

Podvýbor pro rodinu

Výboru pro sociální politiku Senátu Parlamentu ČR

Zpravodajka podvýboru: JUDr. Daniela Kovářová, senátorka

**Zpravodajská zpráva k návrhu zákona, kterým se mění
zákon č. 349/1999 Sb., o Veřejném ochránci práv, a další normy**

I. Obecně

Předložený návrh zřizuje novou národní lidskoprávní instituci a institut ochránce práv dětí na půdorysu současné Kanceláře Veřejného ochránce práv. Nový dětský ombudsman a stávající veřejný ochránce práv (dále také VOP) mají být na sobě nezávislí - novela přichází s konceptem multiombudsmanské instituce (více ombudsmanů pod jednou střechou).

II. K obsahu návrhu

Požadavek zřízení instituce ochránce práv dětí údajně vyplývá z článku 4 Úmluvy o právech dítěte, publikované pod č. 104/1991 Sb., a z Obecného komentáře č. 2 k Úmluvě z roku 2002. V něm Výbor OSN pro práva dítěte doporučuje zakládání národních lidskoprávních institucí v souladu s Pařížskými principy, které určují minimální standardy pro jejich založení, kompetence a fungování. Zřízení národního orgánu pro práva dítěte doporučuje také Evropská úmluva o výkonu práv dětí (publikována pod č. 54/2001 Sb.), která se vztahuje hlavně na procesní práva dítěte v soudním řízení. Podle čl. 12 odst. 2 Úmluvy by tyto orgány měly podávat návrhy na posílení právní úpravy výkonu práv dětí, vyjadřovat se k návrhům zákonů týkajících se výkonu práv dětí, poskytovat všeobecné informace o výkonu práv dětí hromadným sdělovacím prostředkům, veřejnosti a osobám a orgánům, které se zabývají problematikou dětí, a zjišťovat patrně bez účasti rodičů názory dětí a poskytovat jim příslušné informace. Zřízení mechanismů prosazování a ochrany lidských práv, které budou svou podobou, pravomocemi i odpovědností uzpůsobeny zvláštním charakteristikám dětí a budou pro děti přístupné, dle důvodové zprávy doporučuje řada dalších mezinárodních dokumentů OSN a Rady Evropy.

Návrh počítá se samostatným a nezávislým výkonem agendy ochránce práv dětí na veřejném ochránci práv. Ochránce práv dětí bude při své činnosti s dítětem maximálně komunikovat, zjišťovat a zohledňovat jeho názor s přihlédnutím k jeho věku a rozumové a volní vyspělosti a posilovat tak jeho participaci.

Část budoucích úkolů ochránce práv dětí v současné době plní veřejný ochránce práv v rámci své kontrolní činnosti vykonávané vůči orgánům sociálně-právní ochrany dítěte, v oblasti náhradní rodinné péče, při vyřizování stížností na poměry v zařízeních pro děti a mnoha dalších oblastech státní správy. Tyto agendy by měl podle navrhované úpravy převzít ochránce práv dětí.

Kromě agendy stížností ve věcech dětí, kterými se doposud mohl věnovat veřejný ochránce práv, se navrhuje rozšířit záběr stížnostní agendy i na další subjekty. Ochránce práv dětí by se podle návrhu mohl zabývat stížnostmi (podněty dětí) na všechny správní orgány vykonávající působnost v oblasti veřejné správy (správní úřady, orgány územní samosprávy, fyzické a právnické osoby pověřené výkonem veřejné správy). Kromě toho by ochránce práv dětí měl dětem poskytovat poradenskou činnost v případech stížností proti subjektům, které nebudou spadat do jeho působnosti (např. organizátor volnočasových aktivit).

Na ochránce práv dětí se v těchto věcech nebudou moci obracet pouze děti, ale i jejich zákonní zástupci, popřípadě další osoby, které tímto nebudou nijak porušovat svou povinnost mlčenlivosti. Návrh rovněž předpokládá, že by ochránce práv dětí měl mít možnost provádět návštěvy zařízení, ve kterých se nachází děti (podobně jako veřejný ochránce práv v rámci agendy ochrany práv osob omezených na svobodě). Svou pozornost bude ochránce zaměřovat i na situace v dalších místech určených pro děti jako např. školská zařízení. Stejně tak bude pomáhat diskriminovaným dětem, dětem občanů EU, sledovat vyhošťování nezletilých či situaci dětí se zdravotním postižením. V těchto i dalších oblastech bude ochránce práv dětí úzce spolupracovat s veřejným ochráncem práv, a to i s ohledem na vzájemnou provázanost ochrany základních práv dětí s ochranou práv „dospělých“. U ochránce práv dětí bude na významu nabývat i funkce osvětová a vzdělávací, a to jak vůči samotným dětem, tak i dospělým v kontaktu s dětmi, aby u všech posílil povědomí o právech dítěte.

Navrhovaný § 22 odst. 6 předpokládá účast ochránce práv dětí v řízeních před soudy. Podle návrhu novelizací souvisejících předpisů by se mělo jednat v zásadě o stejná soudní řízení, ve kterých může vystupovat i veřejný ochránce práv, rozšířená o možnost vstupu do řízení ve věcech péče soudu o nezletilé a dalších řízení vyjmenovaných v nově navrhovaném § 8a zákona o zvláštních řízeních soudních. Možnost vstupu do soudních řízení je vnímána jako poměrně silné oprávnění, které by však ochránce práv dětí měl využívat spíše výjimečně zejména v případech, kdy se mu nepodaří dosáhnout nápravy standardní cestou působením na orgán sociálně právní ochrany dětí. Lze očekávat, že by ochránce této možnosti využil v 10–15 případech za rok.

Rozšíření věcné působnosti veřejného ochránce práv bude mít finanční dopad na výdaje státního rozpočtu, neboť v souvislosti s jejím převzetím a následně výkonem bude nutné kancelář personálně posílit. Finanční dopad na výdaje státního rozpočtu bude mít i zřízení nové funkce ochránce práv dětí a zabezpečení jeho činnosti ze strany kanceláře. Je sporné, jaký efekt v praxi tyto nové náklady mohou přinést.

Pařížské principy v souvislosti se zárukami nezávislosti národních lidskoprávních institucí vyslovují požadavek na zajištění „odpovídajícího financování“. Národní lidskoprávní instituci by měla být schopna zajistit výkon svého mandátu prostřednictvím svých zaměstnanců a ve svých prostorách. Zajištění finančních prostředků pro plnohodnotný, nezávislý a efektivní výkon povinností ombudsmana požadují rovněž Benátské principy. Zajištění dostatečných prostředků pro činnost národní lidskoprávní instituce je standardní součástí přezkumu v rámci akreditačního řízení. Nároky na státní rozpočet se v důvodové zprávě navrhuji ve čtyřech variantách odvislých od proporcionálního zajištění nově zřizovaných agend.

Dopady na podnikatelské prostředí nejsou podle důvodové zprávy očekávány přímo. Je však očekáván dopad v souvislosti se šetřením podnikatelské činnosti dotýkající se práv dítěte. Podnikatelé mohou nést případné výdaje související s šetřením (podávání informací). Ochránce však nebude moci ukládat podnikatelům žádné sankce či jiné povinnosti.

III. Legislativní proces

Autorem návrhu je Úřad vlády (ministr a předseda Legislativní rady vlády). V polovině července 2023 bylo ukončeno připomínkové řízení, o návrhu bude nyní rozhodovat vláda. S ohledem na aktuální složení Poslanecké sněmovny se dá očekávat jeho projednání v dohledné době.

Ombudsman zaslal ministrovi pro legislativu své připomínky k návrhu zákona. Veřejný ochránce práv tuto aktivitu vítá, nicméně upozorňuje, že k důstojnému vykonávání nových mandátů je potřeba náležité finanční a personální pokrytí.

Návrhem se dne 24. června 2023 zabývala Sekce pro rodinné právo České advokátní komory, která návrh považuje za nešťastný. Podle sekce povede k tomu, že z ombudsmana vznikne další „OSPOD“, čímž dojde k nežádoucímu tříštění veřejné správy, která své funkce plnil dostatečně.

V. Stanovisko zpravodajky

Návrh zásadně mění činnost VOP. Veřejný ochránce práv a ochránce práv dětí budou nově „prosazovat a chránit základní práva a svobody a chránit před špatnou správou.“ Ombudsman už se tak nebude zabývat primárně ochranou veřejných subjektivních práv před nezákonným postupem státní správy na základě individuální stížnosti jako doposud. **Jeho záběr bude nově mnohem širší a očekává se jeho proaktivní činnost.**

Agenda ochrany práv dětí je dnes svěřena řadě institucí spadajícím pod Ministerstvo spravedlnosti (opatrovnické soudy), Ministerstvo práce a sociálních věcí (OSPOD), Ministerstvo zdravotnictví (léčebná péče a zdravotnická zařízení), Ministerstvo školství, obce a kraje (školy, výchovné a diagnostické ústavy) či Ministerstvo vnitra (policie). Další instituci pro ochranu dětí zakládat netřeba, všechny potřeby dětí i jejich ochrana jsou již saturovány stávajícími institucemi. Přijetím navrhované právní úpravy dojde k duplicitě a agendy dětského ombudsmana se budou překrývat s kompetencemi OSPOD. Je také otázkou, z jakého důvodu předkladatel požaduje, aby právě mimo stojící orgán veřejného ochránce práv byl nadán pravomocí kontrolovat státní orgány (tedy

i například soudy), když všechny státní orgány a instituce disponují vlastní vnitřní i vnější soustavou kontrolních mechanismů.

Posílení práv dětí podporou ombudsmanské organizace je navíc nesystémové, protože ombudsmanský systém je v českém systému nesourodý prvek. Není pravdou, že by Česká republika byla povinna novou instituci chránící práva dětí zřídit, protože z mezinárodních smluv vyplývají doporučení, při jejich nevyužití nehrozí České republice sankce. Důvodová zpráva se odvolává na tzv. Pařížské principy z roku 1994 - ty však mají jen doporučující charakter.

Co je však mnohem více alarmující, je **posilování tendence státu narušovat rodičovská práva a kompetence, které jsou výsadou a povinností rodičů. Stát se tak drobnými krůčky snaží o postátňování (znárodňování) intimního rodinného prostředí.** Podobné návrhy, jako je návrh na zřízení nové štědře placené funkce dětského ombudsmana, vznikají v prostředí dotovaných neziskových organizací, jejichž aktivisté si takovou organizaci „ušijí“ na míru, aby pak mohli z polostátního prostředí přejít do státní instituce.

Konečně je zde možná marginální, ale ve světle aktuální fiskální situace **připomínka ekonomická:** Požadovat v současné finanční situaci obrovského deficitu finance na zřízení nových, a nikoliv akutně potřebných funkcí státu je nezodpovědné a nepochopitelné. Pokud by měl dětský ombudsman skutečně disponovat tak širokými oprávněními, jaká jsou v důvodové zprávě zmíněna (například že by měl sám oslovovat děti nebo vytvářet pro ně vlastní konzultační a komunikační programy, zastupovat děti v probíhajících soudních řízeních a reagovat na všechny dětské stížnosti, provádět systematický sběr informační a jejich neustálé vyhodnocování, formulovat doporučení státním orgánům apod.), potřeboval by pro svou činnost takřka nekonečné množství finančních prostředků, což si Česká republika v dnešní situaci obrovského rozpočtového schodku nemůže dovolit. Stačí se podívat na statistiky a počty opatrovnických řízení ve věcech nezletilých dětí, jichž ročně v ČR proběhne cca 30.000.

Důvodová zpráva uvádí, že by dětský ombudsman vstupoval do řízení jen výjimečně, nicméně pak se lze oprávněně ptát, proč v některých případech by měl dětský ombudsman na straně dítěte v řízení stát, a proč v jiných případech nikoliv, máme-li na mysli v každém jednotlivém případě nejlepší zájem dítěte.

Jak uvádí důvodová zpráva, zřízení nové funkce by v nejrozmáhlejší variantě vyžadovalo náklady na dětského ombudsmana ve výši 4 milionů korun ročně plus 12 odborných pracovníků, 5 nových zaměstnanců sekretariátu a 5 zaměstnanců v sekci vnitřní správy, dále cestovní výdaje na doprovázející právní zástupce plus náklady na činnost poradních a pracovních skupin ve výši cca 810.000 Kč plus náklady na nutné stavební práce ve výši 27 milionů Kč. V roce zahájení výkonu nové působnosti ochránce by celkové výdaje Kanceláře činily **74 630 091 Kč**. V letech následujících by pak každoročně činily **37 904 816 Kč**. Přibližně poloviční pak návrh počítá náklady v druhé variantě – rozšíření stávajících kompetencí veřejného ochránce práv spolu se zřízením nové pozice dětského ombudsmana. I třetí, na první pohled nejušpornější varianta počítá se prvotními výdaji ve výši více než 17 milionů korun a posléze každý rok s náklady přesahujícími 11 milionů korun. Nová a velmi dobře placená státní funkce však figuruje ve všech variantách návrhu.

Důvodová zpráva neuvádí, kde by měl obrovsky zadlužený stát vzít finanční prostředky na zřízení a provozování nového úřadu, ani jakému jinému resortu je plánuje odčerpat, aby Česká republika nezvyšovala už tak velké a neustále se zvyšující zadlužování.

Mnohé požadavky obsažené v návrhu nelze hodnotit jinak než jako úsměvné. Příkladem může být poradní konzultační orgán složený z dětí. Jako vysoce nepředvídatelné pak spatřuji navrhované rozdělení agendy mezi oba ombudsmany a právní úpravu předpokládaného přenechání části kompetencí nového VOP zástupci. Potřeba jasného vymezení kompetencí se plasticky ukázala v nedávné minulosti na výbušném vztahu mezi VOP a jeho zástupcem. Návrh zachází mnohem dál: staví vedle sebe dvě nezávislé hlavy úřadu s odlišnými kompetencemi. Jejich spolupráce tak podle návrhu fungovat může, ale také vůbec nemusí. A v takovém případě bude vzájemný spor dvou nezávislých neodvolatelných a nekontrolovatelných osobností neřešitelný.

Vzhledem k výše uvedeným skutečnostem je mé stanovisko k návrhu naprosto negativní.

V. Návrh usnesení

PODVÝBOR pro rodinu

Konstatuje, že

- a) nejlepší zájem dítěte nejlépe sledují a ochrání jeho nejbližší – milující rodiče;**
- b) v případě jejich selhání disponuje Česká republikou řadou institucí k ochraně dětí určených;**
- c) návrh je ve skutečnosti pokusem, jak se stát může vládat do intimity rodinných vztahů, a snahou omezit jejich rodičovská práva, suverenitu rodičovské péče a její přesun směrem k byrokratickým institucím;**
- d) návrh zasahuje do kompetencí jiných státních institucí, jejichž úkolem je ochrana nejlepších zájmů dětí;**
- e) ombudsmanský systém ochrany práv občanů a jejich lidských práv je cizorodým prvkem v českém právním řádu i v české demokracii;**
- f) v dnešní finanční situaci je požadavek na zřízení nové nezávislé lidskoprávní instituce výrazem naprostého nepochopení a ztráty loajality s českým státem a s jeho občany;**
- g) pevně doufá, že Poslanecká sněmovna návrh nezařadí na pořad svého jednání.**

7. srpna 2023

JUDr. Daniela Kovářová