

Usnesení

Výboru pro práva dítěte Rady vlády České republiky pro lidská práva

(dále jen „Výbor“)

ze dne 27. 9. 2017

ve věci tematické zprávy – Kvalita výchovně-vzdělávací činnosti v zařízeních pro výkon ústavní nebo ochranné výchovy ze dne 4. 5. 2017, č. j. ČŠIG-1423/17-G2

Výbor pro práva dítěte konstatuje velmi silné znepokojení nad obsahem tematické zprávy České školní inspekce – Kvalita výchovně-vzdělávací činnosti v zařízeních pro výkon ústavní nebo ochranné výchovy ze dne 4. 5. 2017, č. j. ČŠIG-1423/17-G2, a to jak pro zjevnou protiprávnost mnoha jejích závěrů, které zcela odhlíží nejen od lidských práv a svobod dítěte, jak jsou zakotveny na ústavní i mezinárodní úrovni, především v Úmluvě o právech dítěte (č. 104/1991 Sb.), ale rovněž od zákonné právní úpravy realizace ústavní výchovy a výkonu ochranné výchovy, tak i pro zjevné politické zabarvení tohoto obsahu. Výbor považuje předmětnou tematickou zprávu České školní inspekce s ohledem na její obsah pouze za další z důkazů nezbytnosti sjednocení systému péče o ohrožené děti, k němuž se vláda zavázala jak v Národní strategii ochrany práv dětí, schválené usnesením vlády č. 4 ze dne 4. 1. 2012, tak ve svém usnesení č. 1033 ze dne 23. 11. 2016, jímž schválila podnět Rady vlády pro lidská práva k předmětné otázce, schválený dne 15. 12. 2015.

Odůvodnění usnesení:

Výbor pro práva dítěte (dále jen „Výbor“) považuje, po seznámení se s novou tematickou zprávou České školní inspekce (dále jen „ČŠI“), č. j. ČŠIG-1423/17-G2, která byla zveřejněna dne 4. 5. 2017, za nezbytné důrazně poukázat na skutečnost, že předmětná zpráva v celé řadě svých zjištění, doporučení i závěrů hrubým způsobem ignoruje především lidskoprávní rozměr problematiky, na niž se zaměřuje, a v některých ohledech též relevantní zákonnou úpravu. To v konečném důsledku zjištěním i závěrům zprávy nutně odpírá jakoukoli legitimitu i relevanci, jelikož všechny orgány veřejné moci, včetně ČŠI, musí při své činnosti respektovat a dodržovat především právní normativní rámec, daný jak ústavněprávními, tak i zákonnými právními předpisy, a teprve v jejich rámci uplatňovat postupy *lege artis*, odpovídající moderním vědeckým poznatkům a metodám z předmětné oblasti.

Za nejzávažnější nedostatky uvedené tematické zprávy Výbor považuje především:

- **úplnou absenci odlišení povahy a účelu ústavní výchovy jako rodinněprávního opatření a ochranné výchovy jako trestněprávního opatření**, která vyúsťuje ve zcela nesprávné uchopení povahy a účelu ústavní výchovy a zcela nepřípustné rozšíření

- důvodů, pro které lze dítě zbavit jeho osobní svobody a podrobit jej režimovým opatřením, oproti důvodům, pro které lze zbavit osobní svobody dospělého;
- **úplnou absenci respektu k lidské důstojnosti dítěte**, která zapovídá, aby k dítěti či obecně k člověku bylo přístupováno jako k věci, jako k druhově zaměnitelné veličině (k tomu viz nálezy ze dne 7. 2. 2015, sp. zn. IV. ÚS 412/04); absence respektu k lidské důstojnosti dítěte v konečném důsledku vede k legitimizaci výrazně paternalistických intervencí, a to v rozporu se současnými standardy ochrany práv a svobod dospívajících¹;
 - **popření základních povinností vyplývajících ze zákazu diskriminace**, konkrétně povinnosti zajistit přístupnost a poskytnutí přiměřených úprav tak, aby i děti, které jsou nositeli znaku zvláštní zranitelnosti, nebyly segregovány a nebyly nuceny opustit přirozené prostředí; tematická zpráva naopak vyzývá k přijetí kroků, které povedou k prohloubení segregace dětí (vytvoření specializovaných zařízení), a **legitimizuje medicínský přístup ke specifickým potřebám člověka**, který příčinu problému spatřuje nikoli v prostředí, nýbrž v člověku.

Za zcela nepřijatelné poté Výbor pro práva dítěte považuje zjevné politické zabarvení zprávy, projevující se zejména v závěru, dovozujícím, bez jakéhokoli bližšího odůvodnění a bez odpovídajícího zohlednění právního rámce, že školská zařízení pro výkon ústavní výchovy (a školská zařízení pro výkon ochranné výchovy) by měla zůstat v gesci Ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy. Výbor přitom zdůrazňuje, že tento závěr, při nejmenším v případě školských zařízení pro výkon ústavní výchovy, hrubým způsobem odporuje řadě dostupných analýz (zmínit lze především Návrh optimalizace řízení systému ochrany práv dětí a péče o ohrožené děti, SocioFactor, 2015), národním strategickým dokumentům (Národní strategie ochrany práv dětí, usnesení vlády č. 4 ze dne 4. 1. 2012), jakož i vlastnímu stanovisku Rady vlády pro lidská práva, vyjádřenému v podnětu ke sjednocení systému péče o ohrožené děti ze dne 15. 12. 2015, schváleném usnesením vlády č. 1033 ze dne 23. 11. 2016.

I. Rozdílná povaha a účel ústavní a ochranné výchovy

Za nejzávažnější nedostatek předmětné tematické zprávy považuje Výbor tu skutečnost, že tato zpráva žádným způsobem nevymezuje účel ústavní výchovy a ochranné výchovy, které jsou ve školských zařízeních pro výkon ústavní výchovy a ochranné výchovy realizovány. Vymezení účelu ústavní výchovy na straně jedné a ochranné výchovy na straně druhé by přitom mělo představovat základní východisko podobně zaměřeného dokumentu. Tematická zpráva ČŠI dobře dokládá, k jaké deformaci zjištění i závěrů může dojít v případě, že k vymezení účelu ústavní výchovy a ochranné výchovy přistoupeno

¹ K tomu viz, *inter alia*, Obecný komentář Výboru OSN pro práva dítěte č. 20 (2016) – implementace práv dítěte během dospívání, CRC/C/GC/20; Obecný komentář Výboru OSN pro práva dítěte č. 21 (2017) – děti ulice (children in street situations), CRC/C/GC/21; Obecný komentář Výboru OSN pro práva dítěte č. 12 (2009) – právo dítěte být slyšeno, CRC/C/GC/12, odst. 84; Obecný komentář Výboru OSN pro práva dítěte č. 14 (2013) – právo dítěte na zohlednění jeho nejlepšího zájmu jako předního hlediska, CRC/C/GC/14, odst. 44; Tematická zpráva zvláštního zpravodaje OSN pro nejvyšší dosažitelnou úroveň fyzického i psychického zdraví, Dainiuse Purase, o právu dospívajících na zdraví, 4. 4. 2016, A/HRC/32/32.

není. Tematická zpráva je totiž v převážné části popisem poměrně silně zakořeněné protiprávní praxe, kterou však navzdory zákonným právním předpisům a navzdory zákonem vymezené roli ČŠI jako nezákonnou nehodnotí, nýbrž tuto praxi bere jako legitimní východisko pro dovozování konkrétních inspekčních zjištění a závěrů. Tematická zpráva tak v konečném důsledku vychází z předpokladu, že je zcela legitimní a zákonná, pokud je ústavní výchova ukládána v reakci na protiprávní činnost dětí, dosahující intenzity trestné činnosti či činnosti jinak trestné, či v návaznosti na takové rizikové projevy v chování dítěte (nezajištění docházky dítěte do školy, nerespektování autorit dítětem v rodině i ve škole, agresivní chování dítěte, psychiatrické problémy dítěte, zneužívání návykových látek dítětem apod.).

Tematická zpráva tedy zcela přehlíží, že ústavní výchova není zákonným institutem, jímž by bylo možné reagovat na popsané negativní skutečnosti v životě dítěte, byť je tak k ní důsledku dlouhodobě zažitě praxe stále přistupováno, a to jak ze strany škol a školských zařízení, tak ze strany soudů i orgánů sociálně-právní ochrany dětí (dále jen „OSPOD“). Dlouhodobá zažitost však předmětnou praxi nemůže zbavit její nelegitimnosti a nezákonnosti.

Ústavní výchova je nástrojem zvláštní ochrany dítěte trvale či dočasně zbaveného svého rodinného prostředí, jemuž je stát povinen zajistit náhradní prostředí, v němž mu bude zajištěna péče, jak tyto závazky vyplývají z čl. 20 odst. 1 a 2 Úmluvy o právech dítěte. Tomuto jejímu účelu odpovídá postavení opatření jiné formy péče o dítě, které vyplývá z jejího systematického zařazení v občanském zákoníku v části druhé hlavy III. – poručenství a jiné formy péče o dítě. Jako jiná forma péče o dítě tak ústavní výchova nemůže být využívána jako sankční nástroj reagující na chování dítěte, které je jeho okolím (typicky školou, ale i vlastními rodiči, či společností jako takovou) vnímáno jako „problémové“, či jako nástroj směřující k zajištění ochrany společnosti. K zajištění těchto účelů slouží jiná opatření, která jsou součástí jiných než rodinněprávních systémů - opatření soudnictví ve věcech mládeže podle zákona č. 218/2003 Sb., o odpovědnosti mládeže za protiprávní činy a o soudnictví ve věcech mládeže (dále jen „ZSM“), a to včetně ochranné výchovy, a detenční opatření v podobě zdravotní detence podle občanského zákoníku a zákona č. 372/2011 Sb., o zdravotních službách a podmínkách jejich poskytování (dále jen „zákon o zdravotních službách“), a sociální detence podle zákona č. 108/2006 Sb., o sociálních službách (dále jen „zákon o sociálních službách“).

Ústavní výchova je tedy rodinněprávním opatřením, jehož účelem je dítěti zajistit náhradní péči za situace, kdy je toto dítě dočasně či trvale zbaveno péče svých rodičů, tj. za situace, kdy přirozené prostředí dítěte nedokáže, z různých důvodů, zajistit ochranu dítěte v takové míře, aby tím dítě nebylo vystaveno nepřiměřenému, tj. závažnému a současně pravděpodobnému ohrožení. Důvody pro nařízení ústavní výchovy tak vždy musí stát na straně přirozeného prostředí dítěte nikoli na straně dítěte samotného.

Tímto se ústavní výchova významným způsobem liší od výchovy ochranné, jejíž uložení je naopak podmíněno tím, že dítě bylo shledáno odpovědným ze spáchání činu jinak trestného (dítě mladší 15 let, trestně neodpovědný mladistvý) či ze spáchání provinění (trestně odpovědný mladistvý). Ochranná výchova jako ochranné opatření v systému

trestní spravedlnosti musí plnit funkci speciální prevence, která by v tomto případě měla spočívat nejen v zajištění výchovy, nýbrž současně, stejně jako jakékoli jiné „pobytové“ ochranné opatření, v zajištění izolace dítěte, která by měla být nezbytná k zajištění ochrany společnosti jako základní funkci systému trestní spravedlnosti.

Projevem zcela rozdílné povahy a účelu ústavní výchovy jako rodinněprávního opatření jiné formy péče o dítě na straně jedné a ochranné výchovy jako trestněprávního opatření je poté zákonný požadavek na praktické oddělení realizace obou opatření [k tomu viz § 13 odst. 2 a § 14 odst. 2 zákona č. 109/2002 Sb., o výkonu ústavní výchovy nebo ochranné výchovy ve školských zařízeních a o preventivně výchovné péči ve školských zařízeních (dále jen „ZVÚOV“)]. Tento požadavek však v praxi není naplňován, na což poukázal mj. veřejný ochránce práv již v roce 2007, když ve své zprávě ze systematických návštěv školských zařízení pro realizaci ústavní výchovy a výkon ochranné výchovy uvedl, že *„tento „úhelný kámen“ zákona není v praktické politice MŠMT naplněn a v konečném důsledku může docházet k porušení práv dětí s nařízenou ústavní výchovou. K rozdílu v obou právních institucích viz Pl. ÚS 31/96 (Sb. n. u. US. svazek č. 7, náleží č. 41, str. 279, 103/1997 Sb.). Požadavek vyšší oddělení dětí s nařízenou ústavní výchovou od dětí s uloženou ochrannou výchovou vyplynul rovněž z legislativních změn (výše zmiňovaná novela ZVÚOV – bod 12) směřujících ke zprůsnění podmínek v režimu OV; jak bylo v důvodové zprávě zákona č. 383/2005 Sb. uvedeno, je úmyslem nové právní úpravy mimo jiné také „zřetelnější oddělení režimu výkonu ústavní a ochranné výchovy“. Smyslem oddělení obou režimů je ochrana dětí s nařízenou ÚV, tedy záruka, že přísnější režim, včetně existence stovebně technických prostředků a kamer, nedopadne i na ně. I v tomto ohledu ale ochránce podotýká, že je podle jeho názoru u dětí s uloženou ochrannou výchovou nutné rozlišovat důvody jejího uložení (tedy, zda se jedná o odklon od trestního opatření ve smyslu § 12 písm. b) ve spojení s § 22 ZSVM nebo zda byla ochranná výchova uložena podle § 93 odst. 2 popř. 3 ZSVM, rovněž viz bod 11 a 12). Ochránce výsledek návštěv přesvědčil o tom, že je tento základní princip předvídaný zákonem zcela ignorován. Ochránci prozatím není znám ústav zřízený odděleně pro výkon OV a má za to, že tato praxe neodpovídá duchu zákona, který sice předvídá možnost zřídit oddělené výchovné skupiny v rámci jednoho zařízení, ale s tím, že by se mělo jednat o výjimku a nikoli o pravidlo.“* (k tomu viz Zpráva z návštěv zařízení, v nichž se vykonává ústavní nebo ochranná výchova, 2007, odst. 16). Na tomto stavu se přitom od doby, z níž pocházejí citované závěry veřejného ochránce práv, nic nezměnilo.

Od tematické zprávy ČŠI, jejímž úkolem je mj. též výkon kontroly nad dodržováním právních předpisů, které se vztahují k poskytování vzdělávání a školských služeb, by přitom bylo oprávněné očekávat, že její zjištění a doporučení budou obsahovat mj. právě požadavek na důsledné dodržování pravidla oddělení realizace ústavní výchovy od výkonu ochranné výchovy, a bude-li ČŠI doporučovat zřízení specializovaných zařízení, bude přitom vycházet právě ze zákonné úpravy § 13 odst. 2 a § 14 odst. 2 ZVÚOV. Tematická zpráva ČŠI však namísto toho doporučuje specializaci zařízení nikoli podle zákonného klíče, nýbrž podle specifických potřeb umístěných dětí, což v konečném důsledku však neznamená nic jiného než vznik mimořádně segregujícího prostředí, zcela v rozporu s moderními principy poskytování pomoci a podpory lidem ve zranitelné situaci (k tomu více viz níže část IV.). V této souvislosti nelze nepoukázat na skutečnost, že ČŠI v tomto ohledu pracuje s kategoriemi dětí, které nemají žádný zákonný podklad, nýbrž jsou

ukotveny toliko v prováděcí vyhlášce k ZVÚOV č. 483/2006 Sb., přičemž na protiústavnost tohoto přístupu k dětem poukázal opět veřejný ochránce práv již v roce 2007.

Konkrétně se jedná o kategorii dětí, označovanou jako děti „s extrémními poruchami chování“. Veřejný ochránce práv zdůraznil, že „ZVÚOV termín „extrémní poruchy chování“ nezná. Ze zákonem používané kategorie „závažné poruchy chování“ není možno vyvodit kategorii přísnější, neboť tím dochází ke zpřísnění zákonem předvídaného režimu a zásahu do práv nad jeho rámec. ZVÚOV naopak používá termín „zvlášť závažné poruchy chování“ (§ 14 odst. 3), tento pojem se však v předmětné vyhlášce neobjevuje a termín „extrémní poruchy“ rozhodně není jeho ekvivalentem, jak jazykovým, tak funkčním.“ (Zpráva z návštěv zařízení, v nichž se vykonává ústavní nebo ochranná výchova, 2007, odst. 34).

V dané souvislosti tak nelze než vyjádřit politování nad tím, že orgán, jehož úkolem je kontrolovat dodržování právních předpisů, ve své zprávě vychází ze zcela protiprávní aplikace zákonné právní úpravy, na niž poukázal veřejný ochránce práv již před 10 lety.

II. Problematika nařizování ústavní výchovy z důvodu rizikových projevů v chování dítěte z hlediska práva dítěte na osobní svobodu

V souvislosti s otázkou smyslu a účelu ústavní výchovy nelze přehlédnout, že institucionalizace člověka, tím spíše nedobrovolná institucionalizace, vždy velmi intenzivním způsobem zasahuje do řady jeho základních práv a svobod, dítě nevyjímaje. Těmito právy a svobodami je vedle práva na ochranu rodinného a soukromého života typicky též osobní svoboda dítěte, což jednoznačně konstatoval i Ústavní soud ve svém nálezu ze dne 2. 4. 2009, sp. zn. II. ÚS 1945/08, v němž zdůraznil, že „vytržení dítěte z existujícího rodinného prostředí představuje nejen zásah do soukromého a rodinného života, ale do jisté míry i zásah do osobní svobody. To rozhodně v situaci, když dítě se svým odnětím z rodinného prostředí nesouhlasí a je lhostejné, do jaké míry je toto rodinné prostředí prospěšné zájmům dítěte, které má stát povinnost upřednostňovat. V každém případě je dítě vytrháváno z prostředí, ve kterém je zvyklé žít a projevoval se a je možné předpokládat, že v něm bude mít zájem žít a rozvíjet se i nadále. Rodinné prostředí je tedy pro dítě prostorem svobody a jakékoliv jiné prostředí za prostor osobní svobody dítěte proto považovat zásadně nelze. Posledně uvedené platí především pro zařízení zřizovaná orgány veřejné moci, tedy především ústavní zařízení, která mají (nutně) vlastní režim, který vnucují (v souladu se zákonem svým chovancům.“

Osobní svoboda by v demokratickém právním státě měla patřit k jedné z nejvýznamnějších hodnot, což ve své judikatuře dovodil i Ústavní soud, když konstatoval, že „osobní svoboda představuje v demokratickém a právním státě jednu z nejdůležitějších hodnot. Je předpokladem toho, aby si mohl každý sám uspořádat svůj vlastní život, aby mohl rozhodovat o jeho podstatných aspektech a svým jednáním usilovat o vlastní štěstí. Jakkoliv tato svoboda již ze své podstaty nemůže být neomezená, se zásahy do ní mohou být spojeny neodstranitelné následky ve všech sférách života jednotlivce. Stát, který je založen na úctě k právům a svobodám člověka a občana (čl. 1 odst. 1 Ústavy), do ní proto může zasahovat na základě zákona a v jeho mezích a nesmí se přitom dopustit svévole. Trvání na dodržení všech zákonem stanovených podmínek jejího omezení představuje

základní garanci, že budou skutečně respektována práva dotčeného jednotlivce a že v jeho případě nedojde ke zneužití moci.“ (k tomu viz nálezn Ústavního soudu ze dne 17. 2. 2015, sp. zn. III. ÚS 916/13).

Hodnotě osobní svobody ostatně odpovídá i skutečnost, že to byla právě osobní svoboda a požadavek zákonnosti zásahu do osobní svobody, jakož i právo na soudní přezkum této zákonnosti, které se staly předmětem prvních psaných kodifikací z oblasti lidských práv a základních svobod (k tomu viz, *inter alia*, Magna Charta Libertatum z roku 1215, či Habeas Corpus Act z roku 1679). Základní smysl a účel Úmluvy o právech dítěte lze přitom vnímat jako konkretizaci jednotlivých základních práv a svobod, které byly již dříve zakotveny v Mezinárodním paktu o občanských a politických právech a v Mezinárodním paktu o hospodářských, sociálních a kulturních právech, a to ve specifickém kontextu jedné ze zvláště zranitelných skupin, konkrétně dětí. Jinými slovy, Úmluvu o právech dítěte lze v celém svém souhrnu vnímat jako konkretizaci závazků vyplývajících ze zákazu diskriminace při realizaci základních práv a svobod na základě statusu člověka coby dítěte, podobně jako Úmluva o právech osob se zdravotním postižením není ničím jiným, než konkretizací závazků vyplývajících ze zákazu diskriminace při realizaci základních práv a svobod na základě zdravotního postižení. V souladu se zákazem diskriminace a závazky z něj vyplývajících platí, že dítě by se právně ani fakticky nemělo dostávat do nepříznivější situace než dospělý.

K tomu však v případě nařizování ústavní výchovy pro důvody, které uvádí tematická zpráva, zcela zjevně dochází, a to jak z hlediska hmotněprávního, tak i z hlediska procesního postavení dítěte. Je-li dítěti nařizována ústavní výchova z důvodů, které tematická zpráva označuje jako „zanedbávání péče a výchovy“, k čemuž podle zprávy došlo v celkem 1559 případech (39,1% dětí), a mezi něž tematická zpráva řadí řadu rizikových projevů v chování dítěte, které však nedosahují intenzity trestné činnosti (pozn. tematická zpráva zde nesystematicky zmiňuje i samotnou trestnou činnost, kterou však dále uvádí ještě v rámci samostatné kategorie), pak nejenže je porušována zásada legality, jelikož není respektován účel tohoto opatření vyplývající přímo z občanského zákoníku (viz výše), ale navíc tím právně i fakticky dochází k rozšíření palety důvodů, pro které lze dítě zbavit jeho osobní svobody, a to oproti důvodům, pro které lze zbavit osobní svobody dospělého. Tato praxe velmi úzce souvisí s otázkou tzv. statusových deliktů. Proti existenci statusových deliktů se přitom důrazně vyslovil Výbor OSN pro práva dítěte, a to mj. ve svém Obecném komentáři č. 10 z roku 2007 (k tomu viz CRC/C/GC/10, odst. 8; Obecný komentář je dostupný z: <https://daccess-ods.un.org/TMP/7391470.07465363.html>), když se ztotožnil se závěry tzv. Říjádskou směrnicí OSN, tj. Směrnicí OSN pro prevenci delikvence mládeže (rezoluce Valného shromáždění OSN ze dne 14. 12. 1990, A/RES/45/112), která v bodě 56. zdůrazňuje, že *„za účelem předcházení další stigmatizace, viktimizace a kriminalizace mladých lidí musí národní právní řád zaručovat, že žádné jednání, které není považováno za protiprávní jednání či není sankcionováno v případě, že by bylo spácháno dospělým, nebude považováno za protiprávní jednání a nebude sankcionováno v případě, že bude spácháno mladou osobou“.*

Je-li pak ústavní výchova nařizována v návaznosti na protiprávní činnost dítěte, dosahující intenzity trestné činnosti či činnosti jinak trestné, pak nelze přehlédnout, že tím fakticky dochází k obcházení procesních záruk, které jsou dítěti garantovány v trestním řízení či by měly být dítěti garantovány v řízení o činu jinak trestném jako kvazitrestním řízení (k tomu viz, *inter alia*, nálezn Ústavního soudu ze dne 17. 2. 2015, sp. zn. III. ÚS 916/13; (viz též, *inter alia*, *Blokbín proti Rusku*, rozsudek Velkého senátu Evropského soudu pro lidská práva ze dne 23. 3. 2016, stížnost č. 47152/06), jakož i hmotněprávních podmínek pro zbavení dítěte osobní svobody na základě některého z opatření soudnictví ve věcech mládeže. Dítě tedy tímto způsobem může být zbaveno osobní svobody za situace, kdy by nebyly naplněny podmínky pro uložení některého z opatření soudnictví ve věcech mládeže, které by rovněž vyústovalo ve zbavení osobní svobody dítěte, což je třeba z hlediska mezinárodního práva rovněž označit za zcela nepřipustnou a hrubě protiprávní praxi.

Tematická zpráva se přitom proti této praxi žádným nevymezuje, ba právě naopak zcela legitimizuje využívání ústavní výchovy jako sankce či ochranného opatření (ve smyslu ochrany společnosti) svého druhu. Tomu totiž jasně odpovídá i užívaná terminologie trestního práva, která však není vztahována pouze k institutu ochranné výchovy, nýbrž na jakýkoli pobyt dítěte ve školském zařízení, bez rozlišení jeho zákonného smyslu a účelu. Je přitom zcela nepřipustné, aby s ústavní výchovou jako opatřením jiné formy péče o dítě byly spojovány takové cíle jako reedukace či resocializace, její realizace bývala označována jako resocializační proces či s ní bylo spojováno jakékoli „podmíněné propuštění“, což je zákonný institut, který se nevztahuje dokonce ani k ochranné výchově (k ní se vztahuje pouze podmíněné umístění mimo výchovné zařízení podle § 85 ZSM), tím spíše se pak nemůže vztahovat k ústavní výchově. „Podmíněné propuštění“ je totiž označení, kterým školská zařízení v praxi začala hovořit o pobytu dítěte mimo zařízení podle § 30 zákona č. 359/1999 Sb., o sociálně-právní ochraně dětí, přičemž tím dala jasně najevo, jakým způsobem institut ústavní výchovy pojmají a jak k němu v praxi přistupují – jako k nástroji převýchovy dítěte, což však nemá žádnou oporu ani v zákonné ani v ústavněprávní rovině.

Od ČŠI by přitom bylo legitimní očekávat, že to bude právě ona, kdo se ze svého postavení kontrolního orgánu proti předmětné praxi vymezí, a nikoli, že ji bude kompletně a bez jakéhokoli kritického zhodnocení přebírat a tímto ji v konečném důsledku legitimizovat.

III. Problematika nařizování ústavní výchovy proti vůli dítěte v případě dospívajících dětí

Z postavení ústavní výchovy jako opatření jiné formy péče o dítě dále vyplývá, že v případě dětí, které dosáhnou určitého stupně rozumové a volní vyspělosti, typicky počínaje 14. – 15. rokem věku, by již ústavní výchovu nemělo být možné nařídít, respektive její nařízení nutně musí být podmíněno souhlasem dospívajícího dítěte, které chce ústavní výchovu využít jako opatření sociálního zabezpečení svého druhu. Hlavním

důvodem, který nutně vede k tomuto závěru, je skutečnost, že děti počínaje 14. – 15. rokem věku jsou typicky již natolik vyspělé, že nevyžaduje poskytování péče ve vlastním slova smyslu. To neznamená, že by se jednalo o člověka, který by neměl status zvláštní zranitelnosti, pokud jde o právo na sociální ochranu a sociální zabezpečení. Realizace těchto práv však nesmí popírat další základní práva dítěte a samotnou podstatu lidské důstojnosti dítěte, nýbrž naopak musí vytvářet podmínky pro to, aby dítě mohlo všechna svá základní práva a svobody realizovat na rovnoprávném základě s ostatními.

Nedílnou součástí lidské důstojnosti člověka je právo přijímat autonomní rozhodnutí o svém životě, děti nevyjímaje. Úmluva o právech dítěte toto právo dítěte zakotvuje ve vztahu k jeho rodičům či jiným pečujícím osobám z blízkého okolí dítěte v čl. 5 a ve vztahu ke všem dalším subjektům, soukromého i veřejného práva, v čl. 12 odst. 1 Úmluvy, přičemž jediným korektivem tohoto práva stanoví rozvíjející se schopnosti dítěte. Korektiv rozvíjejících se schopností dítěte však nesmí být aplikován tak, aby v konečném důsledku zužoval prostor dětí pro přijímání svobodných rozhodnutí o svém životě oproti prostoru, který má k dispozici dospělý, bez legitimního a přiměřeného důvodu.

K tomu ovšem typicky dochází v případě dospívajících dětí, jimž jsou proti jejich vůli vnučována opatření, která deklarují, že se snaží dítě ochránit. Korektiv rozvíjejících se schopností totiž obsahově není totožný se schopností přijmout rozhodnutí, které bude z obecného hlediska pojímáno jako „rozumné“ či „dobré“. I dospívající dítě má právo činit ohrožující rozhodnutí, přičemž na ochranu dítěte před jejich následky nelze intervenovat jinak než využitím měkkých nástrojů v podobě zajištění informovanosti dítěte, jak ohledně povahy předmětu jeho rozhodnutí, tak ohledně jeho možných následků, a v podobě poskytnutí poradenství. Dospívající dítě však nemůže být stavěno do situace, kdy princip autonomního rozhodování a možnosti volby funguje jen na jednu stranu, tj. kdy se dítě může autonomně rozhodovat jedině v případě, že tím bude vyhovovat požadavkům a očekáváním dospělých, avšak v opačném případě, tj. chtělo-li by přijmout rozhodnutí, s nímž dospělí kolem něj, ať již jde o jeho rodiče či o osoby v postavení profesionálů, nesouhlasí, bude vůči dítěti přijato donucovací opatření a dítě bude případně i zbaveno své osobní svobody.

Tento závěr zcela jednoznačně vyplývá z Obecného komentáře Výboru OSN pro práva dítěte č. 14, který v souvislosti s popisem metodologie posuzování a určování nejlepšího zájmu dítěte a vztahu obsahu nejlepšího zájmu dítěte a práva dítěte na zohlednění jeho názoru uvádí, že *„čím více má dítě znalostí a zkušeností a čím větší je jeho schopnost porozumění, tím více se role rodičů, poručníka, opatrovníka nebo jiné osoby odpovědné za dítě posouvá od toho, kdo dítě vede a uděluje mu pokyny, k tomu, kdo dítěti věci připomíná a později k tomu, kdo s dítětem věci sdílí, a to na partnerském základě“* (k tomu viz CRC/C/GC/14, 2013, odst. 44).

Rozšiřování autonomní sféry dítěte postupně s věkem a vyspělostí dítěte velmi výstižně popsala též britská Sněmovna lordů ve známém a i v českém prostředí poměrně citovaném případě Gillick, v němž lord Fraser uvedl: *„Podle mého názoru odporuje běžné zkušenosti lidstva, při nejmenším v západní Evropě současného století, konstatovat, že dítě nebo dospívající setrvává pod plnou kontrolou svých rodičů do doby, než dosáhne stanoveného věku zletilosti,*

jímž je ve Spojeném království nyní 18 let, a že při dovršení tohoto věku náhle získává nezávislost. Ve skutečnosti většina moudrých rodičů uvolňuje svou kontrolu postupně, jak dítě roste, a pobízí jej k tomu, aby svou nezávislost nabývalo postupně. Navíc stupeň rodičovské kontroly, která je skutečně vykonávána nad konkrétním dítětem, se v praxi výrazným způsobem liší v závislosti na míře porozumění a inteligence dítěte a soudy nemohou podle mého názoru tyto skutečnosti ignorovat. Společenské zvyklosti se mění a právo by mělo tyto změny, pokud mají zásadní význam, zohledňovat a fakticky je taky zohledňují.“ (Gillick v. West Norfolk and Wisbeck Area Health Authority [1985] 3 All E. R. 410 - 411, rozhodnutí Sněmovny lordů ze dne 17. 10. 1985)

Právo na autonomní dítětem, samozřejmě v mezích zákonných norem, které dopadají i na dospělé, se přitom týká i takových oblastí jako je pohlavní život dítěte či otázka užívání návykových látek dítětem. To zcela jednoznačně konstatoval i zvláštní zpravodaj OSN pro právo každého na nejvyšše dosažitelnou úroveň fyzického i psychického zdraví ve své zprávě o právech dospívajících ze dne 4. 4. 2016 (A/HRC/32/32), Dainiuse Purase. Zvláštní zpravodaj, v kontextu tematické zprávy ČŠI velmi výstižným způsobem, poukázal na to, že *„dospívání samo o sobě může být základem diskriminace, kdy k mnoha dospívajícím je přístupováno, jako by byli nebezpeční či nepřátelští, neschopní činit rozhodnutí, jsou zharováni své osobní svobody, vykořisťováni nebo vystavováni násilí jako přímému důsledku jejich věku.“* (odst. 51). Zvláštní zpravodaj dále zdůraznil, že *„povaha opatření přijímaných za účelem ochrany dospívajících a jejich aplikace musí odrážet rozvíjející se schopnosti získané během dospívání“* (odst. 11), přičemž současně poukázal na nezbytnost rozlišování mezi zjištěním názoru a skutečným respektem k právu dítěte na přijímání autonomních rozhodnutí, když uvedl, že *„pouhé konzultativní mechanismy nejsou dostatečné proto, aby vedly k naplnění práva být slyšeno a práva být brán vážně“* (odst. 56).

Přímo ve vztahu k otázce užívání návykových látek dospívajícími zvláštní zpravodaj důrazně apeluje na to, aby skutečnost, že dítě užívá návykové látky či je na těchto látkách závislé, nevedla k popření jeho participačních práv, mezi něž patří i právo na respektování autonomního rozhodování v míře přiměřené jeho rozvíjejícím se schopnostem, a důrazně se vyslovuje proti využívání donucovací intervence v podobě detenčních center určených pro řešení užívání návykových látek (odst. 103). Ve vztahu k dětem s psychosociálním postižením poté zvláštní zpravodaj zdůrazňuje, že *„by měly být opuštěny modely založené na značné medikaci a institucionalizaci a měly by být nabazeny systémy včasné intervence a srozumitelnými komunitními multisektorálními službami.“* (odst. 76). V obecné rovině poté zvláštní zpravodaj poukazuje na to, že *„stigmatizace, demonizaci a diskriminace dospívajících např. kriminalizováním nebo patologizováním jejich chování a odlišností negativně ovlivňuje jejich sociální roli, jak ji vnímají, sebevědomí, blaho i smysl pro rozvíjení svých schopností.“* (odst. 15).

Z uvedeného vyplývá, že tematická zpráva ČŠI by v souvislosti se zjištěním, že *„ve většině případů přicházejí děti do zařízení ve věku 15 – 18 let, což z hlediska působení na další vývoj dítěte není ideální; patologické změny v chování dítěte jsou již velmi rozsáhlé a negativní vzorce chování silně zakořeněné; většina těchto dětí má ovšem problémy od raného dětství“*, neměla dospívat k závěru, že dítě by se do systému náhradní péče mělo dostat mnohem dříve (což by v konečném důsledku odporovalo principu přiměřenosti zásahu do základních lidských práv a svobod dítěte i jeho rodičů, který znemožňuje přijetí jakéhokoli nadměrně preventivního zásahu),

nýbrž by naopak měla poukázat na mimořádnou problematičnost, z pohledu Výboru, s oporou o výše citované závěry, dokonce protiprávnost předmětné praxe.

IV. Základní principy poskytování pomoci a podpory lidem v nepříznivé sociální situaci

V neposlední řadě považuje Výbor za nezbytné poukázat na nepřijatelnost některých zcela jasně deklarovaných přístupů k poskytování pomoci a podpory ohroženým dětem, které nevycházejí z respektu k lidské důstojnosti těchto dětí a které tyto děti nepřijatelným způsobem stigmatizují. Tyto přístupy se projevují již v první řadě v používaných výrazech (viz mj. výrazy jako „jedinec“, „problémový jedinec“), jimiž zcela odpovídají konstatování typu, že děti „v běžné škole selhaly“, že dítěti brání ve výběru školy „objektivní důvody, např. poruchy chování“, či že „přemístěním problémového jedince se situace v ústavu stabilizuje“.

Citovaná konstatování hrubým způsobem odporují základním zásadám vztahujícím se k poskytování pomoci a podpory dětem ve zranitelné situaci, jak tyto vyplývají ze zákazu diskriminace, a v konečném důsledku nevedou k ničemu jinému než k prohloubení segregace dětí, již jsou děti vystaveny již pouze z toho důvodu, že jsou institucionalizovány.

Tato konstatování dávají rovněž znát, že základem poskytování intervence ve školských zařízeních, o nichž tematická zpráva pojednává, je paternalismus a medicínský přístup, čemuž ostatně odpovídá i skutečnost, že žádná či pouze formální pozornost je věnována metodám, stavějícím do centra intervence samotné dítě, stejně jako důraz, který je kladen na diagnostiku a diagnózu dítěte.

Jinými slovy, na prostředí, která s dítětem přicházejí do kontaktu, nejsou v tomto modelu, pokud jde o zajištění specifických potřeb dítěte, kladeny téměř žádné nároky. Dítě buď požadavkům tohoto prostředí dokáže dostát a pak v něm může setrvat, anebo nedokáže, a pak musí putovat do zvlášť upraveného prostředí, v němž dochází ke kumulaci dětí se stejnými nebo podobnými specifickými potřebami. V případě, že dítě má specifické potřeby a potřebuje zajištění zvláštní formy pomoci a podpory, nehledá se, jakým způsobem mu tuto pomoc zajistit v prostředí, v němž se již nachází a které by mělo být co nejvíce přirozené, nýbrž se hledá nové prostředí, které pro toto dítě bude uzpůsobeno (přičemž toto uzpůsobení často spočívá pouze v segregaci dítěte a v zajištění vyšší míry jeho izolace). Přímým projevem tohoto přístupu je též výše zmíněné doporučení k další specializaci a profilaci jednotlivých zařízení podle specifických potřeb dětí (nazývaných v tematické zprávě velmi často jako „poruchy“), stejně jako požadavek na zvýšení odborných pracovníků v jednotlivých zařízeních.

Tento přístup však hrubě odporuje závazkům vyplývajícím především ze zákazu diskriminace, spočívající především v povinnosti zajistit přístupnost všech služeb nabízených a poskytovaných veřejnosti, stejně jako v povinnosti zajistit poskytnutí přiměřených úprav konkrétnímu dítěti v návaznosti na jeho specifické potřeby. Z obou

uvedených povinností přitom vyplývá povinnost poskytovat pomoc a podporu vždy v co nejméně omezujícím a co nejméně specifickém prostředí, nejlépe v běžném prostředí. Bariéry, s nimiž se člověk v postavení zvláštní zranitelnosti může v tomto ohledu setkávat, nejsou jeho bariérami, nýbrž bariérami prostředí, které není dostatečně flexibilní na to, aby dokázalo poskytnout pomoc a podporu i tomuto člověku. Pokud člověk v postavení zvláštní zranitelnosti musí odcházet za pomoci a podporou do specifického prostředí, neselhává tak on, nýbrž právě a pouze toto prostředí, případně systém jako celek, který tomuto člověku nedokázal zajistit takovou pomoc a podporu v přirozeném prostředí, která by ho před segregací uchránila, ačkoliv to bylo jeho povinností.

Paternalistický a medicínský přístup, z něhož vychází předmětná tematická zpráva ČŠI, přitom není ničím jiným než opětovným, byť ze strany ČŠI zjevně nechtěným, projevem nezbytnosti sjednocení systému péče o ohrožené děti, jak k němu vyzvala vládu mj. i Rada vlády pro lidská práva, která si jako svůj podnět osvojila podnět Výboru k předmětné otázce. Je zcela nepřijatelné, aby jednotlivé součásti systému fungovaly na zcela rozdílných přístupech ke svým klientům, a to tím spíše, nedokáže-li jedna ze součástí dlouhodobě respektovat základní principy poskytování pomoci a podpory lidem ve zranitelném postavení, vyplývající z jejich lidských práv a základních svobod. Stejně tak je nepřijatelné, aby změny jednotlivých součástí systému vycházely ze zcela odlišných právně-filozofických paradigmat. V neposlední řadě je zcela nezbytné co nejrychleji odstranit institucionální překážky, které brání účinnému financování naplňování závazků vyplývajících ze základních práv a svobod dítěte, včetně práva dítěte na ochranu před diskriminací a z něj vyplývající povinnosti zajistit přístupnost i poskytnutí přiměřených úprav v co nejméně omezujícím prostředí (k tomu viz Obecný komentář Výboru OSN pro práva dítěte č. 19, CRC/C/GC/19, 2016, odst. 60).