

# MEZINÁRODNÍ OCHRANA PRÁV DÍTĚTE

HARALD CHRISTIAN SCHEU

## 1. VZNIK ÚMLUVY OSN O PRÁVECH DÍTĚTE

V roce 1959 ozřejmila deklarace Valného shromáždění OSN, že zvláštní ochrana dítěte je důležitým cílem mezinárodního společenství. Prohlášení obsahující výčet sociálních práv dítěte byla sice z právního hlediska nezávazná, ukazovala však, v jakém rámci se budou další diskuse pohybovat. Když OSN vyhlásila rok 1979 jako „Mezinárodní rok dítěte“, řeč byla již o závazné úmluvě na ochranu dítěte. První návrh takové konvence v rámci OSN předložila polská vláda. Tento návrh se velkou mírou orientoval na deklaraci OSN z roku 1959 a setkal se na začátku jen s malou odezvou. Vlády členských států, ale také UNICEF zřejmě nebyly zainteresované.<sup>1</sup> Polská delegace na to předložila ještě v roce 1979 druhý zlepšený návrh konvence, který neobsahoval jen sociální a hospodářská, ale i politická práva dítěte.

Pro účely kompetentní a rozsáhlé analýzy zřídil Výbor OSN pro lidská práva pracovní skupinu, která vzala polský návrh jako diskusní podklad. Procesu vypracování úmluvy se zúčastnili kromě členů Výboru OSN pro lidská práva také představitelé jiných mezinárodních organizací (např. UNICEF) a tzv. NGO, tj. nevládních organizací. Zejména příspěvek nevládních organizací je považován za podstatný pro konečnou verzi úmluvy.<sup>2</sup> Jako nedostatek je třeba uvést, že rozvojové země nebyly dostatečně reprezentovány a kromě toho se vypracování úmluvy zúčastnil jen malý počet členských zemí OSN.<sup>3</sup>

Poté, co byl návrh úmluvy dne 5. února 1988 pracovní skupinou přijat v prvním čtení, byl probrán Generálním sekretariátem OSN a znovu předán pracovní skupině k přepracování. Po druhém čtení v pracovní skupině se dostal text návrhu ke Komisi OSN pro lidská práva, a dále dne 8. března 1989 k Sociální a hospodářské

<sup>1</sup> The United Nations Convention on the Rights of the Child. A Guide to the “Travaux Préparatoires”, compiled and edited by Sharon Detrick, Dordrecht 1992, 21.

<sup>2</sup> Viz. pn. 1, 24–25.

<sup>3</sup> Haslinger, Markus: Bewirkt die UN-Konvention über die Rechte des Kindes einen neuen völkerrechtlichen oder menschenrechtlichen Status des Kindes in Österreich?, in: Expertenbericht zum „Un-Übereinkommen über die Rechte des Kindes“, Bundesministerium für Umwelt, Jugend und Familie, Wien 1993, 18–34, 24.

radě. Dne 20. listopadu 1989 byl návrh Valným shromážděním OSN přijat konsensem a dne 26. ledna 1990 byl předložen k podpisu. Ještě téhož dne byla Úmluva o právech dítěte (ÚPD) podepsána 60 státy. ÚPD vstoupila v platnost dne 2. září 1990, když byla ratifikována 20. státem.

Nelze v žádném případě přehlédnout, že k vypracování komplexní úmluvy o právech dítěte došlo v citlivé fázi konfliktu mezi Západem a Východem. Dále hrají zejména v otázce práv dítěte významnou roli kulturní a sociální rozdíly uvnitř mezinárodního společenství. Proto není divu, že konečné znění ÚPD bylo předloženo teprve po zdoluhavých diskusích. Tzv. travaux préparatoires zprostředkovávají velmi jasný dojem o tom, jakým způsobem ochromily diskusní proces v pracovní skupině právě rozdílné názory a představy jednotlivých států.

Sporná byla již definice pojmu dítěte v ÚPD. Návrh Senegalů vycházel z momentu zplození a obsahoval proto ochranu lidského plodu.<sup>4</sup> Toto stanovisko se nemohlo prosadit proti liberální koncepci interrupce, kterou zastávaly některé evropské státy. Tyto státy uznaly příslušné právní postavení teprve živě narozenému dítěti.<sup>5</sup> Z diplomatických důvodů bylo vyškrtáno ustanovení o začátku postavení dítěte z ÚPD. Kompromisní znění se nachází v preambuli, která však nemůže sloužit pro účely přímé interpretace čl. 1 ÚPD.<sup>6</sup> Čl. 1 sice stanovuje horní věkovou hranici, úprava postavení nenarozeného dítěte však zůstává v rámci volného uvažování státu. Přitom představuje i horní věková hranice pouze slabý kompromis, protože tato hranice 18 let platí jenom, pokud dotyčný stát nestanoví dospělost dříve. Státy tak mají volnost období ochrany dále omezovat.

Dalším příkladem pro komplikovanou genezi ÚPD je otázka sloučení rodin podle čl. 10. Především státy bývalého socialistického tábora popíraly právo rodičů opustit zemi.<sup>7</sup> Na druhé straně nechtěly západní průmyslové země zaručit rodičům automatické právo na vstupní vízum pro účely sloučení rodin. Také v tomto bodu zbyl pouhý kompromis, který ponechává úpravu vycestování a vcestování jednotlivým státům. Existuje jen příslib, řešit žádosti o vycestování či vcestování blahovlně, lidsky a urychleně a nediskriminovat ani rodiče, ani děti na základě podání takové žádosti.<sup>8</sup>

Z těchto příkladů je zřejmé, že ÚPD je nápadně neurčitou a nejasnou mezinárodněprávní smlouvou. Velký počet měkkých formulací je cenou za snahu získat co nejvíce smluvních stran pro podpis a ratifikaci smlouvy. V některých bodech se tím obešlo rozhodnutí o citlivých ideologických otázkách. V jiných případech tím byl

<sup>4</sup> E/CN.4/1989/48, para. 76.

<sup>5</sup> Stejným směrem kráčí i ty státy, které při ratifikaci odevzdaly interpretativní prohlášení, že vnitrostátní úprava interrupce není v rozporu s čl. 6 ÚPD.

<sup>6</sup> Odst. 9 preambule zní: "Bearing in mind that, as indicated in the Declaration of the Rights of the Child, the child, by reason of his physical and mental immaturity, needs special safeguards and care, including appropriate legal protection, *before as well as after birth.*" (Vyznačeno autorem).

<sup>7</sup> E/CN.4/1986/39, para. 23.

<sup>8</sup> Čl. 10 odst. 1: "In accordance with the obligation of State Parties under article 9, paragraph 1, applications by a child or his or her parents to enter or leave a State Party for the purpose of family reunification shall be dealt with the State Parties in a positive, humane and expeditious manner. State Parties shall further ensure that the submission of such a request shall entail no adverse consequences for the applicants and for the members of their family."

umožněn přístup i těm státům, které kvůli značným ekonomickým problémům nejsou schopny splnit ani zlomek sociálních práv dítěte obsažených v úmluvě.

Vlastní problematika ÚPD spočívá v tom, že vzhledem k mnoha základním právům dítěte neobsahuje žádné konkrétní závazky států. Opakovaně najdeme formulaci „vhodná opatření“ (appropriate measures)<sup>9</sup>, a ve většině ustanovení slibují státy jen snahu (shall).<sup>10</sup> Tento dojem, který při čtení textu úmluvy automaticky získáme, je posilován výhradami a interpretativními vysvětleními. Je úkolem právní vědy vždy zjistit vlastní substanci ÚPD, která se skrývá za měkkými a nepřesnými formulacemi a omezujícími klausulemi, a připomínat smluvním stranám závazky, které ratifikací úmluvy převzaly.

## 2. ÚČINEK ÚPD

### 2.1. Výklad úmluvy v dobré víře

ÚPD je mezinárodněprávní smlouvou ve smyslu Vídeňské úmluvy o smluvním právu (VÚSP) a zavazuje proto státy k plnění konvence v dobré víře.<sup>11</sup> Panuje názor, že způsobení formální vnitrostátní aplikovatelnosti nestačí pro plnění v dobré víře, ale že zásada dobré víry předpokládá účinnou realizaci se zřetelem na politické, sociální a ekonomické důsledky.<sup>12</sup>

Na tomto pozadí hraje interpretační praxe zúčastněných států při následující implementaci do vnitrostátního práva významnou roli. Význam praxe států pro jednoznačný výklad norem mezinárodního práva uznává také VÚSP. Každá smluvní strana, která chce docílit interpretace podle zásady bonae fides, musí nutně sledovat příslušnou praxi jiných států. Tím je řečeno, že implementace úmluvy do vnitrostátního práva představuje dlouhodobý proces, a to i diskuse na mezinárodní úrovni.

Systém zpráv zakotvený v ÚPD na tento aspekt zřejmě bere ohled, protože v čl. 43 je zřízen kvalifikovaný orgán, který má pozorovat a hodnotit vývoj na národní a mezinárodní úrovni, totiž Výbor OSN pro práva dítěte. Stejně důležité je zapojení jiných odborných organizací, UNICEF a jiných orgánů OSN do diskusního procesu.<sup>13</sup> S tím

<sup>9</sup> Srovn. čl. 2 odst. 2, čl. 3 odst. 2, čl. 4, čl. 18 odst. 3, čl. 19, odst. 1, čl. 21 lit. d), atd.

<sup>10</sup> Srovn. čl. 11 odst. 1, čl. 12 odst. 1, čl. 14 odst. 1, čl. 20 odst. 2, atd.

<sup>11</sup> Čl. 32 VÚSP.

<sup>12</sup> Zemanek, Walter: Das Völkervertragsrecht, Österreichisches Handbuch des Völkerrechts, 2. Aufl., Neuhold, Hanspeter, u.a. (Hg.), Band 1, 1991, Rz. 270.

<sup>13</sup> Čl. 45 lit. a: "In order to foster the effective implementation of the Convention and to encourage international co-operation in the field covered by the Convention:

The specialized agencies, the United Nations Children's Fund and other United Nations organs shall be entitled to be represented at the consideration of the implementation of such provisions of the present Convention as fall within the scope of their mandate. The Committee may invite the specialized agencies, the United Nations Children's Fund and other competent bodies as it may consider appropriate to provide expert advice on the implementation of the Convention in areas falling within the scope of their respective mandates. The Committee may invite the specialized agencies, the United Nations Children's Fund and other United Nations organs to submit reports on the implementation of the Convention in areas falling within the scope of their activities."

je nutně spojena publicita, která může efektivní realizaci ÚPD jen prospět. Nerušené fungování těchto kontrolních mechanismů by mohlo alespoň některé z již zmíněných slabín úmluvy vyrovnat. V této souvislosti je však třeba, aby se mezinárodní kontrolní orgány opíraly o konkrétní právní podklady a aby nevyvozovaly z nepřesného textu úmluvy žádné nekryté závazky států. Jen přesná právní argumentace zakládá potřebnou autoritu a důvěryhodnost Výboru OSN pro práva dítěte, na jejímž základě může dotyčné státy nabádat k určitému chování.

## 2.2. Nejlepší zájem dítěte (*"best interest of the child"*)

Při výkladu jednotlivých ustanovení ÚPD je bezpochyby relevantní především text úmluvy. Je pochopitelné, že opakovaně se používá základní pravidlo obsažené ve čl. 3 odst. 1 úmluvy, podle kterého je při všech aktivitách, které se dotýkají dětí, nejlepší zájem dítěte primárním hlediskem.<sup>14</sup> Tato formulace umožňuje na první pohled extenzivní výklad ÚPD ve prospěch dítěte. Ve skutečnosti byla geneze této konkrétní normy příliš komplexní na to, aby byla tak jednoduchá aplikace přípustná. Nelze přehlédnout, že polský návrh vycházel z tehdy platné socialistické reality, která znamenala, že státní zásahy byly v centrálních oblastech rodinného práva samozřejmostí. Rozvažování mezi zájmy státu, rodičů a dítěte dopadalo ve většině případů ve prospěch státu, přičemž byla touto konstrukcí omezena práva rodičů. Polský návrh, který předpokládal pro zájmy dítěte přední význam, nechal proto práva rodičů stranou.<sup>15</sup>

V této souvislosti bylo zásluhou Spojených států, že zájmům dítěte nebyl poskytnut rozhodující význam (*"paramount consideration"*), ale jenom přednostní význam (*"primary consideration"*).<sup>16</sup> V praxi umožňuje tento rozdíl značný ohled na jiné zájmy než jen na zájmy dítěte. Tato myšlenka je obsažena také v ustanovení čl. 3 odst. 2 ÚPD, které zakotvuje zřetel na zájmy rodičů a jiných zákonných zástupců. Z těchto důvodů není interpretace v tom smyslu, že zájmy dítěte mají přednost před všemi jinými zájmy, v souladu s ÚPD. V určitých případech se mohou vyskytnout konflikty mezi zájmy dítěte a zájmy rodičů, které musí být vyřešeny na základě věcně oprávněného zvážení hodnot.

Vznik čl. 3 ÚPD ukazuje, že nejlepší zájem dítěte nelze chápat jako neomezený interpretační princip. V žádném případě nemůže sloužit k tomu, aby byly z nepřesného znění úmluvy odvozeny široké požadavky. S ohledem na difícilní genezi ÚPD by bylo zcestné se domnívat, že státy chtěly citovanou normou v tak velké míře omezit vlastní interpretační prostor. Závazky států musí být bez pochybností zjištěny aplikací všeobecně uznávaných zásad výkladu a nemohou být odkazem na nejlepší zájem dítěte rozšířeny nad rámec (nízkého) smluvního konsensu.

<sup>14</sup> "In all actions concerning children, whether undertaken by public or private social welfare institutions, courts of law, authorities or legislative bodies, the best interest of the child shall be a primary consideration."

<sup>15</sup> E/CN.4/1349, 3; druhý polský návrh.

<sup>16</sup> Verschraegen, Bea: Die Kinderrechtskonvention, Wien 1996, 18.

### 2.3. *Duch úmluvy*

Jak dokázala *Verschraegen* na základě různých příkladů, existuje ve vědecké literatuře tendence rozšířit prostor pro aplikaci ÚPD vzhledem k duchu („l'esprit“) úmluvy.<sup>17</sup> Tento přístup má umožnit stanovení určitých závazků států i tam, kde nelze ve znění úmluvy a v dokumentech o vzniku ÚPD pro to najít oporu. Pro aplikaci takového principu však neexistuje v mezinárodním právu podklad. Zřetel k duchu mezinárodní úmluvy lze brát jen tehdy, vyjadřuje-li se dostatečně v rámci teleologické či systematické interpretace.

Proto je nutné zkoumat především cíl a smysl smlouvy, jak to předepisuje čl. 31 VÚSP. Tímto způsobem zjistíme jednoznačnou a nepochybnou vůli států, vyjádřenou jak ve výslovných stanoviskách, tak i jednoznačnou praxí. Z textu není možné odvodit samostatný duch smlouvy, který neodpovídá vůli států. Nemůžeme předpokládat zvláštní dynamiku úmluvy, která rozšiřuje prostor pro aplikaci o prvky, které nejsou kryté teleologickou interpretací.

Formulace „duch úmluvy“ patří spíše do preambule, jejíž obsah hraje v rámci klasických interpretačních metod určitou roli. Odst. 8 preambule ÚPD se odvolává na duch míru, důstojnosti, snášenlivosti, svobody, rovnosti a sounáležitosti. Taková ustanovení nejsou přímo právně účinná, mohou však pomáhat při výkladu smlouvy, pokud spadají do obvyklých interpretačních metod.

## 3. ÚPD V EVROPSKÉM KONTEXTU

### 3.1. *Souvislost evropské ochrany lidských práv*

Navzdory euforii, která byla s přijetím ÚPD spojená, je třeba konstatovat, že úmluva zůstala v mezinárodním kontextu jen slabým nástrojem ochrany dítěte. Opatrný a nezávazně formulovaný text úmluvy obsahuje většinou jen takové závazky států, kterým neodpovídají konkrétní subjektivní práva dítěte. Na mezinárodní úrovni neslíbily smluvní strany o moc víc než pouhou snahu o ochranu práv dítěte. Státy se musí tedy snažit o to, aby zlepšovaly a podporovaly životní situaci dětí. Plnění tohoto závazku vede sice logicky k určitému konání ze strany státu. Závazek k přijetí určitých stanovených opatření z toho však nevyplývá. Zvýšená ochrana práva dítěte tak záleží na politickém a morálním tlaku, který vychází z ÚPD a jejích kontrolních mechanismů. Je v zájmu Výboru OSN pro práva dítěte, aby mohl svou autoritou ovlivňovat státy, např. doporučeními a návrhy.

Bylo již naznačeno, že podstatným důvodem pro kompromisnost ÚPD je inhomogenita mezinárodního společenství. Smluvními stranami úmluvy se staly státy,

<sup>17</sup> *Verschraegen*, poz. 16, 33–35.

kteřé pŕisluŕejí ke zcela rozliĝným kulturním svĕtům a pro kteřé pŕitom platí rozdiĝné sociální a politické podmínky. Skuteĝná realizace ÚPD zísává na tomto základě v rozdiĝných regionech rozdiĝný rozmĕř.

Nejpozdĕji od pŕijetí Evropské úmluvy o ochranĕ lidských pŕáv a základních svobod (EÚLP) v roce 1950 reklamoval evropský kontinent pro sebe pŕední pozici v oblasti ochrany lidských pŕáv. Dodržování zaruĝených základních pŕáv v politické a sociální realitĕ západoevropských států bylo v neposlední řadě zásluhou konkrétního kontrolního mechanismu EÚLP. To vŕaĝ nebylo jediným důvodem pro úspĕch EÚLP, protože zásady evropské ochrany lidských pŕáv se mohly v souvislosti demokratických a právních států rozvíjet mnohem lépe než v státech, kteřé mají v tĕchto oblastech nedostatky. O demokratický základ se opířala kromĕ toho prosperita fungujícího ekonomického řádu.

Pŕíznivé okolí, ve kterém se vyvíjela základní politická a obĝanská pŕáva, působí i ve zvláŕtních oblastech ochrany lidských pŕáv, jako napŕ. v otázce ochrany národnostních menŕin, rovnoprávnosti mužů a žen a pŕáv dítěte. Ĉlenské země Rady Evropy (RE) vyjádŕily brzy po pŕijetí ÚPD zámĕř konkretizovat měkký globální standard OSN na regionální úrovni. Dne 1. února 1990 doŕlo k pŕijetí doporuĝení Parlamentním shromáždĕním RE,<sup>18</sup> ve kterém státy výslovnĕ uvítaly pŕijetí ÚPD. Souĝasnĕ byly vyzvány pŕisluŕné výbory RE vypracovat vhodné právní nástroje pro ŕíŕší a zlepŕenou ochranu. Takové snahy se mohou opířat o ĝl. 41 ÚPD, podle kterého platí ustanovení úmluvy jen subsidiárnĕ k úpravám na vnitrostátní ĝi mezinárodní úrovni, obsahujícím vyšší standard ochrany dítěte.

### 3.2. „Strategie pro děti“

Instituce RE se v 90. letech zabývaly otázkou pŕáv dítěte velmi intenzivně. Ve smĕřnici 491 z roku 1993 rozhodlo Parlamentní shromáždĕní, ve spolupŕáci s UNICEF, o vypracování „strategie pro děti“, která měla evropským státům sloužit jako inspirace a pomoc. Ĉlenské země RE zŕejmĕ sdílejí názor, že ÚPD nekládá sama o sobĕ dostateĝnou ochranu.

Dne 24. ledna 1996 byla evropská „strategie pro děti“ pŕijata Parlamentním shromáždĕním jako doporuĝení 1286. V doporuĝení jsou ty ĝlenské státy, kteřé tak do té doby neuĝinily, vyzvány, aby bez výhrad ÚPD ratifikovaly. Dodateĝně doporuĝuje Parlamentní shromáždĕní implementaci podle znĕní a ducha úmluvy.<sup>19</sup> Tím je zŕejmĕ vyjádřeno pŕání, aplikovat ÚPD pŕes rámeĝ závazků, které lze zjistit cestou obvyklých interpretaĝních metod. Toto pŕání je v evropském kontextu na jedné stranĕ pochopitelné, na stranĕ druhé je nutno brát v potaz, že doporuĝení RE mají jen politickou a morální závaznost. Neobsahují právnĕ závazná pravidla vzhledem k výkladu ÚPD.

<sup>18</sup> Recommendation 1121 (1990) on the rights of children.

<sup>19</sup> Recommendation 1286 (1996) on a European strategy for children. bod 6i.

Nelze však vyloučit, že na základě ÚPD a příslušných doporučení RE vznikne obyčejový podklad pro ochranu práv dítěte. Pokud můžeme z konkrétního chování států a z vnitrostátních právních řádů odvodit příslušnou praxi, předpokládáme vznik regionálního resp. partikulárního mezinárodního obyčej. Z tohoto důvodu je zajímavé sledovat vývoj „strategie pro děti“ důkladněji.

Doporučení 1286 předcházely dvě zprávy Výboru RE pro sociální, zdravotní a rodinné záležitosti a Výboru RE pro právní záležitosti a lidská práva,<sup>20</sup> o kterých dne 24. ledna 1996 diskutovalo Parlamentní shromáždění a které tvořily podklad pro zmíněné doporučení. V bodu 3 doporučení konstatovalo shromáždění, že práva dítěte nejsou ani na bohatém a rozvinutém evropském kontinentě realitou a že děti jsou často prvními oběťmi ozbrojených konfliktů, ekonomické recese, chudoby a především škrtů ve státním rozpočtu. Proto jsou práva dítěte v bodu 5 nazvány politickou prioritou. Shromáždění pevně věří, že respekt pro práva dítěte a větší rovnoprávnost mezi dětmi a dospělými napomáhá udržení smlouvy mezi generacemi a rozvoji demokracie, protože děti jsou občany dneška a zítřka.

Bod 7 strategie obsahuje konkrétní návrhy pro Výbor ministrů. Členské státy RE mají být vyzvány, aby rozvíjely na národní a regionální úrovni aktivní politiku ve prospěch práv dítěte, přičemž jako orientace má sloužit nejlepší zájem dítěte. Pro tyto účely mají být systematicky sbírány informace, zvláště spolehlivé statistiky, které umožňují poznat nutnost přijmout aktuální politické aktivity. Na úrovni politického procesu rozhodování se doporučuje vytvoření interdisciplinární struktury, do které mají být zapojeny všechny relevantní strany. Legislativní opatření musí být před přijetím přezkoumána na důsledky pro situaci dětí („child impact statement“).

Další návrh se týká zřízení ombudsmana pro děti, resp. jiné struktury, které zaručují nezávislost a jsou přístupné veřejnosti. První návrh Sociálního výboru ještě výslovně vyžadoval jmenování ombudsmana pro děti, který má pravomoci ke zlepšení situace dětí. Sociální výbor poukázal na zkušenosti některých členských zemí RE a vyjádřil naději, že ostatní členové tento model neodmítnou. Ombudsman pro děti má ovlivňovat legislativu a zprostředkovávat stálý kontakt mezi státními orgány a veřejností. V příloze ke zprávě jsou uvedeny instituce *Barneombud* v Norsku a *Kindervolksanwalt* v Rakousku. Úřad *Barneombud* byl zaveden v Norsku v roce 1981 jako první instituce tohoto druhu. Ombudsman navrhuje centrálním a lokálním zákonodárným orgánům legislativní změny a doplnění. Zveřejňuje informace o právech dítěte a zkoumá jednotlivé případy v souvislosti s právy dítěte, přičemž nemá právo rozhodování, ale pouze právo vhlížet do důvěrných úředních spisů. V Rakousku byl zákonem o blahu mládeže (*Jugendwohlfahrtsgesetz*) z r. 1989 zaveden systém ombudsmanů pro děti na celostátní úrovni a ve všech 9 federálních zemích. Ombudsmani mají poradenskou a zprostředkující funkci a opírají se při své práci o ÚPD.

<sup>20</sup> Doc. 7436 (Report of the Social, Health and Family Affairs Committee, Doc. 7473 (Opinion of the Committee on Legal Affairs and Human Rights).

Návrh Sociálního výboru na zřízení instituce ombudsmana pro děti byl Výborem pro právní záležitosti a lidská práva trochu modifikován, protože návrh Sociálního výboru se zřejmě příliš orientoval na norský model, který nelze v jiných státech zcela převzít. Právní výbor vycházel z toho, že také jiné nezávislé struktury v členských zemích mohou mít významnou roli pro zlepšení situace dětí. V každém případě musíme srovnat takové struktury s úspěchem existujících ombudsmanů, pokud je měřítkem strategie nejlepší zájem dítěte.

V bodu 8 doporučení je navrženo výslovné uznání práva dítěte v ústavě resp. ve zákonech. Dětem má být dále zaručen volný přístup ke kvalifikovaným vzdělávacím institucím na úrovni základních škol. Názory dětí mají být respektovány v rámci politických rozhodnutí, která se jich týkají.

Bod 9 nezapomíná na potřeby dětí mimo Evropu a připomíná členským zemím RE jejich odpovědnost. Jedná se o vykořisťování dětí k účelům levné práce pro mezinárodní podniky. Státy jsou vyzvány, aby zabránily takovému vykořisťování jednostrannými a multilaterálními opatřeními. Kromě toho je stanoven konkrétní rozpočtový příspěvek pro pomoc rozvojovým zemím (0,7% z HDP).

Doporučení 1286 je bez pochyby velmi angažovaný a dobře připravený dokument, kterému sice chybí jako ostatním doporučením Parlamentního shromáždění RE bezprostřední právní závaznost, má však nespornou morální autoritu. Na tuto autoritu je třeba upozornit v souvislosti se slabinami ÚPD. RE si kladla za cíl ovlivňovat zásadním způsobem politiku členských států vzhledem k realizaci práv dítěte. Praxe států, která se opírá o doporučení 1286, může získat při výkladu ÚPD velký význam, alespoň v evropském kontextu. Nelze pochopit, proč určité členské země odmítají bez přesvědčivého odůvodnění účinné a úspěšné modely, které se osvědčily v jiných zemích a které jsou proto doporučeny RE. Takové chování nelze vzhledem k nutnosti splnění ÚPD podle zásady *bonae fides* vůbec ospravedlnit.

### 3.3. *Evropská úmluva o uplatňování práv dítěte*

Dalším krokem směrem k realizaci práv dítěte na regionální úrovni byla tzv. „Evropská úmluva o uplatňování práv dítěte“ (CECR)<sup>21</sup>, předložená RE dne 25. ledna 1995. V preambuli je výslovně řečeno, že cílem CECR je dosažení větší jednoty mezi členskými zeměmi RE. Lze také nalézt odkaz na ÚPD.<sup>22</sup>

CECR se vyhýbá opakování ustanovení ÚPD a neupravuje tak práva, která již byla zakotvena v jiných mezinárodněprávních dokumentech. Orgány RE právem předpokládají, že všechny členské země budou ÚPD ratifikovat. Paralelita obou úprav by proto neměla příliš velký smysl. Naproti tomu CECR uzavírá procedurální mezeru obsaženou v ÚPD.

<sup>21</sup> European Convention on the Exercise of Children's Rights, European Treaty Series, No. 160.

<sup>22</sup> "Having regard to the United Nations Convention on the rights of the child and in particular Article 4 which requires State Parties to undertake appropriate legislative, administrative and other measures for the implementation of the rights recognised in the said Convention."



Je však třeba dodat, že ustanovení CECR se vztahují jen na rodinněprávní záležitosti,<sup>23</sup> přičemž státy mohou samy specifikovat, které otázky považují za rodinněprávní záležitosti ve smyslu CECR. Státy jsou vyzvány uvést nejpozději při ratifikaci tři kategorie rodinněprávních záležitostí, na které budou úmluvu aplikovat.<sup>24</sup> Tento bod se samozřejmě jeví problematický. Snaze o velký počet smluvních stran je zase podřízen zájem o závaznost a jednoznačnost, takřka podle zásady kvantita před kvalitou. Autoři úmluvy si zřejmě kladli za cíl hledat a najít "nejmenšího společného jmenovatele".<sup>25</sup>

Co se týká obsahové stránky CECR, je dítěti poskytnuto právo, být v rámci uvedeného řízení informováno, vyjadřovat své názory a najít podporu u zvláštního zástupce v řízení.<sup>26</sup> Soudy a administrativní orgány jsou povinny brát zvláštní ohled na zájmy dítěte, přičemž důraz leží na blahu dítěte.<sup>27</sup> Také role zástupce dítěte v řízení před soudními či administrativními orgány slouží k realizaci zájmů dítěte.<sup>28</sup> Bohužel není vůbec vyjasněna otázka, zda děti mohou samy iniciovat řízení, a to nezávislé na vůli rodičů, resp. dokonce proti jejich výslovné vůli. Problémy spojené s touto otázkou jsou přirozeně velmi citlivé a vyžadují nesmírně opatrné a vyvážené řešení se zřetelem na nejlepší zájmy dítěte. Je nepochopitelné, proč se úmluva o uplatňování či vykonávání práv dítěte takové zásadní otázky ani nedotýká.

Jako kontrolní orgán pro práva zakotvená v CECR je zřízen výbor, který může státům zaslat doporučení vzhledem k implementaci jednotlivých ustanovení. Na setkání výboru mohou být pozvány i orgány jiných mezinárodních organizací (především Výbor OSN pro práva dítěte) a nevládních organizací.<sup>29</sup> Nehledě na to, že touto úpravou byl opět vybrán nejslabší kontrolní mechanismus, nepředpokládá CECR ani povinnost států předkládat pravidelně zprávy o implementaci úmluvy. Ani otázka složení výboru není příliš přesně zodpovězena. Podle čl. 17 může být každá smluvní strana reprezentována jedním nebo více zástupci, přičemž každý stát má jeden hlas. Určité výběrové řízení, podobné složení Výboru OSN pro práva dítěte, není zakotveno.

Na základě těchto nedostatků CECR je důležité, aby úmluva ponechala prostor pro pozdější zlepšení standardu. Proto mohou státy ještě po ratifikaci rozšířit aplikaci úmluvy, když poskytují dětem další procesualní práva.<sup>30</sup> Funkce výboru může být interpretována jen takto, standard procesualních práv dítěte má být zlepšován v rámci postupného vývoje. Zda se to nakonec podaří, záleží na různých faktorech. V současné době můžeme k možným rychlým krokům přihlížet jen s určitou skepsí.

<sup>23</sup> Čl. 1 odst. 3.

<sup>24</sup> Čl. 1 odst. 4.

<sup>25</sup> Parliamentary Assembly: The child as a citizen, Council of Europe Publishing, Jeleff, Sophie (ed.), Strasbourg 1996, 79.

<sup>26</sup> Čl. 3-5.

<sup>27</sup> Čl. 6.

<sup>28</sup> Čl. 9-10.

<sup>29</sup> Čl. 16-17.

<sup>30</sup> Srovn. čl. 1 odst. 5.

## 4. KONTROLNÍ MECHANISMUS ÚPD

### 4.1. *Struktura ÚPD – politická a sociální práva*

ÚPD, která byla výsledkem desetiletí trvajících příprav a diskusí, představuje podle očekávání poměrně rozsáhlý dokument. Je pozoruhodné, že v úmluvě stojí politická, stejně jako sociální a hospodářská práva na jedné úrovni. Autoři úmluvy takto šli cestou, od které se v oblasti ochrany všeobecných lidských práv odchýlili. Všeobecná deklarace lidských práv z roku 1948 byla skutečně posledním pokusem spojit obě kategorie lidských práv v jednom dokumentu a postavit je vedle sebe jako rovnocenné. Následně se rozvíjel jiný způsob úpravy a obě skupiny byly z dobrých důvodů od sebe oddělené.

V rámci OSN byly dne 19.12.1966 předloženy dvě úmluvy o ochraně lidských práv, a to Mezinárodní pakt o hospodářských, sociálních a kulturních právech (MHSKP) a Mezinárodní pakt o občanských a politických právech (MPOPP). Jak vyplývá z čl. 2 MHSKP, je ochrana hospodářských, sociálních a kulturních práv podstatným způsobem relativizována, což znamená, že práva obsažená v paktu (např. právo na práci, právo na sociální jistotu, právo na zdraví, právo na vzdělání atd.) jsou zaručena s výhradami. Státy se podle toho zavazují přijmout v rámci možností opatření pro postupné uskutečnění uznaných hospodářských, sociálních a kulturních práv. Úroveň ochrany bude v rozvinutých zemích vyšší než v zemích, které mají ekonomické potíže. Posouzení rozpočtových a národněhospodářských možností přináleží státům. Pro rozvojové země obsahuje čl. 2 odst. 3 MHSKP další výjimku, protože mohou rozhodovat podle ekonomické situace, zda z práv zakotvených v paktu těží i osoby, které nemají jejich státní občanství. Naproti tomu obsahuje MPOPP mnohem vyšší stupeň závaznosti, protože dodržování garantovaných práv nezávisí na ekonomické a politické situaci dotyčné země. Podle čl. 2 odst. 1 MPOPP musí být politická a občanská práva zaručena všem osobám bez rozdílu.

Rozličný způsob úpravy je pochopitelný, protože sociální a politická práva představují každá jiný druh záruk. Zajištění sociálních práv vyžaduje aktivní konání státu, které je v určitých případech spojeno se značnými finančními náklady. Tyto záruky předpokládají vytvoření komplexního mechanismu v rámci politického a legislativního procesu. Naproti tomu obsahuje katalog politických a občanských práv zákaz státních zásahů do autonomního prostoru jednotlivce. Jednotlivec je chráněn před státními opatřeními, která omezují jeho svobodu nevhodným způsobem. Je zřejmé, že dodržování zákazu lze zaručit jednodušeji než závazek k aktivnímu konání s ohledem na ekonomické a politické okolnosti. Tato myšlenka se odráží v rozličných kontrolních mechanismech obou paktů. Zatímco MHSKP se opírá o poměrně nezávazný systém zpráv, obsahuje MPOPP ve svém původním znění kromě systému zpráv také fakultativní možnost stížnosti států. Tento mechanismus byl dodatečně rozšířen opčním protokolem, který stanovuje možnost individuální stížnosti k Výboru OSN pro lidská práva.

Na evropské úrovni se ozřejmuje rozdíl mezi politickými právy na jedné straně a sociálními právy na straně druhé na základě EÚLP a Evropské sociální charty. Co se týká sociální charty, vybírají státy z uvedených práv víceméně podle způsobu „à la carte“. Dodržování práv je monitorováno slabým systémem zpráv. Zcela jinak vypadá úprava EÚLP, která od doby nabytí platnosti v roce 1953 zásadně změnila ochranu lidských práv. Možnost – původně fakultativní – individuální stížnosti k Evropské komisi pro lidská práva a dále k Evropskému soudu pro lidská práva dala regionální ochraně lidských práv úplně novou dimenzi. Tento komplexní a účinný mechanismus se vztahuje ale pouze na politická a občanská práva, protože EÚLP neobsahuje sociální a hospodářská práva.

Lze vycházet z toho, že rozlišování mezi sociálními a politickými právy přispělo k větší efektivitě ochrany lidských práv. Zachování struktury Všeobecné deklarace lidských práv by způsobilo uměkčení standardu a bránilo by dalšímu rozvoji. O to víc udivuje, že ÚPD přijatá v roce 1989 nerozlišovala mezi oběma skupinami lidských práv a vrátila se k jednotnému katalogu Všeobecné deklarace lidských práv. Shrnutí sociálních a politických práv v jednom dokumentu nezvyšuje efektivitu sociálních a ekonomických práv. Realizace těchto práv závisí podle čl. 4 ÚPD na dostupných zdrojích a je proto zrelativizována. Každopádně jde o smazání rozdílu mezi obou oblastmi na úkor realizace politických práv. ÚPD vytvořila jednotný kontrolní systém pro všechna práva obsažená v úmluvě. Takový systém zanedbává všechny zkušenosti dosud získané v rámci mezinárodní ochrany lidských práv a znamená krok zpět.

#### 4.2. Činnost Výboru OSN pro práva dítěte

Podle čl. 43 ÚPD je zřízen Výbor pro práva dítěte, který má hodnotit, jaké pokroky dělají státy v souvislosti se splněním závazků vyplývajících z ÚPD. Smluvní strany se zavazují k tomu, že posílají výboru pravidelně zprávy o stavu práv dítěte v jejich sféře vlivu.<sup>31</sup> Po prověření údajů obsažených ve zprávě může výbor zaslat dotyčnému státu návrhy a doporučení.

V roce 1991 byli na setkání představitelů smluvních stran zvoleni první členové výboru. Členové pocházejí z Barbadosu, Brazílie, Burkina Faso, Egypta, Peru, Filipín, Portugalska, z bývalého Sovětského svazu, ze Švédska a ze Zimbabwe (6 žen a 4 muži).<sup>32</sup> Výbor zasedá třikrát za rok v Ženevě. Zasedání trvá 4 týdny, přičemž poslední týden slouží k přípravě dalšího setkání.

Na prvním zasedání výboru v říjnu 1991 byly přijaty různé směrnice, které mají vést k větší přehlednosti zpráv států.<sup>33</sup> Již 2 roky po ratifikaci ÚPD prvními stá-

<sup>31</sup> Čl. 44.

<sup>32</sup> United Nations High Commissioner for Human Rights: Fact Sheet No. 10 (Rev. 1) The Rights of the Child, <http://www.unhcr.ch/html/menu6/fact.htm>.

<sup>33</sup> General guidelines regarding the form and contents of initial reports to be submitted by State parties under article 44, paragraph 1 (a), of the Convention on the Rights of the Child, Official Records of the General Assembly, 47. Session, Supplement No. 41 (A/47/41), Annex 3.

ty byly splatné i první zprávy. Do prosince 1995 došlo víc než 70 zpráv. Snaha o určité sjednocení a systematizaci je z tohoto důvodu pochopitelná a je v zájmu co nejeftektivnějšího kontrolního mechanismu.

Zpráva státu o stavu práv dítěte má být rozčleněna do různých kapitol. První kapitola obsahuje všeobecný popis opatření pro implementaci ÚPD do vnitrostátního řádu. Jde především o harmonizaci národního právního řádu s ustanoveními úmluvy. Státy mají kromě toho uvést, co podnikly pro zveřejnění a publicitu úmluvy. Druhý bod se týká definice dítěte. Státy jsou vyzvány vysvětlit horní věkovou hranici a další věkové hranice, které platí v oblastech školství, zaměstnání, souhlasu k pohlavnímu styku a ke svatbě, vězení, trestněprávní odpovědnosti, atd.

Třetí kapitola zprávy obsahuje údaje o všeobecných zásadách právních řádů vzhledem k ustanovení ÚPD, to znamená k otázkám zákazu diskriminace, nejlepšího zájmu dítěte, práva na život a rozvoj a respektování názorů dítěte. Dále následují kapitoly o vybraných oblastech: občanská práva a svobody (kapitola 4), rodina a alternativní opatrovnictví (kapitola 5), zdraví a blahobyt (kapitola 6) a výchova, volný čas a kulturní aktivity (kapitola 7). Na konci vyžaduje kapitola 8 údaje o speciálních ochranných opatřeních např. pro děti v nouzových situacích a ozbrojených konfliktech, děti ve vězení a v psychiatrických zařízeních a děti ve zvláštním vztahu závislosti (drogy, dětská práce, sexuální vykořisťování).

Před zasedáním výboru se pracovní skupina zabývá došlými zprávami a připravuje diskusi mezi výborem a představiteli států. Pracovní skupina může také brát v úvahu ty informace, které pocházejí z jiných orgánů OSN (např. zvláštních zpravodajů o mučení, násilí vůči ženám, atd.) Obvykle je přihlédnuto ke stanoviskům nevládních organizací. Pracovní skupina sestaví na základě informací soubor nejdůležitějších bodů, o kterých se bude v rámci diskuse jednat. Tento soubor je zaslán vládě dotyčného státu a současně je dodána pozvánka k účasti na zasedání pléna.

Po diskusi, která je veřejně přístupná,<sup>34</sup> přijímá výbor tzv. „Závěrečné úvahy“<sup>35</sup> které mají být zveřejněné a slouží jako pomoc při implementaci ÚPD. Zprávy výboru proto neobsahují ani morální odsouzení ani příliš tvrdou kritiku, ale snaží se spíš o úspěšnou spolupráci v zájmu práv dítěte. Výbor si je zřejmě vědom, že na pozadí ÚPD se všemi slabostmi a nejasnostmi může k pozitivním výsledkům vést jen vyvážená a kompromisní politika.

Na základě zkušeností s prvními zprávami smluvních stran přijal výbor v listopadu 1996 všeobecnou směrnici pro periodické zprávy států. Tato směrnice je již podrobnější a podobá se katalogu konkrétních otázek.<sup>36</sup> Výbor předpokládá, že státy ve svých periodických zprávách budou reagovat na závěry a doporučení, která jim byla předána jako „závěrečné úvahy“. Odpověď státu má popisovat všechny kroky, které byly podniknuty vzhledem k doporučením výboru.

<sup>34</sup> Pouze setkání pracovní skupiny a porada o závěrečných úvazích nejsou pro veřejnost přístupné.

<sup>35</sup> Concluding Observations.

<sup>36</sup> General guidelines regarding the form and contents of periodic reports to be submitted by State parties under article 44, paragraph 1 (b), of the Convention, CRC/5/58 (20 November 1996).

Jednoduché počítání ozřejmuje potíže, se kterými je konfrontován Výbor OSN pro práva dítěte. Do 31. prosince 1995 byla ÚPD ratifikována 185 státy. To znamená, že tyto státy měly podle plánu odevzdat první zprávy během dvou let, dále s pravidelným odstupem po 5 letech. Ačkoliv neberou všechny smluvní strany tento závazek příliš přesně,<sup>37</sup> vyplývá z toho pro Výbor takové množství práce, které téměř nemůže zvládnout. Není jisté, že příslušní experti věnují v této souvislosti prozkoumání jednotlivých zpráv dostatečnou důkladnost. Každopádně lze očekávat, že „závěrečné úvahy“ budou obsahovat opakující se formulace a floskule.

## 5. ZÁVĚR

Přijetí ÚPD přineslo s sebou několik rekordů v oblasti mezinárodní ochrany lidských práv. Žádná jiná úmluva nebyla podepsána a ratifikována tolika státy a nikdy předtím nevstoupila úmluva o ochraně lidských práv tak brzy v platnost. Po zdoluhavých jednáních, které předcházely přijetí konečného znění ÚPD Valným shromážděním OSN, byla tato skutečnost jistě chápána jako úspěch pro mezinárodní ochranu práv dítěte.

Podrobná analýza textu ÚPD a srovnání rozvoje na evropské úrovni však jednoznačně ukazují, že není důvod pro přílišnou radost. Substanci právně závazného lze na mnoha místech nalézt jen stěží, protože vůle států se skrývá často za programatickými sliby a širokými formulacemi. Zcela záměrem byl zvolen nejslabší kontrolní mechanismus pro dozor nad realizací závazků vyplývajících z úmluvy.

Bezpochybně je hlavním cílem úmluvy zásadní zlepšení situace dětí. Je třeba se ptát, zda-li byly představy příslušných představitelů států dosti konkrétní, aby znamenaly skutečný milník v rozvoji práv dítěte. Katalog lidských práv obsažených v ÚPD, se nachází v podobné podobě v jiných dokumentech mezinárodní ochrany lidských práv, jako např. v obou mezinárodních paktech OSN a v rámci Rady Evropy v EÚLP a v Sociální chartě. Specifikum práv dítěte spočívá v napětí mezi zvláštní potřebou ochrany dítěte a jeho nárokem na co nejširší autonomii. ÚPD řeší tento konflikt, stejně jako CECR Rady Evropy, s odkazem na „nejlepší zájem dítěte“. Tento odkaz by měl být samozřejmostí, konkrétní zvažování zájmů je však v každém případě složité, hlavně tehdy, jde-li o protiklad mezi představami rodičů a přáním dětí. Autonomní kompetence dětí rozhodovat o určitých záležitostech končí přirozeně tam, kde dětem chybí dostatečný rozum (v terminologii CECR: „sufficient understanding“).

Takto obtížnou otázku nemůže mezinárodní úmluva o právech dítěte řešit. Přesto by bylo žádoucí, aby mezinárodní dokumenty obsahovaly alespoň některé konkrétní směrnice. CECR představuje určitě první krok správným směrem, další upřesnění jsou však nutná. Skutečnosti, že dospělí rozhodují o důležitých otázkách,

<sup>37</sup> Verschraegen, poz. 16, 68.

týkajících se blaha dětí, nelze zabránit. Je nutné, aby nejlepší zájem dítěte se nerovnal automaticky nejlepšímu zájmu rodičů a vůbec ne nejlepšímu zájmu státu. Musí být vytvořeny konkrétní rozhodovací a kontrolní mechanismy, které berou ohled na tento aspekt.

## THE INTERNATIONAL PROTECTION OF THE RIGHTS OF THE CHILD

### Summary

The adoption of the UN-Convention on the rights of the child was regarded a great success after a series of complicated negotiations. The Convention broke records in the field of international human rights protection. No other convention was signed and ratified by so many states and never before has a convention on the protection of human rights entered into force so quickly. The draft Convention was adopted by the UN General Assembly on 20 November 1989, already on 26 January 1990 the Convention entered into force after the 60th State Party had submitted its ratification.

After a detailed analysis it can't be ignored that the Convention is at times a very weak compromise between conflicting interests. The Convention contains many promises and programmatic declarations, but offers very few answers to concrete questions. As for the implementation of the Convention into the legal order of the state party there remains a large scope for interpretation. The control mechanism provided by the Convention is a very weak one. The signatories are obliged to submit reports containing information about their efforts to implement the Convention. Then reports are examined by the UN Committee on the rights of the child. The Committee can address some recommendations to the governments of the states. It is evident that the ideas and aims of the authors of the Convention were not concrete enough to reach an effective solution.

The same lack of precision can be found in the European Convention on the Exercise of Children's Rights (CECR) which was presented by the Council of Europe on 25 January 1995. The CECR intends to complement the UN convention. The CECR focuses on aspects of procedure in family matters before the Court and the administrative authorities. The mechanism of the CECR is rather weak, since the State Parties can specify, for which matters they will apply the commitments of the CECR.

It can be said that the UN Convention on the rights of the child and the CECR are only the first step towards a general improvement of the children's legal position. The work of the UN Committee on the rights of the child is important for the development, but the success of the recommendations depends on the cooperation of the signatories. Some of them have shown little readiness to allow interventions into what they consider their sphere of sovereignty. Therefore the above mentioned legal documents do not bring a definitive solution to the problems linked with the situation of children in our world. It will be necessary to improve the international standard of children protection by more effective means. Children's rights are a very difficult question in the tension between the interests of child, the interests of the parents and the interests of the State. Solutions have to respect the special needs of children and they have to be more precise.