskem při jakékoli činnosti týkající se dětí, ať už uskutečňované veřejnými nebo soukromými zařízeními sociální péče, soudy, správními nebo zákonodárnými orgány, je nejlepší zájem dítěte. Stát se dále zavázal předkládat zprávy o opatřeních přijatých k uvedení práv uznaných Úmluvou v život, o pokroku, kterého bylo dosaženo a případných obtížích při plnění závazků. Tyto zprávy se předkládají do dvou let po přijetí Úmluvy a po té každých pět let. Od doby, kdy je Úmluva závazná pro Českou republiku, byly vypracovány dvě periodické zprávy, za období 1993-1994 a 1995-2002. Tyto zprávy byly projednány ve Výboru pro práva dítěte a jeho konečné závěry budou prezentovány i v této práci.

Specifickou ochranu dítěte poskytují **Úmluva o ochraně dětí a spolupráci při mezinárodním osvojení**[53], která si klade za cíl vytvořit záruky a systém spolupráce při mezinárodním osvojení; **Evropská úmluva o osvojení dětí**[54]; **Evropská úmluva o výkonu práv dětí**[55], jejímž účelem je podporovat práva dětí, poskytnout jim procesní práva a usnadnit jejich výkon(podle prohlášení České republiky bude tato úmluva použita na řízení o osvojení, řízení o svěření dítěte do pěstounské péče a řízení o omezení nebo zbavení rodičovské zodpovědnosti, jakož i na všechna další řízení ve věcech rodinných, jež se dotýkají práv dítěte); **Evropská úmluva o právním postavení dětí narozených mimo manželství**, jejímž cílem je odstraňování rozdílů mezi jejich právním postavením a právním postavením dětí narozených v manželství; **Úmluva o občanskoprávních aspektech mezinárodních únosů dětí**, která má za cíl zajistit bezodkladný návrat dětí protiprávně přemístěných nebo zadržovaných v některém smluvním státě a dále zajistit respektování práv týkajících se péče o dítě a styku s ním v ostatních smluvních státech; **Úmluva o vymáhání výživného v cizině** a **Úmluva o uznávání a výkonu rozhodnutí o vyživovací povinnosti**, které mají usnadnit

[52] Sdělení FMZV č. 104/1991 Sb., o přijetí Úmluvy o právech dítěte.
[53] Sdělení MZV č. 43/2000 Sb., o přijetí Úmluvy o ochraně dětí a spolupráci při mezinárodním osvojení.
[54] Sdělení MZV č. 132/2000 Sb., o přijetí Evropské úmluvy o osvojení.
[55] Sdělení MZV č. 54/2001 Sb., o přijetí Úmluvy o výkonu práv dětí.

vymáhání výživného ve smluvních státech; **Úmluva o pravomoci orgánů, použitelném právu, uznávání, výkonu a spolupráci ve věcech rodičovské zodpovědnosti a opatření k ochraně dítěte**[56], která si mimo jiné klade za cíl určit stát, jehož orgány mají pravomoc přijímat opatření na ochranu osoby dítěte nebo jeho majetku, stanovit právo použitelné na rodičovskou zodpovědnost a zajistit uznávání a výkon těchto opatření na ochranu dětí ve všech smluvních státech; **Úmluva proti mučení a jinému krutému, nelidskému či ponižujícímu zacházení nebo trestání**[57] a **Evropská úmluva o zabránění mučení a nelidskému či ponižujícímu zacházení nebo trestání**[58].

Listina i mezinárodní smlouvy pro Českou republiku závazné, předpokládají vnitrostátní zákonnou úpravu, která stanoví podrobněji práva a povinnosti uplatňovaná při ochraně rodiny a dítěte. Určité skupiny práv, které jsou uvedeny v Listině a mezinárodních smlouvách, je možné se domáhat pouze v mezích zákonů, které provádějí jejich ustanovení.

Zákon o rodině[59](dále jen „ZOR“) se ve své druhé části zabývá úpravou vztahů mezi rodiči a dětmi. Hlava první této části definuje rodičovskou zodpovědnost jako souhrn práv a povinností při péči o nezletilé, při jejich zastupování a při správě jejich jmění[60]. Rodičovská zodpovědnost náleží oběma rodičům a rodiče jsou povinni při jejím výkonu důsledně chránit zájmy dítěte, řídit jeho jednání a vykonávat nad ním dohled odpovídající stupni jeho vývoje. Podle ZOR mají rodiče rozhodující úlohu ve výchově svých dětí. ZOR zaručuje dítěti, které je schopno s ohledem na stupeň svého vývoje vytvořit si vlastní názor a posoudit dosah opatření jeho se týkajících, právo být informován a právo vyjádřit se k rozhodnutím rodičů, která se týkají jeho osoby, a právo být slyšeno v každém řízení, v němž se o takových záležitostech rozhoduje[61]. Hlava druhá této části upravuje řešení situace, kdy rodiče neplní povinnosti, které vyplývají z rodičovské zodpovědnosti. V těchto případech vždy rozhoduje soud, a to tak, že může pozastavit její výkon, pokud rodiči ve výkonu brání vážná překážka, dále může její výkon omezit, pokud rodič nevykonává povinnosti z ní plynoucí řádně a v krajním případě může rodiče zcela zbavit rodičovské zodpovědnosti, pokud její výkon zneužívá nebo závažným způsobem zanedbává[62].

---

[56] Sdělení MZV č. 141/2001 Sb., o přijetí Úmluvy o pravomoci orgánů, použitelném právu, uznávání, výkonu a spolupráci ve věcech rodičovské zodpovědnosti a opatření k ochraně dítěte.
[57] Vyhláška MZV č. 143/1988 Sb., o Úmluvě proti mučení a jinému krutému, nelidskému či ponižujícímu zacházení nebo trestání.
[58] Sdělení MZV č. 9/1996 Sb., o přijetí Evropské úmluvy o zabránění mučení a nelidskému či ponižujícímu zacházení nebo trestání.
[59] Zákon č. 94/1963 Sb., o rodině, ve znění pozdějších předpisů.
[60] srov. §31 odst. 1 ZOR.
[61] srov. §31 odst. 3 ZOR.
[62] srov. §44 ZOR.

Jak už bylo řečeno výše, výchova dětí a péče o jejich příznivý vývoj je především právem a povinností rodičů. V situacích, kdy se vlastní rodiče o dítě nechtějí starat nebo se o dítě starat ze závažných důvodů nemohou, musí být v zájmu dítěte aplikována nejvhodnější náhradní péče. Všechny formy náhradní péče o dítě v současnosti upravuje ZOR. Řadíme mezi ně: 1. svěření dítěte do výchovy jiné fyzické osoby než rodiče[63] (soud dá zpravidla přednost příbuznému dítěte), 2. pěstounská péče[64], 3. ústavní výchova nebo svěření do péče zařízení pro děti vyžadující okamžitou pomoc[65] a 4. osvojení[66]. Před nařízením ústavní výchovy je soud povinen zkoumat, zda výchovu dítěte nelze zajistit náhradní rodinnou péčí a nebo rodinnou péčí v zařízení pro děti vyžadující okamžitou pomoc, která má přednost před výchovou ústavní; pominou-li po nařízení ústavní výchovy její důvody nebo lze-li dítěti zajistit náhradní rodinnou péči, soud ústavní výchovu zruší.

Náhradní ústavní péče o děti je poskytována několika typy zařízení, kterou jsou vymezeny **zákonem o péči o zdraví lidu**[67], **zákonem o výkonu ústavní výchovy nebo ochranné výchovy ve školských zařízeních a o preventivně výchovné péči ve školských zařízeních**[68] a **zákonem o sociálním zabezpečení**[69]. Pro děti ve věku do tří let je vykonávána ve zdravotnických zařízeních, kterými jsou kojenecké ústavy pro děti do jednoho roku a dětské domovy pro děti od jednoho roku do tří let. Ústředním orgánem státní správy v těchto zařízeních je Ministerstvo zdravotnictví. Péče o děti starší tří let je zajištěna ve školských zařízeních, kterými jsou diagnostické ústavy, dětské domovy, dětské domovy se školou a výchovné ústavy. Ústřední státní správu v těchto zařízeních vykonává Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy. Pro děti tělesně a mentálně postižené jsou určeny ústavy sociální péče, které jako ústřední orgán státní správy koordinuje Ministerstvo práce a sociálních věcí. Typy těchto zařízení a jejich organizace jsou upraveny vyhláškou[70], která stanovuje čtyři typy zařízení: ústavy pro tělesně postiženou mládež, ústavy pro tělesně postiženou mládež s přidruženým mentálním postižením, ústavy pro tělesně postiženou mládež s více vadami a ústavy pro mentálně postiženou mládež. Jako další speciální zařízení

[63] § 45 ZOR.
[64] §45a až §45d ZOR.
[65] §46 ZOR.
[66] §46 až §77 ZOR.
[67] Zákon č. 20/1966 Sb., o péči o zdraví lidu, ve znění pozdějších předpisů.
[68] Zákon č. 109/2002 Sb., o výkonu ústavní výchovy nebo ochranné výchovy ve školských zařízeních a o preventivně výchovné péči ve školských zařízeních a o změně dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů.
[69] Zákon č. 100/1988 Sb., o sociálním zabezpečení, ve znění pozdějších předpisů.
[70] Vyhláška č. 182/1991 Sb., kterou se provádí zákon o sociálním zabezpečení, ve znění pozdějších předpisů.

lze uvést zařízení pro děti vyžadující okamžitou pomoc a zařízení pro výkon pěstounské péče, které jsou zřizovány na základě zákona o sociální-právní ochraně dětí[71].

Zákon o sociální-právní ochraně dětí vznikl po dlouhodobých diskusích . Přesto, že je považován za významný úspěch v ochraně práv dítěte, má řadu odpůrců a je otázkou času, kdy dojde k jeho změnám . Jeho cílem je posílit ochranu dítěte a působit k obnovení narušených funkcí rodiny. Zaměřuje se zejména na děti jejichž rodiče zemřeli, neplní povinnosti plynoucí z rodičovské zodpovědnosti, nevykonávají nebo zneužívají práva z ní plynoucí, dále na děti, které vedou zahálčivý nebo nemravný život, opakovaně se dopouštějí útěků od rodičů a zvláště na děti, na kterých byl spáchán trestný čin ohrožující život, zdraví, jejich lidskou důstojnost, mravní vývoj nebo jmění, nebo je podezření ze spáchání takového činu. To vše za předpokladu, že tyto skutečnosti trvají po takovou dobu nebo jsou takové intenzity, že nepříznivě ovlivňují vývoj dětí nebo mohou být příčinou nepříznivého vývoje dětí[72]. Základním principem sociálně-právní ochrany je zájem a blaho dítěte[73]. Tento zájem nelze nikdy podřadit zájmům jiných, jako jsou zájmy rodičů či jiných osob pečujících o dítě.

Zákon vymezuje jak vzájemnou spolupráci orgánů sociálně-právní ochrany dětí tak i dalších subjektů, které působí v oblasti péče o dítě. Zásadní význam má úprava zprostředkování osvojení a pěstounské péče, které je svěřeno orgánům státní správy a samosprávným orgánům. Fyzické a právnické osoby pověřené výkonem sociálně-právní ochrany mohou pouze vyhledávat osoby vhodné stát se osvojiteli nebo pěstouny[74].

Působnost orgánů sociálně-právní ochrany je také zaměřena na výkon rozhodnutí soudu o nařízení ústavní výchovy a sledování jejího výkonu, zejména z hlediska dodržování práv dítěte. Orgány sociálně-právní ochrany sledují rozvoj duševních a tělesných schopností dětí, zda trvají důvody pro pobyt dítěte v ústavním zařízení a zjišťují, jak se vyvíjejí vztahy mezi dětmi a jejich rodiči. Za tím účelem jsou povinny nejméně jednou za šest měsíců navštívit dítě, které pobývá v ústavním zařízení a zjistit potřebné informace[75].

[71] Zákon č. 359/1999 Sb., zákon o sociálně-právní ochraně dětí, ve znění pozdějších předpisů.
[72] srov. §6 odst. 1 zákon č. 359/1999 Sb.
[73] srov. §5 zákon č. 359/1999 Sb.
[74] srov. §20 až §27 zákon č. 359/1999 Sb.
[75] srov. §28 až §30 zákon č. 359/1999 Sb.

3. 2. Ochrana rodiny a práv dítěte v judikatuře Ústavního soudu České republiky

Ústavní soud je soudním orgánem ochrany ústavnosti. Jeho úkolem je zejména chránit práva vyplývající z Ústavy České republiky, Listiny a dalších ústavních zákonů České republik. Postavení a pravomoci Ústavní ho soudu upravuje Ústava ve svých článcích 83 – 89 a podrobně je jeho činnost upravena v zákoně o Ústavním soudu[76]. Nejrozsáhlejší agendu ústavního soudu představuje rozhodování o ústavní stížnosti fyzických a právnických osob, které tvrdí, že pravomocným rozhodnutím v řízení, jehož byly účastníky, opatřením nebo jiným zásahem orgánu veřejné moci bylo porušeno jejich základní právo nebo svoboda zaručené ústavním pořádkem. Pokud Ústavní soud zjistí porušení nějakého základního práva nebo svobody, může zrušit napadené rozhodnutí a v případě stížnosti proti jinému zásahu orgánu veřejné moci zakázat příslušnému státnímu orgánu, aby v porušování práva nebo svobody pokračoval, a přikázat mu, pokud je to možné, aby obnovil stav před porušením. Ústavní soud rozhoduje ve věci samé nálezem, jehož odůvodnění obsahují často vyjádření k významným právním otázkám a v praxi jsou tak často využívány jako doplňkový pramen práva. Z nálezů, které se týkají ochrany rodičovství, rodiny a dětí, se lze seznámit s rozhodovací praxí obecných soudů a s konkrétními zásahy orgánů sociálně-právní ochrany dětí (dále jen „OSPOD“), ale především s právními názory a výkladem základních práv a svobod prováděným Ústavním soudem v této oblasti.

Jedním z nálezů Ústavního soudu, který významně přispěl k definování zájmů dítěte, byl nález IV. ÚS 695/2000[77] ze dne 19. dubna 2001. Ústavní soud rozhodoval ve věci ústavní stížnosti Okresního úřadu (dále jen „stěžovatel“), jako opatrovníka nezletilé V. M.-ové, proti rozsudku Krajského soudu, kterým byla V. M.-ová svěřena do péče svých rodičů.

Na základě usnesení Okresního soudu v Prostějově ze dne 23. 4. 1997 byla nařízena ústavní výchova nezletilé V. M-ové, nezletilého M. M.a nezletilého J. M., a to na podkladě zjištění, že rodiče V. S.-ová a M. M. nemají zajištěny řádné bytové podmínky, a navíc neprojevují o děti takový zájem, jaký by projevovat měli. Usnesením téhož soudu ze dne 20. 1. 1998 byla nařízena ústavní výchova i nezletilému G. M.. Dne 16. 9. 1999 byla na návrh stěžovatele rozsudkem Okrasního soudu v Prostějově zrušena ústavní výchova těchto dětí s tím, že byly svěřeni do pěstounské péče paní H. K.-ové, která pracuje jako matka-pěstounka v Dětské SOS vesničce. Proti tomuto rozsudku se rodiče odvolali ke Krajskému soudu v Brně,

[76] Zákon č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů.
[77] Pramen: IV. ÚS 695/2000 [Sb.n.u.US Svazek č.22 Nález č.66 str.83].

který následně změnil rozhodnutí Okresního soudu v Prostějově v části týkající se nezletilé V. M.-ové. Ta měla být jako nejlépe adaptovatelná vrácena do péče rodičů, kteří nyní pečují o nezletilou dceru D. M.-ovou, s tím, že je jinak těžké reálně uvažovat o lidsky důstojném bydlení 7 lidí v pokoji o 14 m².

Stěžovatel ve své stížnosti uvedl, že tímto rozsudkem byla porušena práva nezletilé V. M.-ové, vyplývající zejména z článku 3 Úmluvy, podle kterého předním hlediskem jakékoli činnosti týkající se dětí musí být zájem dítěte. Ten Krajský soud v Brně ve svém rozhodnutí zcela pominul, protože dobu, po kterou byla nezletilá V. M.-ová od svého narození se svými biologickými rodiči, lze počítat na dny a nezletilá má hlubší citový vztah ke své pěstounce a svým dalším sourozencům, kteří byli pěstounce rovněž svěřeni. Rodiče, jako vedlejší účastníci, ve svém vyjádření ke stížnosti uvádějí, že zájem dítěte, tak jak je interpretován stěžovatelem je v rozporu s články 5, 7, 8 a 9 Úmluvy, neboť pečovat o své děti a vychovávat je, stejně jako právo dítěte znát své rodiče a mít právo na jejich péči a na zachování rodinných svazků, náleží k nezadatelným právům.

Ústavní soud ve svém nálezu zrušil rozsudek Krajského soudu v Brně ve výroku týkajícím se nezletilé V. M.-ové a dále ve svém odůvodnění uvedl, že dominantním ustanovením Úmluvy je článek 3, v jehož odstavci prvém se konstatuje, že zájem dítěte musí být předním hlediskem při jakékoli činnosti týkající se dětí, ať už uskutečňované veřejnými nebo soukromými zařízeními sociální péče, soudy, správními nebo zákonnými orgány. Je jistě správné, na co poukazují rodiče nezletilé, že při interpretaci zájmu dítěte musí být brány v úvahu také články 5, 7, 8 a 9 Úmluvy, kladoucí důraz na práva rodičů, stejně jako na právo dítěte v zásadě nebýt odděleno od svých rodičů proti jejich vůli. Také tato ustanovení jsou však podle Ústavního soudu konformní s ustanovením článku 3 Úmluvy. Zájem dítěte jako přední hledisko při jakékoli činnosti týkající se dětí, podle Ústavního soudu, reflektuje skutečnost, že jakkoli lze považovat za přirozené a žádoucí, aby dítě bylo vychováváno svými rodiči, nelze odhlédnout od toho, že i dítě samo je bytostí jedinečnou, nadanou nezadatelnými, nezcizitelnými, nepromlčitelnými a nezrušitelnými základními právy a svobodami, tedy bytostí, které by se mělo dostat při jejím vývinu toho nejlepšího, aby výše uvedené atributy nezůstaly prázdnými slovy.

Ústavní soud se ve své rozhodovací praxi musí vypořádat i s případy porušování práva na rodinný život. Jedním z nálezů, které se podrobně zabývají právem na respektování rodinného života, je nález I. ÚS 669/2002[78] ze dne 28. ledna 2004. Manželé E. a J. W.-ovi

[78] Pramen: I. ÚS 669/02 [Sb.n.u.US Svazek č.32 Nález č.11 str.97].

(dále jen „stěžovatelé“), rodiče nezletilých dětí J., A., R., J. a M. W.-ových, napadli ústavní stížností dva rozsudky Krajského soudu v Českých Budějovicích. Prvním z těchto rozsudků potvrdil Krajský soud v Českých Budějovicích rozsudek Okresního soudu v Táboře, kterým byla všem nezletilým dětem W.-ovým nařízena ústavní výchova. Druhým rozsudkem potvrdil rozsudek téhož soudu, kterým bylo rozhodnuto, že k osvojení nezletilého J. W. a nezletilé M. W. není třeba souhlasu rodičů. Stěžovatelé namítali především rozpor rozsudků s články 10 odst. 2 a 32 odst. 1 a 4 Listiny a články 9 odst. 1, 12 a 27 odst. 3 a 4 Úmluvy.

Ústavní soud se nejdříve zabýval prvním z rozsudků a došel k závěru, že napadeným rozhodnutím nedošlo k porušení článku 8 Evropské úmluvy ani článku 9 odst. 1 a 2 Úmluvy. K nařízení ústavní výchovy došlo dle Ústavního soudu v souladu s ustanovením §46 ZOR, po relativně dlouhém řízení, ve kterém byly podrobně a prakticky permanentně zjišťovány poměry stěžovatelů jako rodičů dětí se zaměřením na to, zda vytvářejí a splňují předpoklady pro materiální a výchovné zabezpečení svých dětí. Děti sice byly odebrány svým rodičům proti jejich vůli, ale toto řešení bylo v konkrétním případě bohužel jediné možné, s ohledem na zájmy dětí a vzhledem k podmínkám, které pro ně jejich rodiče vytvořili. Dle Ústavního soudu nedošlo ani k porušení článku 12 Úmluvy. Vzhledem k věku dětí přicházel v úvahu pouze výslech J. a A., který byl proveden jen u A., protože J. byl v době rozhodování na útěku. Stěžovateli tvrzené porušení článku 27 odst. 3 a 4 Úmluvy se soudy v konkrétním případě dopustit nemohly, protože tato ustanovení se týkají především úkolů sociálních institucí státu. K tomu je třeba podle Ústavního soudu podotknout, že jsou to především rodiče, kteří nesou základní odpovědnost za zabezpečení podmínek pro život rodiny a vývoj svých dětí. Pomoc státních sociálních institucí má nastupovat teprve tehdy, pokud se rodina ocitne, nikoli vlastním úsilím či zaviněním, na přechodnou dobu v obtížné situaci. Jejím cílem je pomoci rodině překlenout toto obtížné období. Ústavní soud na základě těchto skutečností zamítl ústavní stížnost proti tomuto rozsudku jako nedůvodnou.

Druhým rozsudkem, proti kterému byla směřována stížnost, bylo rozhodnuto o tom, že k osvojení nezletilého J. W. a nezletilé M. W.-ové není třeba souhlasu rodičů. Rozsudek byl odůvodněn tím, že podmínky stanovené ustanovením §68 odst. 1 písm. a) ZOR jsou splněny, protože rodiče neprojevili opravdový zájem o děti po dobu šesti měsíců, zejména děti pravidelně nenavštěvovali. Matka uskutečnila jednu nezdařenou návštěvu, kdy přišla neohlášená, děti měly karanténu, takže je ani neviděla. Rodiče se o děti zajímali jen telefonicky, jiná forma jejich zájmu nebyla zaznamenána. Ani jeden z rodičů neplnil svou

vyživovací povinnost k dětem, i když otec byl v uvedeném období zaměstnán. Po odebrání dětí matka ztratila nárok na rodičovský příspěvek a další sociální dávky a nedokázala si uspořádat své sociální poměry. Nezaevidovala se jako uchazeč o zaměstnání, a tudíž jí nevznikl žádný nárok na sociální dávky. Podle stěžovatelů vykazuje postup soudů znaky extrémního formalismu a právního pozitivizmu v míře, která má za následek jeho protiústavnost.

Podle názoru Ústavního soudu je toto rozhodnutí výrazným zásahem do vztahu mezi rodiči a dětmi a do rodičovské zodpovědnosti stěžovatelů a proto musí být podmínky stanovené ustanovením §68 odst. 1 písm. a) ZOR splněny bezezbytku a nesmí existovat nejmenší pochybnost o tom, že v konkrétním případě naplněny nejsou. Z textu uvedeného ustanovení vyplývá, že obecný soud musí zjišťovat, zda je u rodičů dán opravdový nezájem o dítě a musí vždy přihlížet ke snaze rodičů a k mezím jejich možností. Dle Ústavního soudu při rozhodování o neexistenci opravdového zájmu rodičů o děti musí soud především posoudit, zda, popřípadě jaký, mají rodiče skutečný, vnitřní vztah k dětem, a to vše s přihlédnutím k jejich sociálním poměrům, schopnosti jejich sociální orientace, stupni jejich inteligence a vzdělání. V přezkoumávaném případě podle Ústavního soudu rodiče projevovali po celou dobu řízení výrazný nesouhlas s ústavní výchovou a požadovali vrácení dětí. Celým řízením se táhne jejich základní problém, tj. nedostatek vhodného bydlení pro tak početnou rodinu a neschopnost, danou především jejich chudobou, odpovídající bydlení zajistit. Na tento základní problém se „nabalovaly“ problémy další, takže lze jen obtížně konstatovat, zda se jedná o nezodpovědné rodiče nebo o programové smolaře, kterým se nedaří uspět. Ovšem řada aktivit svědčí spíše v jejich prospěch a prokazuje jejich zájem o děti.

Pokud podle Ústavního soudu nebylo beze zbytku a bez všech pochybností prokázáno naplnění podmínek ustanovení §68 odst. 1 písm. a) ZOR, jak je tomu v konkrétním případě, došlo napadeným soudním rozhodnutím k porušení práva stěžovatelů na spravedlivý proces ve smyslu článku 36 odst. 1 Listiny. Zároveň došlo k porušení článku 8 odst. 2 Evropské úmluvy, protože soud, jako státní orgán, zasáhl do práva stěžovatelů na respektování rodinného života v rozporu s ustanovením §68 odst. 1 písm. a) ZOR. Na základě těchto skutečností zrušil Ústavní soud tento napadený rozsudek.

3. 3. Ochrana rodiny a práv dítěte v praxi veřejného ochránce práv

Ze zákona o veřejném ochránci práv[79] vyplývá, že veřejný ochránce práv (dále jen „VOP“) působí k ochraně osob před jednáním úřadů a dalších institucí uvedených v tomto zákoně, pokud je v rozporu s právem, neodpovídá principům demokratického právního státu a dobré zprávy, jakož i před jejich nečinností, a tím přispívá k ochraně základních práv a svobod[80]. Z dikce zákona lze dovodit, že působnost VOP přesahuje oblast porušení práva, neboť se může zabývat správností postupu institucí i z jiných hledisek než právních. Jejich pochybení tak nemusí nutně spočívat v porušení právních předpisů. Každý má právo obrátit se s písemným podnětem na VOP[81]. VOP však může jednat i z vlastní iniciativy[82]. Pokud nedojde k odložení nebo postoupení věci jinému orgánu, zahájí VOP šetření. VOP je oprávněn, i bez předchozího upozornění, vstupovat do všech prostor úřadů a provádět šetření spočívající v nahlížení do spisů, kladení otázek jednotlivým zaměstnancům, rozmluvě s osobami umístěnými v zařízeních, v nichž se vykonává vazba, trest odnětí svobody, ochranná nebo ústavní výchov anebo ochranné léčení, a to bez přítomnosti jiných osob[83]. VOP může být přítomen při ústním jednání a provádění důkazů úřady a klást přítomným osobám otázky[84]. Jestliže VOP zjistí v konkrétním případě porušení právních předpisů nebo jiná pochybení, vyzve úřad k vyjádření. VOP může sdělit úřadu i stěžovateli své závěrečné stanovisko, jehož součástí je návrh opatření k nápravě. Takovými opatřeními jsou zejména zahájení řízení o přezkoumání rozhodnutí, úkonů a postupu úřadu, provedení úkonů k odstranění nečinnosti, zahájení disciplinárního nebo obdobného řízení, zahájení stíhání pro trestný čin, přestupek nebo jiný správní delikt či poskytnutí náhrady škody nebo uplatnění nároku na náhradu škody[85].

VOP soustavně seznamuje veřejnost se svojí činností a vydává souhrnné písemné zprávy o své činnosti za uplynulý rok[86]. V těchto zprávách mimo jiné informuje o podnětech a vlastních šetřeních, které provedl v oblasti ochrany práv dětí, mládeže a rodiny. Nejčastějšími podněty, kterými se VOP v oblasti ochrany dětí a rodiny zabývá, jsou stížnosti na činnost

---

[79] Zákon č. 349/1999 Sb., o Veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů.
[80] srov. §1 odst. 1 zákona č. 349/1999 Sb.
[81] srov. §10 odst. 1 zákona č. 349/1999 Sb.
[82] srov. §9 písm.d) zákona č. 349/1999 Sb.
[83] srov. §15 odst. 1 zákona č. 349/1999 Sb.
[84] srov. §15 odst. 3 zákona č. 349/1999 Sb.
[85] srov. §19 zákona č. 349/1999 Sb.
[86] Tyto souhrnné zprávy za uplynulý rok jsou publikovány k 31. března roku následujícího. VOP, od začátku své činnosti v roce 2001, dosud zveřejnil zprávy za roky 2001 až 2004. V oblasti ochrany práv dítěte a rodiny bylo VOP doručeno v roce 2002 - 109 podnětů, v roce 2003 - 92 podnětů a v roce 2004 - 78 podnětů.

OSPOD. Podle zveřejněných zpráv, nejzávažnějším a zároveň poměrně častým pochybením jsou případy odebrání dětí rodičům bez dostatečného posouzení věci či na základě důvodů, které nemají dostatečnou oporu v zákoně a bránění rodičům či rodiči ve styku s vlastními dětmi. Neméně závažnou skupinou případů je preferování náhradní rodinné péče před péčí problémových biologických rodičů. Jiným pochybením bývá zaujatost pracovníků OSPOD vůči některé ze stran, což může mít vliv na stanovisko, které podává tento orgán jako opatrovník v soudním řízení. VOP se na základě podnětů nebo z vlastní iniciativy opakovaně zabývá podmínkami výkonu ústavní péče v kojeneckých ústavech a ve školských zařízeních pro výkon ústavní a ochranné výchovy. Během svých šetření shledává porušení práv dětí nedodržováním právních předpisů či zásad zaručených mezinárodními smlouvami, kterými je Česká republika vázána. Nejčastěji se VOP setkává s porušením Listiny a Úmluvy, zejména jejích článků 3, 9, 12, 16, 18, 19 a 20. Toto nerespektování se týká i ústředních orgánů státní správy při jejich výkladu či při vydávání vlastních vnitřních předpisů.

Pro seznámení s náplní činnosti a jednotlivými případy, které VOP šetří v oblasti náhradní péče o dítě, byly pro tuto práci vybrány dva případy dokumentující stanoviska VOP a konkrétní kroky, které vedly k nápravě zjištěných pochybení.

Na základě podnětu sp. zn.: 2650/2002/VOP/ZG[87] provedl VOP šetření případu pana H. K. a konstatoval pochybení v postupu pracovníků okresního úřadu jako OSPOD, kteří jednali účelově, a nikoliv v přednostním zájmu dítěte, ve prospěch budoucích pěstounů a zásadním způsobem znevýhodnili rodiče.

Pan H. K. si stěžoval na jednání a postup OSPOD ve věci nezletilého P. V., toho času v péči budoucích pěstounů. Domáhal se zrušení předpěstounské péče a následného svěření dítěte do své péče. OSPOD však upřednostnil umístění dítěte do náhradní rodinné péče, a to i v situaci, kdy matka dítěte podala soudu návrh na obnovení rodičovské zodpovědnosti a pan H. K. uznal otcovství k dítěti. Dítěti byla okresním soudem nejdříve nařízena ústavní výchova po té, co ho matka, sama nezletilá s nařízenou ústavní výchovou, zanechala na porodnickém oddělení nemocnice a nikdo z rodiny nebyl schopen zabezpečit péči o dítě. Matka ale podala okresnímu soudu návrh na zahájení řízení o obnovení rodičovské zodpovědnosti, neboť navázala partnerský vztah a svým jednáním a vztahem k dítěti si vytvořila předpoklady pro to, aby po obnovení rodičovské zodpovědnosti bylo svěřeno do její výchovy. Dále se matka dítě s panem H. K. domáhala zrušení ústavní výchovy dítěte a jeho svěření do péče otce. Na výzvu VOP pracovníci OSPOD uvedli, že jednání pana H. K. je účelové, neboť souhlasné prohlášení

[87] Souhrnná zpráva za rok 2002. Dostupná z: http://www.ochrance.cz/dokumenty/dokumenty.php?back=/cinnost/index.php&doc=45

rodičů o uznání otcovství k dítěti bylo provedeno až po svěření dítěte do péče budoucích pěstounů. OSPOD podal podnět k řízení o popření otcovství a návrh na zbavení rodičovské zodpovědnosti otce.

Podle VOP si pracovníci OSPOD vytvořili představu o zájmu a blahu dítěte, které spatřují v setrvání v pěstounské péči. OSPOD odmítá spolupracovat s panem H. K.a přes vědomí toho, že matka podala návrh na obnovení rodičovské zodpovědnosti a navštěvovala dítě, nevyvinul snahu ke zjištění poměrů u matky. OSPOD argumentuje zájmem dítěte, které nemá být vytrháváno z rodiny, ke které si již utvořilo silné citové vazby.

Na konci případu sledovaného VOP byl návrh OSPOD na popření otcovství pana H. K. k nezletilému Nejvyšším státním zastupitelstvím zamítnut. Okresní soud rozhodl o obnovení rodičovské zodpovědnosti matky dítěte, dále rozhodl o zrušení ústavní výchovy dítěte, zamítl návrh OSPOD na zbavení rodičovské zodpovědnosti otce a zamítl návrh budoucích pěstounů na svěření dítěte do společné pěstounské péče.

Na základě podnětu sp. zn.: 4464/2002/VOP/TL/JH[88] zjistil VOP další pochybení OSPOD a dětského domova. Jednáním sociálních pracovnic, které směřovalo k umístění dítěte do náhradní rodiny, byla nezletilá A. Š. v dětském domově 8 měsíců bez právního důvodu. OSPOD nepodporoval návrat dítěte do rodiny, ačkoliv rodiče měli o dceru zájem. Pracovnice dětského domova neumožnili rodičům osobní kontakt s dcerou, ukazovali jim ji pouze přes sklo. Na základě iniciativy VOP se dítě vrátilo zpět do rodiny, rodině byla zajištěna potřebná sociální asistence a ředitel dětského domova změnil režim návštěv.

Manželé Š. podali VOP stížnost na postup OSPOD a proti režimu uplatňovanému v dětském domově pro děti do tří let, kde byla umístěna jejich dcera. Rodiče před jejím narozením uvažovali o nabídnutí k adopci a matka proto v porodnici písemně souhlasila s umístěním dcery v kojeneckém ústavu. Rodiče si později adopci rozmysleli a společně s příbuznými začali usilovat o propuštění dcery z dětského domova. OSPOD s tím nesouhlasil a tlačil na rodiče, aby dali souhlas k osvojení. Dětský domov po instrukcích, které dostal od OSPOD, ukazoval dítě pouze přes sklo, na pár minut ve stanovený den a hodinu.

VOP konstatoval, že OSPOD špatně vyhodnotil situaci a jednal účelově, aby mohl dítě umístit v nové rodině. Sociální pracovnice zpochybňovaly rozhodnutí rodičů a přesvědčovali je, že není správné. OSPOD ignoroval snahu širší rodiny o spolupráci s rodiči, a tím i možnost svěření dítěte do péče jiného občana, kterou ZOR preferuje před ústavní výchovou. Formu návštěv v dětském domově označil VOP za nepřípustnou a odporující článku 9 odst. 3

[88] Souhrnná zpráva za rok 2003. Dostupná z: http://www.ochrance.cz/dokumenty/dokumenty.php?doc=33&back=/dokumenty/hledej.php?oblast=207.

Úmluvy, podle kterého má dítě oddělené od rodičů právo udržovat pravidelné osobní kontakty s oběma rodiči, ledaže by to bylo v rozporu se zájmy dítěte. Což v tomto případě zjevně nebylo.

3. 4. Chyby a nedostatky v systému ochrany práv dítěte a péče o rodinu

Přestože v České republice došlo, zvláště po přijetí Úmluvy v roce 1993, k určitému pokroku v oblasti ochrany práv dítěte, je Česká republika stále podrobována časté kritice jak ze strany mezinárodních organizací, tak ze strany domácích odborníků. Při řešení oprávněnosti této kritiky si je třeba klást otázku, zda Česká republika hájí nejlepší zájmy dítěte dostatečně a princip nejlepšího zájmu dítěte a právo dítěte vyrůstat v rodinném prostředí je prioritním při jakékoli činnosti státních orgánů a dalších institucí týkající se dětí. V rámci náhradní péče o děti, které se ocitly mimo vlastní rodinu, lze vymezit několik oblastí, jejichž řešení je doposud ze strany státu velmi problematické a ukazuje na chybná východiska politiky státu v přístupu k rodině a dětem, zdlouhavý proces harmonizace legislativy s mezinárodními úmluvami, ale i obtíže s uplatňováním legislativy v praxi.

3. 4. 1. Roztříštěný systém koordinace a kontroly dodržování práv dítěte

Jak vyplývá pro Českou republiku z Úmluvy[89], je jako smluvní strana garantem ochrany a péče o dítě. Zatím účelem je povinna učinit potřebná zákonodárná, správní a jiná opatření, která mimo jiné spočívají v organizačním zajištění koordinace a kontroly dodržování práv dítěte.

Systém orgánů veřejné správy v oblasti péče o dítě a rodinu tvoří státní orgány ale i orgány samosprávné jako jsou obce a kraje. Systém je značně roztříštěný, v současné době neexistuje sjednocující orgán a státem jasně formulovaná koncepce rozvoje v této oblasti.

V rámci Úřadu vlády České republiky se problematikou dětí zabývá **Rada vlády České republiky pro lidská práva, resp. její Výbor pro práva dítěte** založený roku 1999. Jejím úkolem je sledování dodržování lidských práv dle ústavních zákonů a naplňování mezinárodních závazků, např. při plnění Úmluvy. Faktický dopad její činnosti je malý.

Ministerstvo práce a sociálních věcí (Odbor sociální politiky – oddělení pro rodinu a děti) vypracovává koncepce sociálně-právní ochrany dětí a metodicky řídí další **orgány**

[89] srov. Preambule, čl. 2, 3, 5 a další Úmluvy.

sociálně-právní ochrany dětí, kterými jsou obecní úřady, obecní úřady obcí s rozšířenou působností a krajské úřady. Zprostředkovává a vede evidenci pro osvojení a pěstounskou péči a evidenci osob pověřených sociálně-právní ochranou dětí, koordinuje činnost ústavů sociální péče. Tomuto ministerstvu je podřízen **Úřad pro mezinárodně-právní ochranu** dětí, který zajišťuje sociálně-právní ochranu dětí ve vztahu k cizině a zprostředkovává osvojení dětí z české republiky do ciziny a z ciziny do České republiky, vymáhá výživné v cizině, zastupuje děti jako kolizní opatrovník v řízeních s cizím prvkem a další.

Ministerstvo zdravotnictví (Odbor zdravotní péče – oddělení péče o matku a dítě) metodicky vede a zřizuje kojenecké ústavy a dětské domovy pro děti do tří let, dále psychiatrické léčebny pro děti a dětská oddělení psychiatrických léčeben.

Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy (Odbor specializovaného vzdělávání a institucionální výchovy) zřizuje a metodicky řídí diagnostické ústavy, které metodicky vedou ostatní zařízení určená pro ústavní a ochranou výchovu.

V resortu **Ministerstva spravedlnosti** rozhodují **soudy** v rámci občanskoprávního řízení o omezení nebo zbavení rodičovské zodpovědnosti, o svěření do výchovy jiné fyzické osobě než rodiči, o svěření dítěte do pěstounské péče, nařízení ústavní výchovy aj. a v rámci trestní soudnictví na základě trestního zákona ukládají tresty za trestné činy proti rodině a mládeži a další trestné činy, a v samostatně vyčleněném systému trestního soudnictví nad mladistvími rozhodují o ochranných a trestních opatřeních. **Státní zástupci** mají klasické pravomoci v rámci trestního řízení a dále mohou například vstupovat do zahájených řízení ve věcech určení, zda je třeba souhlasu rodičů dítěte k jeho osvojení, o nařízení a prodloužení ústavní výchovy nebo o omezení či zbavení rodičovské zodpovědnosti. Při výkonu ústavní a ochranné výchovy vykonávají dozor nad dodržováním právních předpisů[90].

Do resortu Ministerstva pro místní rozvoj spadá problematika podpory přístupu k bydlení dětí opouštějících zejména zařízení ústavní výchovy po dosažení zletilosti, ale i řešení tíživých situací rodin, které nejsou schopny zajistit vhodné bydlení a z toho důvodu jsou jim odebírány děti.

V neposlední řadě v oblasti ochrany práv dítěte a rodiny působí **VOP**, jehož činnost byla popsána výše.

Žádný z těchto orgánů však není odpovědný za celkovou problematiku péče, výchovy a ochrany dítěte a rodiny. V roce 1999 byl sice zřízen usnesením vlády č. 696 **Republikový výbor pro děti, mládež a rodinu**, který měl působit jako poradní orgán vlády a měl zajistit

[90] srov. §39 zákona č. 109/2002 Sb.

spolupráci mezi resorty, které mají danou problematiku na starosti. Jeho úkolem byla rovněž iniciace tvorby nebo úpravy právních norem s ohledem na plnění Úmluvy. Tento orgán započal svojí činnost začátkem roku 2000, ale již koncem roku 2001 byla jeho činnost ukončena bez výrazných úspěchů.

Rozdělení péče o dítě mezi resorty zdravotnictví, školství, práce a sociálních věcí má mimo jiné za následek rozdělování sourozenců podle věku a zdravotního stavu v rámci jednotlivých zařízení, časté střídání ústavních zařízení (tříleté dítě vystřídá čtyři zařízení – kojenecký ústav, dětský domov pro děti do tří let, diagnostický ústav a dětský domov). Kvůli nedostatku koordinačního článku často dochází k opakování některých úkonů, které následně vede k oddalování konečného řešení v zájmu dítěte. Z praxe nevládních organizací je znám případ sedmileté nadprůměrně inteligentní holčičky (IQ 116), která byla na základě rozhodnutí soudu umístěna do ústavu pro děti od 0-3 let, kde i přes intervence rodiny a neziskové organizace strávila 6 měsíců, během kterých nechodila do školy. Stížnost proti takovému postupu bylo nutné směřovat: 1) OSPOD, jehož sociální pracovník podal návrh na umístění dívky do konkrétního ústavu, 2) na soud, který vydal rozhodnutí o umístění, 3) na jiný OSPOD, který byl zřizovatelem dětského domova, 4) na Ministerstvo zdravotnictví, které metodicky řídí zařízení pro děti do tří let, 5) Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy, které řídí diagnostické ústavy, které měly v té době dítě vyšetřit a doporučit umístění do vhodného ústavu, 6) na Ministerstvo práce a sociálních věcí, které metodicky řídí OSPOD a nakonec 7) na VOP[91].

Uplatňování takového systému organizace veřejných orgánů a institucí vede k porušování práva dítěte na kontinuity ve výchově jak je zaručeno Úmluvou[92] a je v rozporu s nejlepšími zájmy dítěte, které mají být předním hlediskem při rozhodování soudu, správních orgánů i zařízení péče o dítě.

Jedním z řešení chybějícího systémového mechanismu kontroly a koordinovaného řešení ochrany práv dítěte a rodiny, které lze doporučit, je vznik stálého orgánu (nejlépe Ministerstva pro rodinu, dítě a sociální věci), který by měl na starosti celou problematiku péče, výchovy a ochrany dítěte, ve spojení s péčí a podporou rodiny. Mnohé státy (např. Slovensko) už k podobnému řešení přistoupily.

---

[91] Nevládní zpráva 2002 část 1., Připomínky k II. Periodické zprávě o implementaci Úmluvy o právech dítěte v České republice [citováno 15. února 2006]. Dostupný z: http.//www.llp.cz/cz/tisk.php?mainText=site//show.php&id=67.

[92] srov. čl. 20 odst. 3 Úmluvy.

3. 4. 2. Právo dítěte na péči vlastních rodičů

Základním pravidlem, které se uplatňuje ve vztahu rodiče, dítěte a státu, je prvotní odpovědnost rodiče za výchovu a vývoj dítěte. Oba rodiče mají podle svých schopností a finančních možností zajistit svému dítěti takovou životní úroveň, která je nezbytná pro jeho tělesný, duševní, duchovní, mravní a sociální rozvoj.[93]

Přes veškerý sociální pokrok v posledních letech, existují v České republice stále rodiny, které ztrácejí nebo ztratily schopnost plnit své ekonomické a společenské funkce. Příčinou takového selhání je často dlouhodobá nezaměstnanost rodičů, která vyústila ve ztrátu bydlení nebo ohrožení ztrátou bydlení a sociální vyloučení takových rodin. Tyto problémy jsou doprovázeny nedostatkem životních a sociálních dovedností, kriminalitou rodičů i dětí, alkoholismem ale i celkovými obtížemi v kontaktu se státními orgány. Následné odebrání dětí z takových rodin má povahu sankce za společensky nekonformní jednání rodičů[94]. Odebráním dětí rodina často ztrácí motivaci ke zlepšení svých ekonomických a společenských funkcí. To přitom neznamená, že rodina není nadále schopna plnit funkce citové a vytvořit pro dítě atmosféru štěstí, lásky a porozumění, jak vyžaduje Úmluva[95].

Dítě je při řešení takových situací vnímáno izolovaně, a ne jako neoddělitelná součást rodiny, byť třeba nefunkční nebo méně funkční. V praxi OSPOD převažuje přístup, že dětem, o něž není dostatečně pečováno, se pomůže nejlépe tak, že je vyjmuto z nevyhovujícího prostředí. Tento přístup se do jisté míry odráží i v judikatuře Ústavního soudu, který ve svém rozhodnutí[96] souhlasil s odebráním dítěte z rodiny v jeho zájmu, a to v podstatě z bytových důvodu a dále zastává názor, že základní odpovědnost za zabezpečení podmínek pro život rodiny nesou rodiče a státní sociální instituce nemohou poskytovat pomoc rodinám, které se ocitli v obtížné situaci vlastním zaviněním. Proti takovému postupu se naopak obrací praxe VOP, který v zásadě vychází z teze, že nejlepší pomocí dítěti je pomoc jeho rodině, a to tak, aby se zlepšily její podmínky psychické i materiální a podpořily se sociální dovednosti, vztahy v rodině a péče o dítě.[97]

---

[93] srov. čl. 27 odst. 1 Úmluvy.
[94] Sekce pro práva dítěte Rady vlády ČR pro lidská práva, předložila v roce 2001 výsledky průzkumu péče o děti žijící mimo vlastní rodinu, ve kterém bylo mimo jiné zjištěno, že z celkového počtu dětí, které byly v průběhu roku 2000 přijaty do kojeneckých ústavů a dětských domovů, bylo téměř 60% umístěno ze sociálních důvodů. Zdroj: Usnesení Rady pro lidská práva, [citováno 10. února 2006] Dostupné z: http.//www.vlada.cz.
[95] srov. Preambule (šestý odstavec) Úmluvy.
[96] srov. I ÚS 669/2002.
[97] Šabatová, A. In: Šlesingerová, K. Dítě je neoddělitelná součást rodiny. Rozhovor s Annou Šabatovou, zástupkyní veřejného ochránce práv. Náhradní rodinná péče, 2004, č. 3, str. 12-13.

Stát je sice povinen zajistit dítěti takovou ochranu a péči, jaká je nezbytná pro jeho blaho, ale musí přitom brát ohled na práva a povinnosti rodičů, kteří mají prvotní odpovědnost za výchovu dítěte[98]. Odebrání dítěte z rodiny je výrazným zásahem do práva na respektování rodinného života zaručeného Evropskou úmluvou[99] a stát musí vždy vážit, zda je nezbytným v demokratické společnosti[100].

Česká republika postupem svých orgánů nenaplňuje svůj závazek poskytnout rodičům potřebnou pomoc při plnění jejich úkolů výchovy dítěte[101], aby ta mohla beze zbytku plnit svou úlohu ve společnosti, jak vyžaduje Úmluva. Závazek státu činit taková opatření, která by pomáhala rodinám plnit povinnost zajistit vhodné životní podmínky pro jejich děti, nelze na státu jakkoli vymáhat. Jeho naplňování je zrelativněno faktem, že stát poskytuje takovou pomoc v rámci podmínek daného státu a v maximálním rozsahu svých prostředků. Záleží tak v podstatě na státu a jeho sociální politice, zda bude právě pro tuto oblast vyčleněno dostatek prostředků.

Pozornost je třeba zaměřit na povahu a kvalitu sociálních služeb, především služeb poskytovaných sociálními pracovníky státu. Opakované průzkumy ukazují, že jsou přetíženi jak případy – v průměru přes 100 případů na jednu sociální pracovnici – tak administrativou (podle kvalifikovaných odhadů 80% času vezme administrativa a toliko 20% času zbývá pro kontakt s klienty). U našich jižních a západních sousedů připadá na jednoho sociálního pracovníka v průměru 10-12 případů a poměr administrativy a kontaktu s klienty je obrácený: 80% času práce s klienty či koordinace týmu a 20% administrativy.[102] Stát dosud nezajistil dostatek preventivních pro rodinně orientovaných služeb a komplexního poradenství. Rodiny, kterým byly odebrány děti nebo jim odebrání hrozí, nedůvěřují pracovníkům OSPOD nebo z nich mají dokonce strach (vnímají OSPOD jako nepřítele, který má moc jim vzít děti) a tak je mezi nimi ve většině případů znemožněna jakákoli spolupráce, která by vedla k sanaci rodiny a postupnému zdokonalování sociálních dovedností. Pokud je dítě umístěno do ústavní výchovy, OSPOD dále rodinu nenavštěvuje a pouze dochází za umístěným dítětem, kde zjišťuje, zda za ním rodiče jezdí nebo nejezdí. OSPOD se přitom nezajímá o celkovou

---

[98] srov. čl. 3 odst. 2 Úmluvy.
[99] srov. čl. 8 Evropské úmluvy.
[100] Evropský soud, jak vyplývá z jeho rozhodovací praxi, sice ponechal státu plnou volnost, aby posoudil nezbytnost a vhodnost konkrétního opatření, kterým má být dítě umístěno mimo vlastní rodinu (srov. Johansen v. Norsko, viz pozn. č.41), ale také konstatoval, že vnitrostátní právní systém musí členům společnosti „umožnit vést normální rodinný život“ a zajistit, aby se rodinné vztahy mezi jednotlivými členy rodiny normálně rozvíjely, což mimo jiné znamená udržet soulad mezi členy rodiny (Marckx v. Belgie,viz pozn.č.40).
[101] srov. čl. 18 odst. 2 Úmluvy.
[102] Bubleová, V., Kovařík, J. Problém ochrany práv dětí v ČR. Náhradní rodinná péče, 2004, č. 1, str. 24-26.

finanční situaci rodičů, kteří jsou většinou příjemci dávek státní sociální podpory a nejsou schopni pravidelně realizovat návštěvy dětí, což je vykládáno jako nezájem ze strany rodičů.

Samozřejmě, že jsou případy, kdy není možné, aby dítě v rodině zůstalo. Pak by měly být zajištěny takové postupy, které by směřovaly k zachování pozitivního vztahu mezi dítětem a rodičem, aby se mohlo po určitém čase do své rodiny vrátit[103] nebo s ní alespoň zachovat kontakt[104].

S právem dítěte na péči vlastních rodičů úzce souvisí právo znát své vlastní - tj. podle znění a výkladu Úmluvy - biologické rodiče[105]. Toto právo však není mezi státy přijímáno automaticky. Pojetí rodičovství v Úmluvě je chápáno primárně jako biologický vztah. České pojetí rodičovství, které především založeno na psychosociálním vztahu – rodič je ten, kdo se o dítě stará, se tak dostává do určitého rozporu s Úmluvou. To dokládá i skutečnost, že při ratifikaci učinila tehdejší ČSFR výhradu právě k článku 7 odst. 1 Úmluvy, kterou odmítla sdělovat nezrušitelně osvojovanému dítěti jméno jeho původních rodičů. Stejně tak odmítla sdělovat dítěti počatému při umělém oplodnění, kdo je dárcem zárodečné buňky nebo buněk.[106]Výbor pro práva dítěte i ve své druhém vyjádření k závěrečné zprávě o plnění Úmluvy opětovně doporučil vládě České republiky, aby přehodnotila svůj postoj a odvolala svou výhradu.[107]

3. 4. 3. Politika umisťování dětí do náhradní péče

Jak vyplývá ze statistických výzkumů i praxe náhradní péče o děti, v České republice je stále uplatňována politika péče o dítě zbaveného rodinného prostředí, která preferuje umístění dítěte do ústavní výchovy a nedostatečně podporuje alternativní řešení, tedy náhradní rodinnou péči. Tato praxe vykazuje obdivuhodnou odolnost jak vůči kritice Výboru pro práva dítěte i řady NGOs, tak vůči výsledkům dlouhodobých vědeckých studii provedených u nás i v zahraničí, které jasně dokázaly škodlivé vlivy ústavní výchovy na vývoj dítěte. *Je absurdní, že dlouho dobu poté, co byl zahraničními (Ainsworthová, Bowlby, Rutter aj.) i domácími odborníky (Dunovský, Langmeier, Matějíček, Koluchová, Bubleová,Kovařík aj.) prokázán negativní vliv dlouhodobé ústavní péče na zdraví a vývoj, se*

[103] srov. čl. 27 odst. 4 Úmluvy.
[104] srov. čl. 9 odst. 3 Úmluvy.
[105] srov. čl. 7 odst. 1 Úmluvy.
[106] Dunovský, J. Význam rodiny a její úloha ve výchově dětí. Náhradní rodinná péče, 2003, č. 1, str. 15-17
[107] Výbor pro práva dítěte – Projednání zpráv předložených vládami podle článku 44 Úmluvy. [citováno 15. února 2006] Dostupné z: http.//www.llp.cz/cz/tisk.php?mainText=site//show.php&id=22.

počty dětí v ústavech nesnižují a doba jejich pobytu nekrátí. Přestože hlavní podíl na současné situaci má stav sociálních a zdravotních služeb (a zejména jejich nedostatečná koordinace a kooperace), promítají se do ní i některé problémy legislativní – neexistuje např. žádné ustanovení, které by eliminovalo ústavní péči u dětí mladších dvou let(má je mj. i Rumunsko), ani ustanovení, které by stanovilo maximální délku pobytu v ústavní péči(např. 3-4 měsíc; ve zcela výjimečných případech 1 rok).[108]

Exkurz: Obecné vědecké poznatky v oblasti náhradní rodinné péče

.

V oblasti náhradní rodinné péče o dítě jsou využívány především poznatky psychologie. Stěžejní jsou poznatky vývojové psychologie, která zaměřila svoji pozornost na jednotlivé fáze života jedince. Ke každé fázi přiřazuje základní psychické potřeby, jejichž uspokojení je podmínkou dalšího zdravého vývoje osobnosti. Dobře prožitá jedna fáze života je dobrým podkladem pro úspěšné zvládnutí fáze následující, její nezvládnutí naopak ohrožuje zvládnutí těch dalších.

Dosud je dobře definováno a výzkumně ověřen Opět základních psychických potřeb, které jsou předpokladem pro zdravý vývoj dítěte:1. potřeba určitého množství, proměnlivosti a kvality vnějších podnětů, 2. potřeba určité stálosti, řádu a smyslu v podnětech, 3. potřeba prvotních emocionálních vztahů, 4. potřeba společenského uplatnění a společenské hodnoty a 5.potřeba otevřené budoucnosti nebo životní perspektivy.[109] Následkem dlouhodobého neuspokojování některé ze základních potřeb je psychická deprivace.

Jediným prostředím, které může tyto potřeby bezezbytku naplnit, je vlastní funkční rodina dítěte. *Rodiče i děti se navzájem potřebují a doplňují. Předpokladem této vzájemnosti je přijetí dítěte rodiči, kteří je berou za své, kterým je částí jejich osobní identity a kteří se osobně angažují na jeho osudu, který jim leží na srdci ve dne i v noci, zatímco profesionálovi v kolektivním zařízení zejména po dobu jeho služby. Jiným charakteristickým znakem rodiny je hloubka a trvalost citových vazeb mezi dítětem a rodičem, které nelze dosáhnout v kolektivní výchově a která se rodí z nesčetného množství dílčích úkonů vzájemné interakce, z nichž je utkána pevná struktura osobního připoutání. (…) Zatímco v ústavu jsou si vychovatel a dítě svěřeni podmíněně, na čas a na určitém místě, vztah mezi rodičem a dítětem roste přirozeně a dlouhodobě. Je tu kontinuita dlouhodobého společného soužití, zakládající bytostné sepětí, sdílení a obdarování přesahující bezprostřední prostor a čas a zahrnující předchuť věčnosti, neboť i nejmaterialističtější rodič má oprávněnou naději, že bude žít ve svých dětech. (…) Rodina je místem těžko nahraditelným z hlediska formace dítěte, která spočívá v předávání postojů, hodnocení a morálních norem. Jsou oblasti, v nichž se vyučit mimo rodinu ani dobře nelze. Týká se to např. sexuální výchovy a výchovy k odpovědnému partnerství, manželství a rodičovství, osvojování rolí muže a ženy, vytváření rodové identity. Silou kolektivní výchovy je odbornost, užití výchovné technologie podložené vědou. Ideálem je tu jakýsi počítač, který přesně odvažuje odměny a tresty s cílem zformovat optimálního jedince. Ovšem láska je víc než výchovná technika.* [110]

Z psychoanalytického hlediska je jakékoli oddělení od původní rodiny pro dítě traumatem. Odtržení je častokrát dítětem interpretováno jako jeho chyba, jako symbolické zavrhnutí. Dítě si nepřipouští rodičovskou chybu, i když původní rodiče nejsou zdaleka ideální. Pozice umístěného dítěte je obtížnější i ve vztahu k vrstevníkům. Dítě je svým okolím stigmatizováno. Kvůli soudním opatřením a návštěvám sociálních pracovníků je jeho pozice zavrhnutého dítěte veřejná a dítě společensky znevýhodňuje.

Výzkumy zabývající se vlivem výchovy dítěte v ústavních zařízeních a jejich srovnání s možnými alternativami náhradní péče o dítě nacházejícího se mimo jeho původní rodinu potvrzují,

---

[108] Bubleová, V., Kovařík, J. Problém ochrany práv dětí v ČR. Náhradní rodinná péče, 2004, č. 1, str. 24-26.
[109] Matějček,Z., Bubleová,V., Kovařík,J. Pozdní následky psychické deprivace a subdeprivace. Praha : Psychiatrické centrum Praha, 1997, str. 8.
[110] Šturma,J. Tragédie kolektivní výchovy. Psychologie Dnes, 2001, č. 3, s. 5-8.

že ústavní výchova přináší řadu negativních důsledků.[111] Děti nejsou schopny se bezproblémově integrovat do společnosti, k tomu přispívá několik faktorů: 1. ústavy jsou umístěny na místech vzdálených od ostatní lidské společnosti, 2. zařízení a vybavení neodpovídá běžné domácnosti, 3. z věcného vybavení dětem téměř nic nepatří – nepoznávají tak hodnotu věcí a jejich postoj k ústavnímu vybavení je neosobní, lhostejný, neodpovědný. Dále tyto děti mají velké problémy při plnění rodičovské role, jejich děti často končí v ústavní výchově nebo jsou zanedbávány či týrány, nejsou schopni navazovat trvalé a kvalitní mezilidské vztahy (skupiny ve kterých je dítě vychováváno jsou nepřirozené, děti jsou překládány, sourozenci nejsou umísťováni do stejných skupin) Děti z ústavů vykazují v životě vysokou míru kriminality. Vývoj dětí vyrůstajících v různých formách náhradní rodinné péče, tedy péče, která se snaží co nejlépe kopírovat přirozený rodinný model, se ukázal všeobecně méně rizikovější.

Přestože by byla vhodná úprava stávající legislativy týkající náhradní péče, je třeba si uvědomit, že preference ústavní výchovy tak, jak probíhá v České republice, nemá žádnou oporu v jediném závazném právním dokumentu. Pouhým výkladem současné právní úpravy lze dojít k závěru, že takový systém je uplatňován v rozporu s principy Úmluvy ale i ZOR. Týká se to především zásady uvedené již v preambuli Úmluvy, že v zájmu plného a harmonického rozvoje osobnosti musí dítě vyrůstat v rodinném prostředí, v atmosféře štěstí, lásky a porozumění. Dítě, které ve svém vlastním zájmu nemůže zůstat ve vlastním rodinném prostředí, má právo, aby mu stát zabezpečil náhradní péči.[112] Jak plyne z ustáleného výkladu Úmluvy, i když může být v nejlepším zájmu dítěte být odňato z péče rodičů, stát by měl nejdříve hledat možnost umístění dítěte v širší rodině, než bude hledat jiné alternativy. Umístění dítěte do zařízení péče o děti má být poslední možností, která má být použita, je-li to v zájmu dítěte, a dítě má být přednostně předáno do náhradní rodinné péče. Stát má činit taková opatření, která budou směřovat k podpoře tělesného i duševního zotavení a sociální reintegrace zanedbaných nebo jakkoli využívaných dětí, a to v místě a prostředí podporujícím zdraví, sebeúctu a důstojnost dítěte.[113] Je pak otázkou, jak může být tato úloha státu naplněna dominantním užíváním ústavní výchovy, když právě ta má často za následek celkové opožďování psychomotorického vývoje dítěte a poruchy chování i obtíže v sociálním začleňování v pozdějším věku dítěte.

Z ekonomického pohledu na náhradní péči, tedy kolik stojí společnost, respektive daňové poplatníky řešení otázky dítěte bez rodinného zázemí, lze konstatovat, že stávající systém je nákladný a neefektivní. Naopak je prokázáno, že náklady na jakýkoli typ rodinné péče jsou několikanásobně nižší při dokázaném vyšším užitku. Průměrné náklady na jedno

---

[111] Vycházíme z výsledků výzkumného projektu Prof.PhDr. Zdeňka Matějčka, CSc., RNDr. Věduny Bubleové, PhDr. Jiřího Kovaříka uskutečněného v letech 1991 – 1994, které byly publikovány v knize Matějček,Z., Bubleová,V., Kovařík,J. Pozdní následky psychické deprivace a subdeprivace. Praha : Psychiatrické centrum Praha, 1997.

[112] srov. čl. 18 odst. 1 a 2.

[113] srov. čl. 39 Úmluvy.

dítě v ústavním zařízení činí kolem 250 000 Kč ročně, státní náklady na jedno dítě v pěstounské rodině činí přibližně 60 000 Kč a včasná pomoc rodině by byla nepochybně levnější.[114]

Statistické výzkumy provedené v minulých letech prokázaly, že v resortu MŠMT přibývá nejen zařízení, ale i dětí v nich umístěných, a to v míře nikoli zanedbatelné. Zároveň je zřejmé, že výrazný podíl na nárůstu nemají specializovaná pracoviště pro děti s výraznými poruchami chování, ale běžné dětské domovy.[115] V ústavech sociální péče se počty dětí a mládeže v posledních letech takřka nemění.[116] Příznivý vývoj lze naopak najít v resortu zdravotnictví (v kojeneckých ústavech a dětských domovech), kde došlo ke snížení počtu zařízení, lůžek i ročně přijímaných dětí.[117] Bohužel ani tento výsledek nezměnil celkové umístění České republiky v rámci mapování počtu dětí do tří let věku v ústavních zařízeních v Evropě provedeného v roce 2003 v 21 evropských zemích.[118] Česká republika zůstala na posledním místě za zeměmi jako Slovensko, Rumunsko, Lotyšsko a Bulharsko. Podíl dětí do tří let v ústavních zařízeních činil 60 na 10 000 dětí v populaci České republiky.[119]

Statistickým výsledkům v oblasti ústavní péče do jisté míry odpovídají i výsledky v oblasti náhradní rodinné péče. Zatímco počty žadatelů o osvojení a pěstounskou péči se v posledních letech výrazně zvyšují, počet dětí svěřených do péče budoucích osvojitelů a pěstounské péče stále klesá.[120]

Výbor vítá deinstitucionalizaci náhradní péče, nicméně zůstává hluboce znepokojen vzrůstajícím počtem dětí umisťovaných do institucí náhradní péče na základě předběžného opatření a častým používáním tohoto opatření, které může být zrušeno pouze po dlouhém a

---

[114] V rámci projektu Proměna občanského sdružení DOM byly zmapovány konkrétní údaje o financování náhradní péče v ČR pro rok 2000. Celkové náklady na náhradní péči činily více než 2,5 miliardy Kč (0,4 výdajů státního rozpočtu). MŠMT vynaložilo na ústavní výchovu 1,8 miliardy Kč (69,7% celkových nákladů na veškerou náhradní péči organizovanou na území ČR). Průměrné náklady (všech typů péče MŠMT) na jedno dítě a jeden rok pobytu v ústavu činily 249 207 Kč. MPSV vynaložilo na dávky pěstounské péče 0,34 miliardy Kč (13% celkových nákladů na veškerou náhradní péči organizovanou na území ČR). Průměrné náklady na jedno dítě v pěstounské péči a rok činily 56 500 Kč. MZ a další složky státní zprávy vynaložily na kojenecké ústavy 0,45 miliardy Kč (17,4 % celkových nákladů na veškerou náhradní péči organizovanou na území ČR). Průměrné náklady na pobyt dítěte v kojeneckém ústavu a rok činily 247 917 Kč. Zdroj: Svobodová, M., Vrtbovská, P., Bártová, D. Zpráva o stávajícím stavu náhradní výchovné péče o děti a mládež bez rodinného zázemí v České republice.[20. února 2006]Dostupné z: http.//www.varianty.cz/download/doc/b ks/24.pdf.

[115] Příloha - Tabulka č. 1.

[116] Příloha - Tabulka č. 2.

[117] Příloha - Tabulka č. 3.

[118] Projekt EU Daphne „Mapování počtu a charakteristik dětí do tří let věku v ústavních zařízeních v Evropě“, provedený ve spolupráci WHO a Ústavu pro forenzní a rodinnou psychologii University v Birminghamu. Zdroj: Šlesingerová, K. Děti do tří let v evropských ústavech. Náhradní rodinná péče, 2004, č. 3, str. 22-23.

[119] Příloha - Tabulka č. 4.

[120] Příloha - Tabulka č. 5.

složitém řízení.[121] Předběžná opatření vydává soud na návrh OSPOD do 24 hodin, rodič se tak o rozhodnutí dozví až při jeho výkonu nebo po něm. Problémem zůstává, že jednou vydaná předběžná opatření lze jen těžko změnit a dítě na jeho základě zůstává v ústavu několik měsíců či let než soudy vydají meritorní konečné rozhodnutí. Na základě předběžného opatření dítě vystřídá minimálně 2 ústavy (diagnostický a další zařízení), a to i v případě, že je návrh na ústavní výchovu zamítnut.

Kazuistika:

Sedmiletou Lenku otec unesl od matky. Když ji po čtyřech měsících v lednu 2001 nalezla policie ve sklepě otcova bytu, byla na základě návrhu okresního úřadu umístěna předběžným opatřením do dětského domova. Soud v I. instanci vydal v listopadu 2001 I. meritorní rozhodnutí, kterým nařídil u Lenky ústavní výchovu s odůvodněním, že v případě, že Lenka zůstane u matky, je vysoká pravděpodobnost, že ji otec znovu unese. Matka se odvolala a nadřízený soud vydal v srpnu 2002 na prvním ústním jednání rozhodnutí, kterým byla Lenka ponechána v péči matky. Na základě předběžného opatření Lenka strávila v dětském domově téměř 20 měsíců.

Dva mladí rodiče se rozhodli žít na vesnici alternativním stylem života v souladu s přírodou. Dceru přivedla matka na svět doma. Rodiče pojmenovali holčičku neobvyklým jménem, pročež jim matrika odmítla vystavit rodný list. Protože lékař po první prohlídce konstatoval, že holčička je absolutně zdravá a žádné problémy se u ní neobjevily, maminka dále lékaře nenavštěvovala. Vzhledem ke svému přesvědčení nechtěli rodiče dát dceru očkovat. Sociální pracovnice se dostavily za maminkou poprvé, když bylo holčičce 9 měsíců, maminka přislíbila nápravu. Na další návštěvu přišly za týden a za asistence policie odebraly dítě kojící matce. Předběžné opatření soudu bylo odůvodněno tím, že dítě nemá rodný list, právně neexistuje a matka nenavštěvuje pravidelně lékaře. Maminka mohla pobývat s dcerou v ústavu až po dvou dnech, a to pouze na základě dobré vůle ředitelky kojeneckého ústavu, která konstatovala, že je dítě zdravé a má silnou emocionální vazbu na maminku. V ústavu byly nuceny strávit více jak tři týdny než bylo rozhodnutí po intervenci veřejného ochránce práv a médií zrušeno.[122]

---

[121] Výbor pro práva dítěte – Projednání zpráv předložených vládami podle článku 44 Úmluvy. [citováno 15. února 2006] Dostupné z: http.//www.llp.cz/cz/tisk.php?mainText=site//show.php&id=22 .

[122] Nevládní zpráva 2002 část 1., Připomínky k II. Periodické zprávě o implementaci Úmluvy o právech dítěte v České republice [citováno 15. února 2006]. Dostupný z: http.//www.llp.cz/cz/tisk.php?mainText=site//show.php&id=67.

3. 4. 4. Dítě umístěné v ústavním zařízení a jeho právo na život v rodinném prostředí

Dítě, které je odděleno od svých rodičů má právo udržovat pravidelné osobní kontakty s oběma rodiči, není-li to v rozporu s jeho zájmy.[123] Pokud je dočasně nebo trvale zbaveno svého rodinného prostředí, je potřeba brát ohled na žádoucí kontinuitu ve výchově a na jeho etnický, náboženský, kulturní a jazykový původ.[124] Kontinuita ve výchově v sobě zahrnuje i kontinuitu v kontaktu s rodiči, rodinou a širší komunitou, i zachování všech pozitivních citových vztahů z minulosti.

Počty i kapacita ústavních zařízení v České republice jsou omezeny a často tak dochází k umístění dětí v zařízeních, která jsou příliš vzdálena od bydliště rodičů. Ti jsou v převážné většině případů sociálně slabší a nejsou schopni ze svých příjmů (často sociálních dávek) uskutečňovat pravidelné návštěvy svých dětí ve vzdálenějších místech. Tato vzdálenost rodičů a dětí také v praxi znemožňuje systematickou práci s rodinou, která by měla přispět k udržení dobrých vztahů v rodině nebo popřípadě směřovat k jejich nápravě.

Přijetím zákona č. 109/2002 Sb., o výkonu ústavní výchovy nebo ochranné výchovy ve školských zařízeních a o preventivně výchovné péči ve školských zařízeních a o změně dalších zákonů (dále jen „Zákon o ústavní výchově) s účinností od 1. července 2002 se podařilo podchytit a zamezit dosavadní praxi, kdy ředitel ústavu mohl jako výchovné opatření v zájmu dítěte udělit zákaz styku s rodiči. Kontakt dítěte s rodiči byl tak podmíněn jeho chováním v ústavu a jeho zákaz byl trestem, který závisel na vůli ředitele ústavu. Zákon o ústavní výchově ponechal zákaz návštěv jako výchovné opatření, tento zákaz však nedopadá na návštěvy osob odpovědných za výchovu a osoby blízké.[125] Řediteli však zůstalo oprávnění zakázat či přerušit návštěvu osob odpovědných za výchovu nebo jiných osob v zařízení v případě jejich nevhodného chování, které by nepříznivě působilo na výchovu dětí.[126] Poslední novela zákona [127] nově vztáhla na některá rozhodnutí ředitele správní řád[128], který v praxi umožňuje přezkoumatelnost takových rozhodnutí[129]. Bohužel do těchto rozhodnutí nebyla zahrnuta právě rozhodnutí ředitele o návštěvách, přestože jsou významným zásahem do práv dětí i osob odpovědných za výchovu. Kontakt s rodinou je tak zcela závislý na

---

[123] srov. čl. 9 odst. 3 Úmluvy.
[124] srov. čl. 20 odst. 3 Úmluvy.
[125] srov. §21 odst. 1 písm.f) Zákona o ústavní výchově.
[126] srov. § 23 odst. 1 písm. e) Zákona o ústavní výchově.
[127] Zákon č. 383/2005 Sb., kterým se mění zákon č. 109/2002 Sb., o výkonu ústavní výchovy nebo ochranné výchovy ve školských zařízeních a o preventivně výchovné péči ve školských zařízeních a o změně dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony.
[128] Zákon č. 500/2004 Sb. Správní řád, , ve znění pozdějších předpisů.
[129] srov. § 24 odst. 3 Zákona o ústavní výchově.

interpretaci ředitele ústavu. *Mnohde závisí délka a počet návštěv dětí na rozhodnutí ředitele ústavu či na tzv. návštěvních hodinách. Pokud ředitel rozhodné např. že rodič smí dítě navštívit pouze jednou za 14 dní, není do rozhodnutí ředitele možný žádný opravný prostředek. O omezení rodičovských práv tak rozhoduje ředitel, nikoliv soud.*[130] Práva a povinnosti ředitelů ústavních zařízení, stejně jako možnost přezkumu jejich rozhodnutí, jsou v současné době upravena v zákonné rovině pouze pro školská zařízení. V případě zdravotnických zařízení a zařízení sociální péče takovou úpravu pravomocí najdeme až na úrovni organizačních řádů, které vydávají zřizovatelé těchto zařízení.[131]

Česká republika jako signatářský stát Úmluvy uznala, jak už bylo zmíněno výše, že v zájmu plného a harmonického rozvoje osobnosti musí dítě vyrůstat v rodinném prostředí. A dále, že výchova dítěte má směřovat k rozvoji dítěte, jeho nadání a rozumových i fyzických schopností v co nejširším objemu a k přípravě dítěte na zodpovědný život.[132] Zavázala se zabezpečit, aby instituce, služby a zařízení odpovědné za péči a ochranu dětí odpovídaly standardům stanoveným kompetentními úřady, zejména v oblastech bezpečnosti a ochrany zdraví, počtu a vhodnosti svého personálu, jakož i kompetentního dozoru.[133]

V této oblasti byl učiněn Českou republikou pokrok díky přijetí zákona o ústavní výchově. Došlo k podstatnému zlepšení životních podmínek dětí ve školských ústavních zařízeních, a to především snížením počtu dětí ve výchovných skupinách a omezením celkové kapacity jednotlivých ústavů tak, aby došlo k přechodu od kolektivní výchovy ve velkokapacitních ústavech k zařízením rodinného typu. V dětském domově mají být například vytvořeny rodinné skupiny s maximálním počtem do osmi dětí, které mají být pokud možno různého věku i pohlaví. Sourozenci mají být přednostně umisťováni společně, pokud s tím ovšem souhlasí. Pro přechod k takto stanoveným standardům bylo stanoveno transformační období, během kterého by měly být ústavy přestavěny a počty dětí ve výchovných skupinách upraveny, na dva roky od nabytí účinnosti zákona. *Řada zařízení tyto požadavky zákona na počet dětí ve výchovných skupinách dosud nesplňuje a má udělenu od MŠMT výjimku. Výchova v mnoha zařízeních ústavní péče zůstává nadále převážně kolektivní.*[134] Poslední novela zákona o ústavní výchově z 19. srpna 2005 navíc prodloužila toto transformační

---

[130] Nevládní zpráva 2002 část 1., Připomínky k II. Periodické zprávě o implementaci Úmluvy o právech dítěte v České republice [citováno 15. února 2006]. Dostupný z: http.//www.llp.cz/cz/tisk.php?mainText=site//show.php&id=67.

[131] srov. např. § 61 odst. 4 vyhlášky č. 182/1991 Sb., kterou se provádí zákon o sociálním zabezpečení, ve znění pozdějších předpisů.

[132] srov. čl. 29 odst. 1 Úmluvy.

[133] srov. čl. 3 odst. 3 Úmluvy.

[134] Novela zákona o výkonu ústavní výchovy 2005 [citováno 30. února 2006] Dostupné z: : http.//www.llp.cz/cz/index.php?cat=legislativa&art=novela05.

období o další dva roky od účinnosti novely. Zákonem deklarované standardy tak ještě po pěti letech stále nemusí být uvedeny do praxe. Dá se jen doufat, že v nejlepším zájmu dětí bude přestavba zařízení na zařízení rodinného typu urychlena.

Celému systému ústavní výchovy se doposud nepodařilo účinně podpořit individuální přístup k dítěti. Chybí klíčový pracovník jako osobní průvodce dítěte. Zvláště ve zdravotnických zařízeních dochází k velmi častému střídání personálu pečujícího o dítě. *O jedno dítě vyrůstající zde od narození do tří let pečuje postupně nejméně 28 zdravotních sester. Děti podle věku a stupně vývoje přecházejí zpravidla do sedmi samostatných oddělení, přičemž v každém se střídají čtyři sestry.*[135] Kontinuita péče je přerušována přestupy dětí v rámci systému. Účast dítě na chodu zařízení je minimální, dítě si nemůže osvojovat běžné sociální návyky a po odchodu si obtížně zvyká na „normální život". *Systém odměn a trestů vede dítě k účelovému chování (chovám se dobře, protože z toho budu mít výhodu), což brání rozvoji svědomí jakožto zvnitřněné zábrany před špatným chováním.*[136]Výchova tak nesměřuje k přirozené zodpovědnosti dítěte za svůj život.

Podle Úmluvy má dítě, které bylo svěřeno příslušnými orgány do péče, ochrany nebo léčení tělesného či duševního zdraví náhradnímu zařízení právo, na pravidelné hodnocení zacházení s dítětem a všech dalších okolností spojených s jeho umístěním.[137] Tuto povinnost v České republice plní pracovníci OSPOD, kteří mají nejméně jednou za šest měsíců navštívit dítě, kterému byla nařízena ústavní výchova a dále mají zjistit, zda i nadále trvají důvody pro pobyt dítěte v zařízení. Především lze konstatovat, že lhůta jednou za šest měsíců je příliš dlouhá. Během této lhůty nemůže docházet ke včasnému a průběžnému sledování zacházení s dítětem. Rovněž v této lhůtě nelze průběžně hodnotit podmínky ve vlastní rodině dítěte. *Návštěvy OSPOD bývají pouze formální. Sociální pracovnice nemají často kontakt s původní rodinou dítěte a zjišťování spočívá většinou pouze v tom, že se dítěte ptají, kolikrát za ním byly rodiče, z čehož nemohou řádně posoudit, zda důvody pro pobyt dále trvají. V praxi dochází k tomu, že jedou na návštěvy za dětmi pracovnice, které buď děti odebíraly, nebo s nimi dítě z rodiny nemá pozitivní zkušenosti, či je dítě nikdy nevidělo.*[138] V současné době je v Parlamentu České republiky projednávána novela zákona o sociálně-právní ochraně dětí, která ukládá OSPOD povinnost pravidelně spolupracovat s rodiči dětí odebraných do

[135] Závěry sekce pro práva dítěte Rady vlády ČR pro lidská práva. [citováno 10. února 2006] Dostupné z: http.//www.vlada.cz.
[136] viz pozn. č.139.
[137] srov. čl. 25 Úmluvy.
[138] viz pozn. č. 134.

náhradní péče.[139] To by mělo především pomoci řešit sociální situaci rodiny a umožnit tak dítěti jeho návrat domů. Novela by měla vstoupit v účinnost ještě v tomto roce.

3. 4. 5. Náhradní rodinná péče – její podpora a rozvoj

Výbor státu doporučuje vytvořit nebo posílit na místní úrovni mechanismus náhradní rodinné péče v systému sociální péče a přijmout efektivní opatření k usnadnění, nárůstu a posílení pěstounské péče, zařízení pěstounské péče a jiné rodinně orientované náhradní péče a odpovídajíce tomu zredukovat institucionální péči jako formu náhradní péče.[140]

Dle výkladu čl. 20 Úmluvy i znění § 46 odst. 2 ZOR, má být šetřeno, zda výchovu dítěte nelze zajistit náhradní rodinnou péčí nebo rodinnou péčí v zařízení pro děti vyžadující okamžitou pomoc, která má přednost před výchovou ústavní. Jak vyplývá z vyjádření Výboru i současné praxe, systém náhradní rodinné péče není v České republice dostatečně doceněn, rozvinut a podporován, přestože lépe respektuje potřeby dětí vyrůstat alespoň v relativně přirozeném rodinném prostředí.

Systém náhradní rodinné péče je v České republice zajištěn dvěma instituty : pěstounskou péčí a osvojením. Do pěstounské péče se svěřují děti, jejichž výchova není u rodičů zajištěna, ale ti nebyli zbaveni rodičovské zodpovědnosti, nebo děti tělesně nebo zdravotně postižené, které lze v rámci osvojení jen těžce umístit. Pěstoun má povinnost o dítě osobně pečovat, ve výchově má práva a povinnosti rodičů. Právo zastupovat dítě a spravovat jeho záležitosti má jen v běžných záležitostech. Pěstounská péče může být vykonávána ve zvláštních zařízeních pro výkon pěstounské péče. V těchto zařízeních pečují o děti manželské páry. Specifickou formou zvláštních zařízení pro výkon pěstounské péče jsou dětské vesničky SOS. Zde se o skupiny dětí starají pouze ženy. Druhou formou náhradní rodinné péče je osvojení. Osvojením vzniká mezi osvojitelem a osvojencem vztah jako mezi rodiči a dětmi. Osvojitelé nabývají rodičovskou zodpovědnost a biologičtí rodiče ji pozbývají. Dítě získává příjmení osvojitele a vztahy k původní rodině, na rozdíl od pěstounské péče, zanikají. Vzniká nová rodina. Základní podmínkou pro osvojení je souhlas zákonného zástupce osvojovaného dítěte. Tohoto souhlasu není třeba, pokud po zákonem stanovenou dobu neprojevili rodiče o dítě patřičný zájem, tj. po dobu nejméně šesti měsíců soustavně neprojevovali opravdový

[139] Novela zákona o sociálně-právní ochraně dětí se vrací do PS. [citováno 9. února 2006] Dostupné z: http.//www.noviny-mpsv.cz.
[140] Výbor pro práva dítěte – Projednání zpráv předložených vládami podle článku 44 Úmluvy. [citováno 15. února 2006] Dostupné z: http.//www.llp.cz/cz/tisk.php?mainText=site//show.php&id=22.

zájem o dítě nebo po dobu nejméně dvou měsíců po narození dítěte neprojevili o dítě žádný zájem. K osvojení dítěte do ciziny je navíc třeba souhlasu Úřadu pro mezinárodněprávní ochranu dětí.[141] V České republice existují dvě formy osvojení. Zrušitelné osvojení je možné z vážných důvodů zrušit a znovu vznikají vzájemná práva mezi dítětem a jeho původní rodinou. Po nezrušitelném osvojení je osvojitel zapsán v matrice místo původního rodiče a zápis o původním rodiči je vypuštěn. Toto osvojení nelze dodatečně zrušit.

Časté kritiky ze strany NGOs[142], ale i orgánů OSPOD zdůrazňují, že současná procedura umístění dítěte do náhradní rodiny je neúnosně dlouhá a zatížená velkou administrativou.

V České republice doposud chybí více typů náhradní rodinné péče, které by lépe reagovaly na potřeby dítěte. Zkušenosti je třeba hledat v zahraničí, kde byla u řady nových typů péče prokázána účinnost a pozitivní vliv na dítě a současně byl otevřen prostor pro práci s biologickou rodinou dítěte, její terapii a možný návrat dítěte.

Exkurz: Péče o děti bez rodinného zázemí ve Velké Británii

Ve Velké Británii byla v 60. a 70. letech nejčastější příčinou umístění dětí v ústavních zařízeních neschopnost rodičů vychovávat dítě, obvykle ve spojení s chudobou. Ústavní zařízení byla velká. V roce 1973 byla zveřejněna národní studie Born to Fail, která popsala pojem „sociální znevýhodnění“ a problémy s tím spojené: mnoho dětí v rodině, jeden rodič, nízké příjmy, špatné bydlení. Původní doporučení vlády ze 60. let, aby se potřeby sociálně znevýhodněných dětí uspokojily prostřednictvím umístění v ústavu, bylo na začátku 70. let změněno. Ukázalo se, že chovanci ústavů nezvládají přechod do normálního života, a vznikly služby zaměřené na tento problém: malé domy podobné rodině, posílení pěstounství a intenzivní programy pro děti odcházející z péče.

V roce 1989 vyšel zákon o dětech (The Children Act), který zavedl novou strategii pro péči o děti bez rodinného zázemí ve Velké Británii. Zákon klade důraz na znovusjednocení původní biologické rodiny a její rehabilitaci v nejlepším zájmu dítěte. Je postaven na několika principech: 1. je povinností státu, aby se prostřednictvím místních úřadů postaral o zabezpečení potřeby ohrožených dětí, 2. je v nejlepším zájmu dětí, aby byly vychovány ve vlastní rodině, pokud je to alespoň trochu možné, 3. je povinností rodičů vychovávat děti, ale v některých případech potřebují podporu či pomoc, 4. rodiče mají mít možnost oslovit a obdržet služby, včetně ubytování od místních úřadů.

Na prvním místě je podpora rodiny v místě bydliště. Rodině mohou být nabídnuty preventivní služby, mezi které patří: intenzivní individuální práce s rodinou, nabídka výcviku pro rodiče v rodičovských dovednostech, pomoc v případech obtížně vychovatelných dětí, řešení konfliktu mezi rodiči a dětmi a další. Jako náhradní péče je poskytována pěstounská péče v nouzi, respitní pěstounská péče, sdílená péče mezi biologickou a pěstounskou rodinou, krátká, střední a dlouhodobá pěstounská péče, profesionální specializovaná pěstounská péče, pěstounství pro mladé delikventy ve vazbě, víkendové a prázdninové pěstounství, adopce, rezidenční péče – malé dětské domovy, školy s internátem, specializované uzavřené jednotky a tzv. YOI´s – Ústavy pro mladé delikventy.

V rámci pěstounské péče v nouzi dítě přebírají specializovaní pečovatelé v případě nouze, když pro ně není bezpečné zůstat ve vlastní rodině. Služba je časově omezená, obvykle na 10 dní, v té době musí být sociálním pracovníkem dokončeno vyhodnocení situace a ve spolupráci s rodiči je

[141] Úřadu pro mezinárodněprávní ochranu dětí byl zřízen zákonem o sociálně-právní ochraně dětí (§3 odst. 1).
[142] Např. Prohlášení neziskových organizací ke stavu systému náhradní rodinné péče a péče o dítě a rodinu. Náhradní rodinná péče, 2003, č. 2.

vytvořen plán v zájmu dítěte, který může znamenat návrat dítěte zpět do rodiny i umístění dítěte v jiném typu náhradní péče.

Respitní pěstounská péče je většinou využívána rodiči, kteří se starají o postižené dítě. Rodiče i děti občas potřebují přestávku v každodenní 24hodinové péči. Funguje jako prevence před umístěním dítěte v ústavním zařízení

Pokud biologičtí rodiče nejsou schopni např. ze zdravotních důvodů pečovat o své dítě, je možné využít sdílené péče, kdy jsou vztahy mezi rodiči a dítětem zachovány prostřednictvím návštěv nebo pobytů u rodičů dítěte na víkend.

Krátká, střední a dlouhodobá péče, je opět využívána pro děti, o které se rodiče nejsou schopni postarat. S rodinou je pracováno a jakmile je to možné, jde dítě zpět do rodiny.

V rámci profesionální specializované pěstounské péče pečují náhradní rodiče v rodinném prostředí o velmi obtížně vychovatelné dítě nebo mladistvého.

Pěstounství pro mladé delikventy je poměrně novým typem služby v rodinné prostředí. Účelem je, aby mladí delikventi měli možnost pod kontrolou uznat vážnost svých provinění a pokusili se změnit své chování tak, aby nemuseli skončit v ústavním převýchovném zařízení, které způsobuje vysokou míru recidivy.

Adopce ve Velké Británii odpovídá klasickému typu adopce. Děti bývají umístěny výhradně se souhlasem obou biologických rodičů. Je kladen důraz na právo dítěte znát, kým je. Zákon o dětech ustanovil příkaz soudům, aby současně s rozhodnutím o osvojení rozhodovaly o kontaktu původních rodičů s dětmi. Také může existovat smlouva, ve které jsou kontakty sjednány. Pro mnoho případů to však nepřichází v úvahu kvůli stupni zneužívání, které děti ve své rodině zažívaly. Nicméně každé dítě se do osvojení dostává s tzv. knihou příběhů života, která je připravena sociálními pracovníky a obsahuje fotografie a detaily o původní rodině.

Víkendové a prázdninové pěstounství je služba pro děti , které trvale žijí ve školách s internátem či v dětském domově. Umožňuje jim poznat život v rodinném prostředí a naučí je dovednostem pro samostatný život po dokončení školy.

Přestože je rezidenční péče vedena jako ústavní péče, jedná se ve skutečnosti o malé rodinné domy v běžné zástavbě. Žije zde maximálně 8 dětí. Výzkumy ve Velké Británii prokázaly, že až 70% dětí, které opouštějí ústavní péči, se pokusí vrátit domů k původní rodině. Snaha pečovatelů tak směřuje k udržování kontaktu dětí s biologickými rodiči. Ústavy přichází na řadu, až když jiný typ péče není možný. Děti ale nejsou umísťovány do těchto ústavů, pokud jsou mladší 12 let. Průměrný věk chovanců je 14 – 18 let.

Školy s internátem poskytují služby dětem se specializovanými vzdělávacími potřebami nebo se zvláštními závažnými výchovnými problémy. Většinou ale děti chodí na víkendy nebo na prázdniny domů, případně do své pěstounské rodiny.

Specializovaná rezidenční péče je krátkodobá odborná péče pro traumatizované, zneužívané a týrané děti, děti s psychickými poruchami, které potřebují intenzivní, velice specializovanou péči.

Ústavy pro mladé delikventy jsou zřizovány v rámci specializovaného programu spravedlnosti pro mladé lidi, kteří jsou v nařízené ústavní péči nebo podmínce. Jsou určeny pro chlapce od 15 let, pro dívky od 17 let.

Všechny typy těchto služeb poskytují jak státní instituce, tak NGOs a soukromé osoby. Zodpovědnost za každé dítě ocitající se mimo vlastní rodinu nejdříve plně přebírá tzv. klíčový pracovník z místního obecního úřadu. Ten svolává a vede multidisciplinární setkání všech odborníku, ze kterého má vzejít tzv. plán péče, který reaguje na fyzické, sociální a vzdělávací potřeby dítěte. Z něho vychází tzv. plán umístění, ten určuje optimální umístění dítěte. Plán péče a plán umístění jsou závazné, klíčový sociální pracovník a s ostatními odborníky jej však pravidelně po čtyřech týdnech, pak po třech měsících a dále pak po šesti měsících nebo kdykoli jindy přehodnocuje. Státní správa má tak v celém procesu spíše roli koordinátora a konkrétní náhradní péče o děti je vykonávána hlavně NGOs a soukromými osobami.

Institutu pěstounské péče v nouzi ve Velké Británii se v České republice nejvíce blíží zařízení pro děti vyžadující okamžitou pomoc[143] (např. Klokánky zřizované Fondem ohrožených dětí). V těchto zařízeních se poskytuje okamžitá ochrana a pomoc, a to do doby než rozhodne soud o návrhu OSPOD na nařízení předběžného opatření. Ale praktická aplikace tohoto institutu zatím pokulhává, zařízení je málo a tak jsou děti ve většině případů umístěny do diagnostického ústavu. V České republice nefungují žádné jiné alternativy ke klasické pěstounské péči. Jako nejpotřebnější se do budoucna jeví především profesionální pěstounská péče a respitní pěstounská péče.

Profesionální pěstounská péče by měla být určena dětem, které mají vlastní biologickou rodinu, ale ta se o ně z vážných důvodů po určitou dobu nemůže starat – ztráta zaměstnání, bydlení, úmrtí v rodině aj.. Měla by být také určena dětem z dlouhodobě nefunkčních rodin, např. kde dochází k domácímu násilí, zneužívání, fyzického nebo psychického strádání některého člena rodiny. V neposlední řadě by měla sloužit dětem, vyžadujícím zvláštní péči, tj. dětem s vrozenými vývojovými vadami, dětem s tělesným a duševním postižením, dětem problematických rodičů (alkoholiků, drogově závislých, ve výkonu trestu odnětí svobody aj.). Profesionální pěstouni by měli být speciálně proškoleni a pěstounství by pro ně bylo zaměstnáním. Profesionální pěstounská péče by byla, stejně jako současná pěstounská péče, státem řízenou a kontrolovanou formou náhradní péče, nikoliv tedy řediteli dětských domovů či jiných ústavních zařízení.[144]

Respitní pěstounská péči by měla sloužit pro krátkodobé ulehčení rodině, která se stará o své těžce postižené dítě. Stejně tak by sloužila osamělým rodičům s pracovní dobou, která se neslučuje s péčí o dítě.

Pro zavedení těchto nových forem pěstounské péče je třeba novelizovat především ZOR, kde by došlo k rozšíření zákonem definované pěstounské péče. Dále zákon o sociálně-právní ochraně dětí, ve kterém by došlo k vymezení pravomocí OSPOD při zprostředkování, kontrole a vyhodnocování účinnosti, a postavení NGOs a rozmezí jejich pověření.

---

[143] srov. § 42 zákona o sociálně-právní ochraně dětí.

[144] K tomuto systému směřoval institut smluvních rodin zavedený zákonem o ústavní výchově, který opravňoval ředitele diagnostického ústavu ve zvláště odůvodněných případech rozhodnout o umístění dítěte do smluvní rodiny určené ředitelem. Tento institut však nevymezoval charakter ani obsah smlouvy neupravil práva povinnosti rodičů a dětí, nepodléhal žádnému opravnému prostředku. Nakonec byl zrušen na návrh prezidenta republiky Ústavním soudem nálezem Pl. ÚS 23/02 [Sb.n.u ÚS Svazek č. 27 usnesení č. 32 str. 347], pro rozpor s čl. 1, čl. 4 a čl. 79 odst. 3 Ústavy České republiky a čl. 4 odst. 1 a 2, čl. 7 odst. 1, čl. 10 odst. 2 a čl.32 Listiny základních práv a svobod.

4. Závěr

Práce obsahuje přehled standardů v oblasti ochrany rodiny a dítěte, které byly definovány mezinárodními organizacemi v závazných mezinárodních úmluvách, nezávazných rezolucích a doporučeních a ve výkladu kontrolních a rozhodovacích orgánů těchto organizací. Pozornost přitom byla kladena na postavení rodičů a dítěte v situacích, kdy je dítě z různých důvodů umístěno do péče mimo vlastní rodinu. Zhodnocena byla možnost jednotlivce dovolat se zmíněných standardů u mezinárodních kontrolních orgánů. Přiblížena byla i činnost mezinárodních neziskových organizací a jejich vliv na formulování standardů v této oblasti. Práce si kladla za cíl porovnat obecně přijaté mezinárodní standardy a míru jejich aplikace v České republice. Za tím účelem popsala systém ochrany rodiny a dítěte zakotvený v jejím právním řádu a přiblížit praxi kontrolních orgánů a soudů. Výsledkem pak bylo zjištění a popsání konkrétních nedostatků a návrh jejich řešení.

Jak vyplývá z mezinárodních deklarací a úmluv, rodina je přirozenou a základní jednotkou společnosti a má právo na ochranu ze strany společnosti a státu. Je přirozeným prostředím pro růst a blaho všech svých členů a zejména dítěte. Obecným přístupem uplatňovaným ve vztahu dítěte, rodičů a státu, je respektování prvotní odpovědnosti rodičů za výchovu a péči o dítě. Státy jsou povinny poskytnout rodičům potřebnou pomoc při plnění jejich úkolů výchovy dítěte. Dítě nemá být odňato svým rodičům proti jejich vůli. Rozhodující je ovšem zájem dítěte, který takový zásah ze strany státu ospravedlňuje. Oddělení dítěte od vlastních rodičů je zásahem do práva na respektování rodinného života a musí podléhat splnění řady podmínek. Pokud stát rozhodl o odnětí dítěte z rodiny, má takové dítě právo na speciální ochranu a pomoc. Stát by měl nejdříve hledat možnost umístění dítěte v širší rodině. Přednostně by měla být využita náhradní rodinná péče před péčí v institucionálních zařízeních.

Kontrolní mechanismy ustavené mezinárodními úmluvami jsou jen málo využívány a ve většině případů jsou neefektivní. Jako neúčinnější se jeví kontrolní mechanismus Evropské úmluvy, podle které se práva na respektování rodinného života může dovolat vůči státu každý jednotlivec u nezávislého Evropského soudu.

Mezinárodní i národní neziskové organizace hrají stále důležitější roli v činnosti mezinárodních smluvních orgánů. Poskytují těmto orgánům detailní nestranné informace a pomáhají šířit a aplikovat jejich doporučení v jednotlivých státech. Některé mají status konzultanta s možností účasti na zasedání orgánů organizací.

Kritika České republiky ze strany mezinárodních organizací a z řad odborníků je přes veškerý pokrok, který byl v oblasti ochrany práv dítě učiněn, oprávněná. Doposud nebyl vytvořen účinný a jednotný systém koordinace a kontroly dodržování práv dítěte. Pravomoci v oblasti ochrany dítěte a rodiny jsou roztříštěny mezi několik orgánů a žádný nenese konečnou odpovědnost. Jedním z řešení je vznik nového orgánu či přenesení pravomocí na jediný stálý orgán, který by měl na starosti celou problematiku péče, výchovy a ochrany dítěte, ve spojení s péčí a podporou rodiny.

V České republice existují rodiny, které ztrácejí nebo ztratily schopnost plnit své ekonomické a sociální funkce vůči svým dětem. Stát tuto situaci nejčastěji řeší odebráním dětí z této rodiny, aniž by jim poskytl jakoukoli preventivní nebo alespoň následnou pomoc, která by umožnila ponechat děti v rodině nebo by umožnila jejich rychlý návrat domů.

V České republice je stále uplatňována politika péče o dítě zbaveného rodinného prostředí, která preferuje umísťování dětí do institucionálních zařízení před možností náhradní rodinné péče. Přitom upřednostňování ústavní výchovy nemá oporu v žádném závazném právním dokumentu a je v rozporu s právem dítěte na život v rodinném prostředí. Systém náhradní rodinné péče není v České republice doceněn, rozvinut a podporován, přestože lépe respektuje potřeby dítěte. Chybí více typů náhradní rodinné péče, které by mohly pružněji reagovat na konkrétní situaci v níž se dítě nachází.

Jak vyplývá z výše popsaných nedostatků, řešením je především změna politiky státu a postoje jeho orgánů zabývajících se ochranou rodiny a dítěte. Souvisí s tím i urychlení procesu harmonizace legislativy s mezinárodními úmluvami závaznými pro Česká republiku, které formulují obecné standardy v této oblasti a důslednější aplikace těchto standardů v praxi.

5. Příloha

Tabulka č.1: Ústavní péče v resortu MŠMT v letech 1993 - 2003

Rok	Počet zařízení	Ústavní péče celkem				Dětské domovy					
		celkem	chlapci	dívky	úplní sirotci	Celkem		rodinného typu		internátního typu	
						Zařízení	klienti	zařízení	klienti	zařízení	klienti
1993	162	5839	3578	2261	63	105	3384	42	1267	63	2117
1997	209	7184	4367	2817	71	119	4118	34	939	85	3179
1998	181	6689	4056	2633	72	117	4143	39	1141	78	3002
1999	185	6901	4165	2736	74	119	4297	43	1361	76	2936
2000	191	7333	4462	2871	88	127	4624	45	1381	82	3243
2001	193	7222	4376	2846	81	129	4634	49	1576	80	3058
2002	196	7270	4349	2921	71	131	4594	53	1673	78	2921
2003	199	7250	4341	2909	65	134	4612	58	1811	76	2801
2004	219	7590	4573	3017	90	148	4867	-	-	-	-
Nárůst	57	1751	995	756	27	43	1483	16	544	13	684

Zdroj: Náhradní rodinná péče, číslo 1/2004

Tabulka č.2: Počty dětí a mládeže v ústavech sociální péče

počet svěřenců k 31.12. předchozího roku s celoročním a týdenním pobytem	1998	2001	2002	2003
ústav pro tělesně postiženou mládež	585	503	489	490
ústav pro tělesně postiženou mládež s přidruženým mentálním postižením	425	468	477	481
ústav pro tělesně postiženou mládež s více vadami	113	207	209	208
ústav pro mentálně postiženou mládež	9078	9256	9209	9247
celkem	10201	10434	10384	10426

Zdroj: Náhradní rodinná péče, číslo 1/2004

Tabulka č.3: Počty zařízení, lůžek a ročně přijímaných dětí do KÚ a DD do 3 let

počty	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
ústavů	49					41		39	39		39
lůžek	2626	2471	2334	2304	2251	2285	2208	2113	2136	1983	2060
dětí/rok	3277	3369	3195	2778	2650	2202	2277	2102	2171	1923	1842

Zdroj: Náhradní rodinná péče, číslo 1/2004

Tabulka č.4: Podíl dětí do tří let v ústavech na 10 000 dětí v populaci ve vybraných zemích

země	počet dětí
Slovinsko	0
Island	0
Velká Británie	1
Norsko	2
Rakousko	3
Irsko	6
Dánsko	7
Chorvatsko	8
Švédsko	8
Polsko	9
Holandsko	14
Itálie	14
Španělsko	23
Maďarsko	24
Francie	27
Slovensko	31
Rumunsko	33
Lotyšsko	42
Bulharsko	50
Belgie	54
Česká republika	60

Zdroj: Náhradní rodinná péče, číslo 3/2004

Tabulka č.5: Náhradní rodinná péče

Počet dětí svěřených do péče budoucích osvojitelů															
rok	1985	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
počet	597	546	499	530	475	463	543	628	575	634	499	566	512	545	464
Počet dětí svěřených do pěstounské péče															
rok	1985	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
počet	780	775	771	744	766	656	792	842	942	750	802	879	884	908	863
Počet žadatelů o osvojení															
rok	1985	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
počet	2407	2250	2352	2245	2254	1875	1990	1980	1650	2284	2531	2123	1969	2100	2369
Počet žadatelů o pěstounskou péči															
rok	1985	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
počet	311	451	482	501	484	455	387	516	427	640	864	720	632	730	752
Počet pěstounských rodin															
rok	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	
stav k 1.1.				4006	4012	4122	4405	4480	4391	4412	4390	4554	4594	4595	
stav k 31.12.	4138	4409		4028	4060	4256	4481	4560	4555	4661	4488	4607	4665	4844	

Zdroj: www.adopce.com/beta/adopce/tisk.php?stranka=22

6. Literatura

Knižní publikace:

Detrick, S., A commentary on the United Nations Convention on the Rights of the Child. Hague: Martinus Nijhoff Publishers, 1999

Goldstein, J., The best interest of the child: the least detrimental alternative. New York: Free Press, 1996

The Family in international and regional human rights instruments. Geneva : United Nations, 1999

Adoption and foster placement of children. New York, United Nations, 1980

Sudre, F. a kol., Mezinárodní a evropská právo lidských práv. Přeložil: Jiří Malenovský. Brno: Masarykova univerzita v Brně, 1998

Potočný, M., Ondřej, J., Obecné mezinárodní právo v dokumentech. Praha : C. H. Beck, 2000

Hubálková, E., Evropská úmluva o lidských právech. Praha : Linde, 2003

Dětská práva-dokumenty a informační materiály o ochraně dětí. Praha : PÚ JAK ČSAV,1991

Kučera, Z., Mezinárodní právo soukromé. Brno : Nakladatelství Doplněk, 2001

Hrušáková, M., Králíčková, Z., České rodinné právo. Brno : Nakladatelství Doplněk, 2001

Čapek, J., Právnický slovník evropské ochrany lidských práv. Praha : Orac, 2002

Malenovský, J., Mezinárodní právo veřejné (jeho obecná část) a poměr k vnitrostátnímu právu, zvláště k právu českému. Brno : Nakladatelství Doplněk, 2004

Pikna, B. Evropská unie – vnitřní a vnější bezpečnost a ochrana základních práv (na pozadí boje proti mezinárodnímu terorismu). Praha : Linde, 2002

Matějček, Z., Náhradní rodinná péče. Praha : Portál, 1999

Bubleová, V., Mezinárodní srovnání přístupů a forem realizace pěstounské péče. Praha : VÚPSV, 2002

Matějček, Z., Bubleová, V., Kovařík, J., Pozdní následky psychické deprivace a subdeprivace. Praha : Psychiatrické centrum Praha, 1997

Novotná, V., Burdová, E., Brabenec, F. Zákon o sociálně-právní ochraně dětí. Praha : Linde, 2000

Chromá, M., Anglicko-český právnický slovník. Praha : Leda, 1997

Chromá, M., Česko-anglický právnický slovník. Praha : Leda, 2001

Časopisecké publikace :

Dunovský, J., Význam rodina a její úloha ve výchově dětí. Náhradní rodinná péče, 2003, č. 1

Šlesingerová, K., Dítě je neoddělitelná součást rodiny. Náhradní rodinná péče, 2004, č. 3

Prohlášení neziskových organizací ke stavu systému náhradní rodinné péče a péče o dítě a rodinu. Náhradní rodinná péče, 2003, č. 2

Jonson, S., Zkušenosti s osvojením ve Velké Británii. Náhradní rodinná péče, 2003, č. 3

Piskáčová, K., Systém pěstounské péče ve Velké Británii. Náhradní rodinná péče,2004, č. 3

Děti zbavené rodinného prostředí. Náhradní rodinná péče, 2004, č. 2

Šabatová, A., Náhradní rodinná péče v praxi veřejného ochránce práv. In. Sborník z konference Aktuální otázky náhradní rodinné péče, Brno : TRIALOG, 2003

Baudyšová, Z., Práva dětí- teorie a praxe. Grantis , 2002, č. 6

Bílek, P., Ochrana práv dětí. In. Sborník z konference Plnění Úmluvy o právech dítěte českou republikou, Brno : Linie, 2001

Šturma,J. Tragédie kolektivní výchovy. Psychologie Dnes, 2001, č. 3

Šlesingerová, K. Děti do tří let v evropských ústavech. Náhradní rodinná péče, 2004, č. 3

Kovařík, J., Bubleová, V., Problémy ochrany práv dětí v ČR. Náhradní rodinná péče, 2004,č.1

Elektronické prameny:

Výbor pro práva dítěte – Projednání zpráv předložených vládami podle článku 44 Úmluvy. [citováno 15. února 2006] Dostupné z: http.//www.llp.cz/cz/tisk.php?mainText=site//show.php&id=22

Nevládní zpráva 2002 část 1., Připomínky k II. Periodické zprávě o implementaci Úmluvy o právech dítěte v České republice [citováno 15. února 2006]. Dostupný z: http.//www.llp.cz/cz/tisk.php?mainText=site//show.php&id=67

Souhrnná zpráva VOP za rok 2002. Dostupná z: http://www.ochrance.cz/dokumenty/dokumenty.php?back=/cinnost/index.php&doc=45

Souhrnná zpráva VOP za rok 2003. Dostupná z: http://www.ochrance.cz/dokumenty/dokumenty.php?doc=33&back=/dokumenty/hledej.php?oblast=207

Svobodová, M., Vrtbovská, P., Bártová, D. Zpráva o stávajícím stavu náhradní výchovné péče o děti a mládež bez rodinného zázemí v České republice.[20. února 2006]Dostupné z: http.//www.varianty.cz/download/doc/b ks/24.pdf

Závěry sekce pro práva dítěte Rady vlády ČR pro lidská práva. [10. února 2006] Dostupné z: http.//www.vlada.cz

Národní zpráva o rodině. Ministerstvo práce a sociálních věcí ČR 2004. [20. února 2006] Dostupné z: http.//www.mpsv.cz

Novela zákona o sociálně-právní ochraně dětí se vrací do PS. [citováno 9. února 2006] Dostupné z: http.//www.noviny-mpsv.cz

Další internetové zdroje:
http.//www.coe.int
http.//www.un.org
http.//www.ifco.info
http.//www.dci.com
http.//www.childwatch.nio.no
http.//www.europa.eu.int/comm/justice-home/funding/daphne
http.//www.quality4children.info/navigation/cms
http.//www.adopce.com/beta/adopce/tisk.php?stranka=22

Judikatura:

Evropský soud pro lidská práva
Marckx v. Belgie, rozsudek z 13. června 1979, Série A č. 31, odst. 31
Johansen v. Norsko, rozsudek z 7. srpna 1996, Sbírka rozsudků a rozhodnutí 1996-III, odst.64
B. v. Spojené Království, rozsudek z 8. července 1987, Série A č. 121, str. 30-31, 67-69
K. a T. v. Finsko, rozsudek z 27. dubna 2000 (nepublikováno)
T.P. a K.M. v. Spojené Království, rozsudek z 10. května 2001 (nepublikováno)

Ústavní soud České republiky
IV. ÚS 695/2000 [Sb.n.u.ÚS Svazek č.22 Nález č.66 str.83]
I. ÚS 669/02 [Sb.n.u.US Svazek č.32 Nález č.11 str.97]
Pl. ÚS 23/02 [Sb.n.u ÚS Svazek č. 27 Usnesení č. 32 str. 347]

7. Summary

The thesis contains the overview of standards related to the protection of the child and the family that have been defined by international organizations in the form of binding international conventions, non-binding resolutions and recommendations as well as in the interpretation of the supervisory and decision-making bodies of such organizations. At the same time, the attention was focused on the position of the parents and the child in situations with the child being placed, based on different reasons, in the care outside his or her own family. The possibility of an individual of invoking the said standards before the international supervisory bodies has been assessed. In addition, the activities of the international non-profit organizations and impact of the non-profit organizations on the wording of the standards related to this field have been approached. The aim of the thesis was set to provide comparison of the generally accepted international standards and the extent of their application in the Czech Republic. To attain this goal, the thesis provides a description of the system of the protection of the child and of the family according to their being embodied in the legislation and approaches the practice of the supervisory bodies and courts. The result lies in the finding and description of concrete insufficiencies together with the proposal for their solution.

As being suggested by international declarations and conventions, the family is a natural and basic unit of the society with the right to protection guaranteed by both the society and state. The family represents a natural environment for the growth and well-being of any of its members, especially of the child. The respect of the primary responsibility of the parents for education and care of the child forms the general approach applied in respect with the relationship between the child, parents and the state. The states are obliged to render the parents necessary assistance in the parents' performance of their child-rearing responsibilities. The child shall not be taken from his or her parents against their will. However, the interest of the child will be decisive for justifying such an interference, should it be taken by the state. The separation of a child from his or her own parents shall be considered as being an encroachment upon the right to respect the family life and it shall undertake to perform a number of conditions. Should the state have decided on taking the child away from his or her family, such a child shall be entitled to the right to a special protection and support. First of

all, the state should look for a possibility of placing the child in the extended family. A substitute family care should have preference to the care provided by institutional facilities.

The supervisory mechanisms installed based on international conventions have been applied only sporadically, and in the most cases they have been ineffective. The most efficient seems to be the supervisory mechanism of the European Convention giving the right to any individual to invoke the right to respect the family life against the state before an independent European Court.

Both the international and national non-profit organizations have been playing increasingly a more important role in the activities of international contractual bodies. They supply these bodies with detailed impartial information and help disseminate and implement their recommendations in individual states. Some of them possess the status of a consultant with the potential participation in the assemblies of the organizational bodies.

The standards formed on either international or regional levels only give theoretical protection both to the family and the child. The complete enforcement of international standards shall require their transfer to the level of any individual state. The state shall secure this by assuming international obligations. Being a member of the international community, Czech Republic has also assumed obligations based on many international conventions in connection with the status and protection of the family within the society, but in particular in connection with the position of the child therein.

In this respect, despite the progress made in the sphere of the protection of the child's rights, the criticism of the Czech Republic coming from international organizations and experts is justified. So far, no efficient and unified co-ordination and control of the system of observing the rights of the child has been established. The powers in the sphere of the protection of the child are split into several authorities, and none of them is endowed with the final responsibility. One of the solutions may be achieved by establishing a new authority, or by transferring the powers to a single permanent authority that would be in charge of the complete scope of the care, education and protection of the child in connection with the support for the family.

There are families in the Czech Republic who are loosing or have lost their ability of fulfilling their economic and social functions regarding their children. In most cases, the state has solved these situations by taking the children away from their families without providing any preventive or at least any subsequent support to them that might allow either to keep the children to their families or secure them a fast return home.

In the Czech Republic the policy of care of the child deprived of his or her family environment has been applied with the preference of the child being placed in institutional facilities to the possibility of supplying substitute family care. However, the preference of the institutional care has no support in any binding legal document and is in contradiction to the right of the child to live in a family environment. In the Czech Republic the system of the substitute family care has not been appreciated, developed or supported properly, even though it respects the needs of the child much better. Different types of substitute family care with a more flexible response to a specific situation which a child may face are still missing.

As the result of the above-mentioned insufficiencies, the solution may be achieved in particular by the change in the policy of the state and in the approach of its bodies being involved in the protection of the family and of the child. This is also connected with acceleration of the harmonization process of the legislation with international conventions binding to the Czech Republic formed by general standards set for this sphere and with their more consistent application in practice.