



**Dohovor
o právach
dieťaťa**

Distribúcia
VŠEOBECNÁ

CRC/GC/2002/2
15. november 2002

Originál: V ANGLIČTINE

VÝBOR PRE PRÁVA DIEŤAŤA
Tridsiate druhé zasadnutie
13.-31. január 2003

VŠEOBECNÝ KOMENTÁR č. 2 (2002)

**Úloha nezávislých národných inštitúcií pre ľudské práva
v podpore a ochrane práv dieťaťa**

1. Článok 4 Dohovoru o právach dieťaťa požaduje od štátov, ktoré sú zmluvnou stranou dohovoru (ďalej len „štáty“), aby „prijali všetky potrebné legislatívne, administratívne a iné opatrenia na uplatnenie práv uznaných v tomto dohovore“. Nezávislé národné inštitúcie pre ľudské práva (NHRI - national human rights institutions) predstavujú významný mechanizmus podpory a zabezpečenia vykonávania dohovoru a Výbor pre práva dieťaťa posudzuje zriaďovanie takýchto orgánov v rámci záväzku prijatého štátmi pri ratifikácii zabezpečiť vykonávanie dohovoru a podporovať všeobecné uznávanie práv detí. V tejto súvislosti výbor uvítal zriadenie NHRI, funkcií detských ombudsmanov/detských komisárov a obdobných nezávislých orgánov na podporu a monitorovanie vykonávania dohovoru v mnohých štátoch.

2. Výbor vydal tento všeobecný komentár preto, aby podporil štáty v zriaďovaní nezávislých inštitúcií na podporu a monitorovanie vykonávania dohovoru a aby im v tejto súvislosti pomohol vypracovaním základných prvkov takýchto inštitúcií a činností, ktoré by mali tieto inštitúcie vykonávať. Výbor vyzýva štáty, ktoré už majú takéto inštitúcie zriadené, aby prehodnotili ich štatút a posúdili efektívnosť podpory a ochrany práv detí podľa Dohovoru o právach dieťaťa a iných súvisiacich medzinárodných dokumentov.

3. Svetová konferencia o ľudských právach, ktorá sa konala v roku 1993, vo Viedenskej deklarácii a Akčnom pláne potvrdila „... významnú a konštruktívnu úlohu, ktorú zohrávajú národné inštitúcie pri podpore a ochrane ľudských práv“ a podporila „... zriaďovanie a posilňovanie národných inštitúcií“. Valné zhromaždenie a Komisia pre ľudské práva opakovane vyzvali k zriaďovaniu národných inštitúcií pre ľudské práva, pričom zdôraznili

skutočnosť, akú významnú úlohu zohrávajú NHRI pri podpore a ochrane ľudských práv a zvyšovaní verejnej informovanosti o týchto právach. Vo svojich všeobecných usmerneniach k periodickým správam výbor požaduje, aby štáty poskytovali informácie o „všetkých nezávislých orgánoch zriadených na účely podpory a ochrany práv detí ...“, ¹ a preto sa neustále zaoberá touto otázkou v rámci svojich diskusií so štátmi.

4. NHRI by sa mali zriaďovať v súlade so zásadami súvisiacimi so štatútom národných inštitúcií na podporu a ochranu ľudských práv („Parížske princípy“), ktoré boli prijaté Valným zhromaždením v roku 1993² a navrhnuté Komisiou pre ľudské práva v roku 1992.³ Tieto minimálne normy poskytujú usmernenie týkajúce sa zriaďovania, kompetencií, zodpovednosti, zloženia, vrátane pluralizmu, nezávislosti, metód činnosti a kvázisúdnych aktivít takýchto národných orgánov.

5. Hoci dospelí a deti rovnako potrebujú nezávislé NHRI na ochranu ich ľudských práv, pre zabezpečenie toho, aby sa ľudským právam detí venovala osobitná pozornosť, existujú ďalšie zdôvodnenia. Patrí sem skutočnosť, že deti sú z dôvodu svojej etapy vývoja mimoriadne zraniteľné v súvislosti s porušovaním ľudských práv; ich názory sa ešte stále len zriedkavo berú do úvahy; väčšina detí nemôže voliť a nemôže zohrávať zmysluplnú úlohu v politickom procese, ktorý určuje reakcie vlád na ľudské práva; deti čelia výrazným problémom pri využívaní systému súdnictva na ochranu ich ľudských práv alebo pri hľadaní nápravy v prípade porušenia ich práv; a prístup detí k organizáciám, ktoré môžu chrániť ich práva, je vo všeobecnosti obmedzený.

6. V mnohých štátoch boli zriadené funkcie odborných nezávislých inštitúcií pre ľudské práva detí a ombudsmanov alebo komisárov pre práva detí. Tam, kde majú obmedzené zdroje a prostriedky, sa musí venovať pozornosť zabezpečeniu toho, aby sa dostupné zdroje a prostriedky využívali čo najefektívnejšie na podporu a ochranu ľudských práv všetkých osôb, vrátane detí, a v tejto súvislosti pravdepodobne najlepší prístup predstavujú všeobecné NHRI s osobitným zameraním na deti. Všeobecné NHRI by mali vo svojej štruktúre zahŕňať buď identifikovateľného komisára špecificky zodpovedného za práva detí alebo špeciálnu sekciu či útvar zodpovedný za práva detí.

7. Podľa názoru výboru, každý štát potrebuje nezávislú inštitúciu pre ľudské práva so zodpovednosťou za podporu a ochranu práv detí. Hlavným záujmom výboru je, aby inštitúcia, nezávisle od svojej formy, bola schopná nezávisle a efektívne monitorovať, podporovať a chrániť práva detí. Je dôležité, aby sa podpora a ochrana práv detí stala „stredobodom pozornosti“ a aby všetky inštitúcie v krajine zaoberajúce sa ľudskými právami v tejto súvislosti spolupracovali.

Mandát a právomoci

8. NHRI by mali byť podľa možnosti zakotvené ústavou a musia mať aspoň legislatívny mandát. Podľa názoru výboru by ich mandát mal obsahovať čo najširší rozsah pôsobnosti potrebný na podporu a ochranu ľudských práv, zahŕňajúc Dohovor o právach dieťaťa, jeho opčné protokoly a ďalšie súvisiace medzinárodné dokumenty o ľudských právach – čím sa efektívne pokryjú ľudské práva detí, predovšetkým ich občianske, politické, ekonomické, sociálne

a kultúrne práva. Právne predpisy by mali obsahovať ustanovenia stanovujúce osobitné funkcie, právomoci a povinnosti týkajúce sa detí spojené s Dohovorom o právach dieťaťa a jeho opčnými protokolmi. Ak bola NHRI zriadená pred vznikom Dohovoru alebo bez toho, aby ho výslovne uplatňovala, je potrebné prijať nevyhnutné opatrenia, vrátane prijatia alebo zmeny a doplnenia právnych predpisov, na zabezpečenie súladu mandátu inštitúcie so zásadami a ustanoveniami Dohovoru.

9. NHRI by sa mali udeliť také právomoci, aké sú potrebné na to, aby mohli efektívne uplatňovať svoj mandát, vrátane právomoci vypočuť ktorúkoľvek osobu alebo získať akékoľvek informácie a dokumenty potrebné pre posúdenie situácie podliehajúce ich kompetencii. Tieto právomoci by mali zahŕňať podporu a ochranu práv všetkých detí podliehajúcich súdnej právomoci štátu, a to nielen vo vzťahu k štátu, ale aj vo vzťahu k príslušným verejným a súkromným subjektom.

Proces zriaďovania

10. Proces zriaďovania NHRI by mal byť konzultačný, inkluzívny a transparentný, iniciovaný a podporovaný na najvyššej vládnej úrovni a mal by zahŕňať všetky súvisiace prvky štátu, zákonodarných orgánov a občianskej spoločnosti. Aby sa zabezpečila nezávislosť NHRI a ich efektívne fungovanie, musia mať primeranú infraštruktúru, financovanie (vrátane financovania špecificky určeného pre práva detí v rámci všeobecných inštitúcií), pracovníkov, priestory a oslobodenie od takých foriem finančnej kontroly, ktoré by mohli vplývať na ich nezávislosť.

Zdroje

11. Hoci výbor uznáva, že ide o veľmi citlivú problematiku a že štáty pracujú s rozličnými úrovňami hospodárskych zdrojov, domnieva sa, že je povinnosťou štátov na základe článku 4 Dohovoru poskytovať národným inštitúciám pre ľudské práva dostatočné finančné zabezpečenie pre ich činnosť. Ak národné inštitúcie nebudú mať prostriedky na efektívne uplatňovanie svojich právomocí, ich mandáty a právomoci stratia význam alebo uplatňovanie právomocí bude obmedzené.

Pluralitné zastúpenie

12. NHRI by mali zabezpečiť, aby ich zloženie predstavovalo pluralitné zastúpenie rozličných prvkov občianskej spoločnosti zainteresovaných na podpore a ochrane ľudských práv. Mali by sa usilovať predovšetkým o účasť: mimovládnych organizácií zaoberajúcich sa ľudskými právami, bojom proti diskriminácii a právami detí, vrátane detských a mládežníckych organizácií; odborových zväzov; spoločenských a profesijných organizácií (lekárov, právnikov, novinárov, vedcov, atď.); univerzít a odborníkov, vrátane odborníkov na práva detí. Vládne útvary by mali vykonávať len poradenskú úlohu. NHRI by mali uplatňovať vhodné a transparentné prijímacie postupy, vrátane otvoreného a súťaživého výberového postupu.

Zabezpečenie nápravných prostriedkov v prípade porušenia práv detí

13. NHRI musia mať právo posudzovať sťažnosti jednotlivcov a petície a viesť príslušné vyšetrovania, vrátane sťažností podaných v mene detí alebo priamo deťmi. Aby mohli efektívne viesť takéto vyšetrovania, musia mať právo predvolávať a vypočúvať svedkov, prístup k príslušným dôkazným materiálom a prístup do nápravných zariadení. Okrem toho sú povinné zabezpečiť, aby sa deťom poskytli efektívne nápravné prostriedky – nezávislé poradenstvo, obhajoba a postupy pri podávaní sťažností – v prípade akéhokoľvek porušenia ich práv. NHRI môžu prípadne zabezpečiť sprostredkovanie a vyriešenie sťažností zmierom.

14. NHRI by mali mať právo pomáhať deťom v predkladaní ich prípadov súdu, vrátane a) predkladania prípadov týkajúcich sa detí v mene NHRI a b) vystupovania pred súdom s cieľom informovať súd o porušení ľudských práv v danom prípade.

Dostupnosť a účasť

15. NHRI by mali byť geograficky a fyzicky dostupné pre všetky deti. V zmysle článku 2 Dohovoru by sa mali proaktívne usilovať o svoju dostupnosť pre všetky skupiny detí, predovšetkým pre najzraniteľnejšie a znevýhodnené skupiny, ako sú (okrem iných) deti v pestúnskej starostlivosti alebo v nápravných zariadeniach, deti zo skupín menšinového alebo pôvodného obyvateľstva, deti so zdravotným postihnutím, deti žijúce v chudobe, deti utečencov a migrantov, deti z ulíc a deti s osobitnými potrebami v takých oblastiach, ako je kultúra, jazyk, zdravotná starostlivosť a vzdelávanie. Právne predpisy o NHRI by mali obsahovať právo inštitúcie na prístup k podmienkam súkromia dieťaťa vo všetkých formách alternatívnej starostlivosti a do všetkých inštitúcií, v ktorých sa nachádzajú deti.

16. NHRI musia zohrávať kľúčovú úlohu v oblasti podpory rešpektovania názorov detí vládou a celou spoločnosťou vo všetkých otázkach, ktoré sa detí týkajú, ako to uvádza článok 12 Dohovoru. Táto všeobecná zásada by sa mala vzťahovať na zriaďovanie, organizáciu a činnosť národných inštitúcií pre ľudské práva. Inštitúcie musia zabezpečiť, aby mali priamy kontakt s deťmi a aby boli deti vhodným spôsobom zapojené do ich činnosti a do konzultácií. Mohli by sa napríklad vytvoriť detské rady ako poradné orgány pre NHRI, ktoré by uľahčili účasť detí v oblastiach, ktoré sa ich týkajú.

17. NHRI by mali navrhnúť osobitne prispôsobené konzultačné programy a názorné komunikačné stratégie, ktorými sa zabezpečí plný súlad s článkom 12 Dohovoru. Mali by sa stanoviť vhodné spôsoby, akými môžu deti komunikovať s inštitúciou.

18. NHRI musia mať právo priamo, nezávisle a samostatne informovať verejnosť a parlamentné orgány o stave práv detí. V tejto súvislosti musia štáty zabezpečiť, aby sa každý rok konala v parlamente diskusia, ktorá poskytne poslancom príležitosť diskutovať o práci NHRI v oblasti práv detí a o dodržiavaní Dohovoru štátom.

Odporúčané činnosti

19. Ďalej uvádzame indikačný, ale nie vyčerpávajúci, zoznam typov činností, ktoré by mali NHRI vykonávať v súvislosti s uplatňovaním práv detí na základe všeobecných zásad Dohovoru. Mali by:

- a) vyšetrovať všetky prípady porušenia práv detí na základe sťažnosti alebo zo svojej vlastnej iniciatívy, v rámci svojho mandátu;
- b) vykonávať prieskumy v otázkach týkajúcich sa práv detí;
- c) pripravovať a zverejňovať stanoviská, odporúčania a správy, buď na žiadosť vnútroštátnych orgánov alebo zo svojej vlastnej iniciatívy, v súvislosti s akýmkoľvek otázkami týkajúcimi sa podpory a ochrany práv detí;
- d) kontrolovať primeranosť a efektívnosť právnych predpisov a postupov v súvislosti s ochranou práv detí;
- e) podporovať zosúladenie vnútroštátneho právneho poriadku, právnych predpisov a postupov s Dohovorom o právach dieťaťa, jeho opčnými protokolmi a ďalšími medzinárodnými dokumentmi o ľudských právach týkajúcimi sa práv detí a podporovať ich efektívne vykonávanie, okrem iného aj prostredníctvom poskytovania poradenstva vo výklade a uplatňovaní Dohovoru verejným a súkromným subjektom;
- f) zabezpečiť, aby tvorcovia vnútroštátnej hospodárskej politiky zohľadňovali práva detí pri zostavovaní a hodnotení vnútroštátnych hospodárskych plánov a plánoch rozvoja;
- g) kontrolovať a podávať správy o tom, ako vláda uplatňuje práva detí a monitoruje ich stav, usilujúc sa o zabezpečenie primeraného zostavovania štatistík a pravidelného zhromažďovania ďalších informácií na účely určenia toho, čo sa ešte musí urobiť pre práva detí;
- h) podporovať ratifikáciu všetkých súvisiacich medzinárodných dokumentov o ľudských právach alebo pristupovanie k nim;
- i) v súlade s článkom 3 Dohovoru, ktorý požaduje, aby najlepšie záujmy detí boli prvoradými vo všetkých aktivitách, ktoré sa ich týkajú, zabezpečiť, aby sa účinky právnych predpisov a politik na deti starostlivo posudzovali od ich vývoja po vykonávanie;
- j) v zmysle článku 12 zabezpečiť, aby boli vyjadrované a vypočuté názory detí v otázkach týkajúcich sa ich ľudských práv a pri definovaní problémov súvisiacich s ich právami;

- k) obhajovať a podporovať zmysluplnú účasť mimovládnych organizácií zaoberajúcich sa právami detí, vrátane organizácií tvorených samotnými deťmi, na tvorbe vnútroštátnych právnych predpisov a medzinárodných dokumentov týkajúcich sa problematiky vplývajúcej na deti;
- l) podporovať verejné porozumenie a informovanosť o význame práv detí a na tento účel úzko spolupracovať s médiami a vykonávať alebo sponzorovať výskumné a vzdelávacie aktivity v tejto oblasti;
- m) v súlade s článkom 42 Dohovoru, ktorý od štátov požaduje, aby „vhodnými a účinnými prostriedkami podrobne oboznámili s princípmi a ustanoveniami Dohovoru dospelých aj deti“, podrobne oboznámiť vládu, verejné orgány a širokú verejnosť s ustanoveniami Dohovoru a monitorovať spôsoby, akými štát plní v tejto súvislosti svoje záväzky;
- n) pomáhať pri formulovaní vzdelávacích, výskumných a integračných programov týkajúcich sa práv detí na školách, univerzitách a v odborných kruhoch;
- o) zabezpečovať vzdelávanie v oblasti ľudských práv špecificky zamerané na deti (a podporovať chápanie významu práv detí všeobecnou verejnosťou);
- p) obhajovať v súdnych konaniach práva detí v štáte alebo poskytovať deťom právnu pomoc;
- q) ak je to vhodné, podieľať sa na sprostredkovačích a zmierovacích postupoch pred predkladaním prípadov súdom;
- r) vo vhodných prípadoch poskytovať súdom odborné poradenstvo v oblasti práv detí ako amicus curiae alebo sprostredkovateľ;
- s) v súlade s článkom 3 Dohovoru, ktorý od štátov požaduje „zabezpečenie toho, aby inštitúcie, služby a zariadenia zodpovedné za starostlivosť alebo ochranu detí zodpovedali štandardom stanoveným príslušnými orgánmi, predovšetkým v oblastiach bezpečnosti, zdravia, v počte a kvalifikovanosti ich personálu, ako aj príslušného dozoru“, vykonávať návštevy nápravných zariadení pre mladistvých (a všetkých miest, kde sú deti zadržované na účely reformy alebo trestu) a opatrovateľských inštitúcií s cieľom podávať správy o situácii v nich a poskytovať odporúčania pre zlepšenie situácie;
- t) príležitostne vykonávať také iné činnosti, ktoré súvisia s vyššie uvedenými činnosťami.

Podávanie správ Výboru pre práva dieťaťa a spolupráca medzi NHRI a útvarmi Organizácie Spojených národov a mechanizmami na ochranu ľudských práv

20. NHRI by mali podľa Dohovoru a iných súvisiacich medzinárodných dokumentov nezávisle prispievať do procesu podávania správ a monitorovať integritu správ podávaných vládami medzinárodným zmluvným orgánom v oblasti práv detí, okrem iného využívajúc aj dialóg s Výborom pre práva dieťaťa v rámci stretnutí jeho pracovnej skupiny pred zasadnutiami a s inými relevantnými zmluvnými orgánmi.

21. Výbor požaduje, aby štáty zahrnuli do svojich správ výboru podrobné informácie o legislatívnom základe, mandáte a hlavných relevantných činnostiach NHRI. Je vhodné, aby štáty konzultovali prípravu svojich správ pre výbor s nezávislými inštitúciami pre ľudské práva. Štáty však musia rešpektovať nezávislosť týchto orgánov a ich nezávislú úlohu pri poskytovaní informácií výboru. Nie je vhodné poskytovať NHRI návrhy správ ani začleňovať ich do vládných delegácií počas skúmania správ výborom.

22. NHRI by mali prostredníctvom osobitných postupov spolupracovať aj s Komisiou pre ľudské práva, využívajúc oblastné a tematické mechanizmy, predovšetkým Osobitného spravodajcu pre otázky obchodovania s deťmi, detskej prostitúcie a detskej pornografie a Osobitného zástupcu generálneho tajomníka pre problematiku detí v ozbrojených konfliktoch.

23. Organizácia Spojených národov používa dlhodobý program pomoci pri zriaďovaní a posilňovaní národných inštitúcií pre ľudské práva. Tento program, ktorý pochádza z Úradu vysokého komisára pre ľudské práva (OHCHR – Office of the High Commissioner for Human Rights), poskytuje technickú pomoc a uľahčuje regionálnu a globálnu spoluprácu a výmeny medzi národnými inštitúciami pre ľudské práva. Štáty môžu v prípade potreby využiť túto pomoc. Aj Detský fond Organizácie spojených národov (UNICEF) poskytuje odborné poradenstvo a technickú spoluprácu v tejto oblasti.

24. Ako sa uvádza v článku 45 Dohovoru, ak to výbor považuje za vhodné, môže postúpiť ktorejkoľvek špecializovanej agentúre Organizácie spojených národov, OHCHR a ktorémukoľvek kompetentnému orgánu akékoľvek správy od štátov, ktoré obsahujú požiadavku alebo poukazujú na potrebu technickej rady či pomoci pri zriaďovaní NHRI.

NHRI a štáty

25. Štát ratifikuje Dohovor o právach dieťaťa a je povinný ho v plnej miere vykonávať. Úlohou NHRI je nezávisle monitorovať dodržiavanie Dohovoru štátom a dosiahnutý pokrok v jeho vykonávaní a zabezpečiť rešpektovanie práv detí v plnej miere. Aj keď to môže vyžadovať, aby inštitúcia vypracovala projekty na rozšírenie podpory a ochrany práv detí, nesmie to viesť k tomu, aby vláda poverila svojimi monitorovacími povinnosťami národnú inštitúciu. Je dôležité, aby inštitúcie mohli v plnej miere slobodne určovať svoje vlastné programy a svoje vlastné činnosti.

NHRI a mimovládne organizácie

26. Mimovládne organizácie zohrávajú v podpore ľudských práv a práv detí dôležitú úlohu. Úloha NHRI s ich legislatívnym základom a špecifickými právomocami je doplnková. Je dôležité, aby inštitúcie úzko spolupracovali s mimovládnymi organizáciami a aby vlády rešpektovali nezávislosť NHRI aj mimovládnych organizácií.

Regionálna a medzinárodná spolupráca

27. Regionálne a medzinárodné postupy a mechanizmy môžu posilňovať a konsolidovať NHRI prostredníctvom poskytovaných skúseností a znalostí, keďže NHRI čelia spoločným problémom v oblasti podpory a ochrany ľudských práv vo svojich príslušných krajinách.

28. V tejto súvislosti by mali NHRI konzultovať a spolupracovať s príslušnými vnútroštátnymi, regionálnymi a medzinárodnými orgánmi a inštitúciami zaoberajúcimi sa problematikou práv detí.

29. Problematika ľudských práv detí nie je obmedzená štátnymi hranicami a je stále viac potrebné na regionálnej a medzinárodnej úrovni vhodne reagovať na rozličné problémy týkajúce sa práv detí (okrem iného na nezákonné obchodovanie so ženami a deťmi, detskú pornografiu, detských vojakov, prácu detí, zneužívanie detí, deti utečencov a migrantov, atď.). Podporujú sa medzinárodné a regionálne mechanizmy a výmeny, keďže poskytujú NHRI príležitosť učiť sa zo vzájomných skúseností, kolektívne posilňovať vzájomné postavenie a prispievať k riešeniu problémov v oblasti ľudských práv vplyvujúcich tak na krajiny, ako aj na regióny.

Poznámky

¹ Všeobecné usmernenia týkajúce sa formy a obsahu pravidelných správ predkladaných štátmi v súlade s článkom 44 ods. 1 písm. b) Dohovoru (CRC/C/58), bod 18.

² Princípy týkajúce sa štatútu národných inštitúcií na podporu a ochranu ľudských práv („Parížske princípy“), rezolúcia Valného zhromaždenia 48/134 z 20. decembra 1993, príloha.

³ Rezolúcia Komisie pre ľudské práva 1992/54 z 3. marca 1992, príloha.