

Anotace rozhodnutí Evropského výboru pro sociální práva

Rozhodnutí ze dne 17. června 2020 ve věci č. 157/2017 – *European Roma Rights Centre (ERRC) a Mental Disability Advocacy Centre (MDAC) proti České republice*

Evropský výbor pro sociální práva („Výbor“) jednomyslně shledal, že stávající systém umísťování dětí do dětských domovů pro děti do tří let věku, tzv. kojeneckých ústavů, je v rozporu s článkem 17 Evropské sociální charty z roku 1961 („Charty“). Výbor konstatoval, že: i) používání právní úpravy ústavní péče a provozování kojeneckých ústavů stanovené v zákoně č. 372/2011 Sb., o zdravotních službách nezaručuje náležitou ochranu a péči dětem do tří let věku; ii) nebyla dosud přijata dostatečná opatření pro poskytování služeb dětem ve věku do tří let v rodinném prostředí a komunitním prostředí rodinného typu a k postupné deinstitucionalizaci stávajícího systému péče o nejmenší děti; iii) nebyla přijata nezbytná opatření k zajištění práva na náležitou ochranu a vhodné služby péče o děti romského původu a děti s postižením do tří let věku. Výbor naopak neshledal, že by docházelo k diskriminaci dětí romského původu nebo dětí s postižením.

I. Námitky stěžovatelských organizací

Stěžovatelské organizace ERRC a MDAC namítaly, že situace v České republice představuje porušení článku 17 Charty samostatně nebo ve spojení se zákazem diskriminace stanoveným v preambuli Charty, a to z následujících důvodů:

- zaprvé, Česká republika neplní svůj závazek neumísťovat děti do tří let věku do ústavů a rutinně umísťuje malé děti do dětských domovů pro děti do tří let věku, nyní povětšinou zvané dětská centra, zejména ty nejzranitelnější, jako například děti romského původu a děti s postižením;
- zadruhé, Česká republika nezavedla neinstitucionální a alternativní formy náhradní péče rodinného typu.

V řízení předložili svá písemná stanoviska zvláštní zpravodaj OSN pro právo každého na požívání nejvyšší dosažitelné úrovně fyzického a duševního zdraví („zvláštní zpravodaj“) a nevládní organizace LUMOS Czech Republic. Hlavním cílem mezinárodní organizace LUMOS je ukončit umísťování dětí do ústavní péče. V České republice působí od roku 2008, podporuje proces deinstitucionalizace a prosazuje legislativní zákaz ústavní péče pro malé děti. V dubnu 2018 publikovala zprávu o dětských centrech, na kterou Výbor v rozhodnutí hojně odkazuje.¹ Stanovisko zvláštního zpravodaje popisuje škodlivé následky umísťování kojenců a malých dětí do ústavů z psychologického a neurobiologického hlediska, zejména se upozorňuje na potřebu *attachmentu*, tj. vytvoření pevné citové vazby k jedné pečující osobě.

II. Odůvodnění rozhodnutí Výboru

K TVRZENÉMU PORUŠENÍ ČLÁNKU 17 CHARTY SAMOSTATNĚ NEBO VE SPOJENÍ SE ZÁKAZEM DISKRIMINACE STANOVENÝM V PREAMBULI CHARTY

a) Obecné zásady

V článku 17 Charty se smluvní státy zavázaly přijmout všechna vhodná a potřebná opatření s cílem zajistit účinné uplatnění práva matek a dětí na sociální a hospodářskou ochranu, včetně zřizování nebo provozování vhodných institucí nebo služeb. Cílem Výboru je učinit z Charty živoucí dokument zohledňující vývoj standardů lidských práv. S ohledem na uvedené Výbor rozhodl, že článek 17 Charty ukládá státům pozitivní závazek přijmout nezbytná opatření, aby děti mohly účinně využívat své právo vyrůstat v prostředí příznivém pro rozvoj jejich osobnosti a schopností. Výbor v tomto ohledu odkázal na

¹ Zpráva je dostupná zde: https://lumos.contentfiles.net/media/assets/file/dd3roky_lumos.pdf.

Obecný komentář č. 7 Výboru OSN pro práva dítěte, nazvaný Naplňování práv dětí v raném dětství. Dítě by mělo vyrůstat primárně v rodině, umístění do ústavu může mít škodlivé důsledky, dítě totiž nemá příležitost vytvořit si zdravou citovou vazbu k jednomu či dvěma primárním pečovatelům. Ve srovnání s rodinným prostředím a komunitními službami rodinného typu nelze umístění do ústavu považovat za opatření sloužící nejlepšímu zájmu dítěte mladšího tří let. Dle stanovisek Výboru k článku 17 Charty musí být umístění dítěte mimo rodinu výjimečným opatřením, péče v ústavu by měla být poskytována jen tehdy, je-li to nezbytné. V každém případě musí být nejprve posouzeny vhodné alternativy umístění mimo rodinu.

Článek 17 Charty neukládá smluvním státům povinnost zcela zakázat ústavní péči, avšak stanoví celou řadu požadavků, které je nutné splnit. Mezi ně patří, že: umístění do ústavu musí být výjimečným opatřením odůvodněným potřebami dítěte; finanční nebo majetkové poměry rodiny nesmí být jediným důvodem k umístění do ústavu; vždy je třeba zkoumat alternativy; umístění musí zaručovat všechna základní práva dítěte; nutná je možnost odvolání proti umístění a stížnosti na péči v ústavu; nad ústavu musí být vykonáván dostatečný dozor; a umístění do ústavu musí podléhat pravidelnému přezkumu z hlediska nejlepšího zájmu dítěte. Z článku 17 Charty vyplývá závazek zahájit proces deinstitucionalizace malých dětí, a to v přiměřeném čase, s měřitelným pokrokem a maximálním využitím dostupných zdrojů (*Association internationale Autisme-Europe (AIAE) proti Francii*, kolektivní stížnost č. 13/2020, rozhodnutí o odůvodněnosti ze dne 4. listopadu 2003, § 53). Z uvedeného vyplývá, že stát, který nedosáhne v přiměřené době a s maximálním využitím dostupných zdrojů podstatného pokroku ve snižování počtu malých dětí umístěných v ústavech a v poskytování rodinných služeb a komunitních služeb rodinného typu, porušuje článek 17 Charty.

b) Právní úprava ústavní péče o děti do tří let věku

Ústavní péči pro děti do tří let věku zakotvuje obecně § 971 občanského zákoníku a § 43 a 44 zákona o zdravotních službách, které upravují provozování dětských center. Výbor uvedl, že ustanovení § 971 občanského zákoníku jasně stanoví přednost rodinné a náhradní rodinné péče, přičemž ústavní péče je až posledním možným řešením, a to ve vztahu ke všem dětem bez diskriminace z důvodu věku nebo rasy. Právní úprava režimu dětských center v zákoně o zdravotních službách je naproti tomu dosti laconická – nestanoví přesné právní podmínky pro přijetí dítěte, nestanoví, kdy není možné přijetí dítěte na základě souhlasu rodiče, ani není vyžadováno posouzení nezbytnosti umístění do ústavu a dostupnosti alternativní rodinné péče.

V praxi může být dítě do dětského centra umístěno nejen z rozhodnutí soudu, ale také na základě dohody mezi zařízením a zákonným zástupcem dítěte – tzv. dobrovolný pobyt. Tento dobrovolný pobyt je podle zákona přípustný a nebrání mu ani ustanovení občanského zákoníku. Dle organizace LUMOS možnost pobytu na základě dohody dovoluje úplně obejít celý systém sociálně-právní ochrany i ustanovení, podle nichž je ústavní péče krajním řešením. Ve světle této praxe zaujal Výbor ten názor, že tzv. dobrovolný pobyt neskýtá žádné záruky toho, že umístění dítěte do tří let do ústavu bude vycházet z jeho potřeb a sloužit jeho zájmům, ani že budou nejprve zváženy a případně využity dostupné vhodné alternativy k ústavní péči. Zákon o zdravotních službách nadto nijak neomezuje délku pobytu v ústavu ani není uzákoněna povinnost ústavu informovat o umístění dítěte orgán sociálně-právní ochrany dětí. Dítě tak může po značnou dobu zůstat mimo evidenci systému sociálně-právní ochrany a bez možnosti využít některou z alternativ k ústavní péči, včetně podpory poskytované jeho rodině.

S ohledem na výše uvedené Výbor rozhodl, že právní úprava ústavní péče a provozování dětských center obsažená v zákoně o zdravotních službách sama o sobě není slučitelná se závazkem zajistit účinné uplatnění práva malých dětí na ochranu, a používání této právní úpravy je proto porušením článku 17 Charty. Výbor dospěl k uvedenému závěru o neslučitelnosti právní úpravy s Chartou bez ohledu na to, zda přispívá nebo nepřispívá k tomu, že se umisťování dětí do ústavů stává běžnou praxí.

c) Přijetí opatření k deinstitucionalizaci systému péče o nejmenší děti a poskytování služeb malým dětem v rodinném prostředí a v komunitním prostředí rodinného typu

Pokud jde o opatření přijatá za účelem deinstitucionalizace systému péče o děti do tří let věku, dosud vynaložená snaha byla neúspěšná, byť si Výbor povšiml, že určité úsilí o postupné uzavření dětských center bylo vynaloženo Radou vlády pro lidská práva a Ministerstvem práce a sociálních věcí.

Výbor vzal na vědomí pozitivní trend v poklesu počtu dětí v ústavní péči v České republice (10 338 dětí v roce 2009, 7 800 dětí v roce 2018), avšak tempo snižování počtu malých dětí v dětských centrech je pomalé a nevýznamné a počet dětí umístěných v ústavech zůstává stále značně vysoký.

Výbor byl zejména znepokojen situací ve čtyřech krajích (Praha, Středočeský, Ústecký a Plzeňský), ve kterých zůstává počet dětí v dětských centrech velmi vysoký. Vysoký počet dětí současně dle Výboru souvisí s praxí známou jako dobrovolný pobyt, která nepřiměřeně usnadňuje umisťování malých dětí do ústavů a zcela obchází ustanovení občanského zákoníku, dle kterého je ústavní péče posledním možným řešením. Nadto v posledních letech nebyla zavedena opatření na podporu poskytování služeb v rodinném prostředí nebo komunitním prostředí rodinného typu. Ze zprávy organizace LUMOS z dubna 2018 vyplývá, že více prostředků je věnováno na dětská centra než na rodinnou podporu v komunitě. Dle Výboru proces deinstitucionalizace vyžaduje, aby byla alespoň část prostředků vynakládáných na dětská centra převedena k financování alternativ.

Podle zprávy *Nové příležitosti k investicím do dětí – 2019* organizace Eurochild² nebylo v České republice dosaženo žádného pokroku v oblasti deinstitucionalizace péče o zranitelné děti, včetně dětí s postižením, a podpory komunitních služeb rodinného typu. Ohlášený zákon upravující věkovou hranici pro umisťování malých dětí do ústavů nebyl přijat, chybí preventivní služby, které by umožnily ponechat děti v biologických rodinách. Ještě hůře dostupné jsou podpůrné služby pro rodiny, kterým byly děti odebrány, zcela chybí služby včasné detekce pro rizikové rodiny.

Ve světle výše uvedeného byl Výbor toho názoru, že vláda neučinila významné a cílené kroky k deinstitucionalizaci stávajícího systému péče o nejmenší děti a k tomu, aby malým dětem poskytla služby v rodinném prostředí a komunitním prostředí rodinného typu, čímž nesplnila závazek přijmout vhodná opatření s cílem zajistit účinné uplatnění práva malých dětí na ochranu v rozporu s článkem 17 Charty.

d) Nadměrné zastoupení dětí s postižením a dětí romského původu v ústavech

Dle článku 17 Charty je třeba věnovat zvláštní pozornost znevýhodněným a ohroženým skupinám dětí, včetně dětí z etnických menšin a dětí se zdravotním postižením. Výbor zdůraznil, že je-li obecně uznáváno, že určitá skupina dětí čelí nebo by mohla čelit ve srovnání s většinovou populací nepřiměřeným rizikům, státy jsou povinny shromažďovat údaje o rozsahu daného problému. Sběr a analýza dat jsou nepostradatelné pro vytvoření odpovídající strategie a přijetí vhodných opatření (*ERRC proti Itálii*, kolektivní stížnost č. 27/2004, rozhodnutí o odůvodněnosti ze dne 7. prosince 2005, § 23).

Výbor konstatoval, že české orgány potřebné údaje nezbytné pro řádnou ochranu romských dětí a dětí s postižením neshromažďují, přičemž existují významné náznaky, že počty těchto dětí v ústavech zůstávají vysoké. Výboru nebyla současně předložena žádná relevantní informace o přijetí cílených opatření na zlepšení situace v oblasti poskytování vhodných služeb péče v rodinném prostředí a komunitním prostředí rodinného typu pro tyto skupiny zranitelných dětí.

Z výše uvedených důvodů Výbor sice neshledal dostatečné důkazy svědčící o diskriminaci dětí romského původu nebo dětí s postižením, avšak vláda nepřijala opatření zajišťující těmto skupinám dětí do tří let věku vhodnou ochranu a potřebné služby péče. I v tomto ohledu tudíž došlo k porušení článku 17 Charty.

² Zpráva je dostupná zde: https://www.eurochild.org/fileadmin/public/05_Library/Thematic_priorities/02_Child_Poverty/Eurochild/2019_Eurochild_report_on_European_Semester.pdf.