Analýza možností zřízení národní instituce na ochranu a podporu lidských práv podle Pařížských principů v České republice

Obsah

[1. Úvod 1](#_Toc52554129)

[2. Národní instituce pro lidská práva ve světě: akreditace a současný stav 4](#_Toc52554130)

[3. Charakteristika národních institucí podle Pařížských principů 5](#_Toc52554131)

[4. Typy národních institucí pro lidská práva 10](#_Toc52554132)

[5. Současný mezinárodní kontext: národní instituce jako sílící globální a regionální aktéři ochrany a podpory lidských práv 12](#_Toc52554133)

[*5.1.* *Organizace spojených národů* 12](#_Toc52554134)

[*5.2.* *Rada Evropy* 14](#_Toc52554135)

[*5.3.* *Evropská unie* 15](#_Toc52554136)

[*5.4.* *Národní instituce jako nástroje implementace specifických lidskoprávních závazků* 16](#_Toc52554137)

[6. Situace v České republice 17](#_Toc52554138)

[*6.1.* *Doporučení České republice ze strany smluvních výborů OSN* 17](#_Toc52554139)

[*6.2.* *Univerzální periodický přezkum* 19](#_Toc52554140)

[*6.3.* *Postoje České republiky* 19](#_Toc52554141)

[*6.4.* *Veřejný ochránce práv* 20](#_Toc52554142)

[7. Alternativy řešení 24](#_Toc52554143)

[8. Shrnutí 30](#_Toc52554144)

# Úvod

V posledních třech desetiletích sehrávají při ochraně a prosazování lidských práv na národní i na mezinárodní úrovni stále významnější roli noví aktéři: národní instituce pro lidská práva (national human rights institution, NHRI, v tomto textu dále též „národní instituce“ či „instituce“).[[1]](#footnote-1) Národní instituce pro lidská práva jsou státem financované, ale ve své činnosti nezávislé vnitrostátní instituce s posláním podporovat a chránit lidská práva, které naplňují ohledně svého ustavení, poslání a činnosti požadavky tzv. Pařížských principů Organizace spojených národů.[[2]](#footnote-2) Pařížské principy byly schváleny Valným shromážděním OSN rezolucí č. 48/143 dne 20. prosince 1993.[[3]](#footnote-3) Klíčovým požadavkem Pařížských principů je nezávislost národní instituce na vládě a zákonem daná možnost zabývat se z vlastní iniciativy situacemi, kdy v dané zemi dochází k porušování lidských práv či hrozí riziko jejich porušování, a přispívat vzděláváním a osvětou k prevenci těchto jevů.

Národní instituce pro lidská práva mají specifickou povahu. Dle Pařížských principů je podstata národní instituce pro lidská práva založena na její nezávislosti, a to zejména na nezávislosti na moci výkonné, zákonodárné a soudní. Taktéž je důraz kladen na to, aby i přes financování instituce státem, resp. ze státního rozpočtu, nepodléhala takové finanční kontrole, která by tuto nezávislost mohla ovlivnit. Jako instituce zřízené státem na základě zákona (a v některých zemích také přímo ústavou) se liší nejen od orgánů moci zákonodárné, výkonné a soudní, ale také od nestátních neziskových organizací a řady dalších subjektů činných v oblasti lidských práv, jako mohou být např. výzkumné instituce, vysoké školy či církve. Národní instituce tím, že nejsou ani státním orgánem, ani organizací občanské společnosti mohou plně sledovat veřejný zájem na ochraně základních práv. Jako státem vytvořené a financované instituce mají zvláštní legitimitu. Zároveň však úzce spolupracují s občanskou společností. Mohou působit jako most mezi ní a orgány moci a zároveň být na obou nezávislí. Jako místní aktéři mají národní instituce hluboký vhled do situace na národní úrovni a mohou trvale prosazovat potřebné změny. Národní instituce jsou však považovány nejen za most mezi různými aktéry ochrany lidských práv v dané zemi, ale rovněž za pojítko mezi abstraktními normami a standardy mezinárodního práva a jejich praktickou vnitrostátní implementací, ke které mají svou činností přispívat. Tato funkce je přitom z pohledu OSN a světového společenství stěžejní.[[4]](#footnote-4)

Vznik konceptu národních institucí pro lidská práva lze datovat k roku 1946, kdy Hospodářský a sociální výbor OSN vyzval státy, aby vytvářely výbory pro lidská práva, které by spolupracovaly s tehdy nově zřízenou Komisí OSN pro lidská práva (předchůdce dnešní Rady OSN pro lidská práva). Některé státy tehdy národní instituce ustavily, další se přidávaly zejména v 70. a 80. letech 20. století. Do centra pozornosti OSN se koncept národních institucí dostává s novou naléhavostí na Světové konferenci o lidských právech, která se konala ve dnech 14. – 25. července 1993 ve Vídni. Na konferenci byl přijat dokument Vídeňská deklarace a akční program, který vyzval státy (v čl. 83), aby začlenily normy, které jsou obsaženy v mezinárodních lidskoprávních instrumentech, do vnitrostátních právních předpisů a aby posílily vnitrostátní struktury, instituce a orgány společnosti, které hrají roli při prosazování a zajišťování lidských práv. V čl. 84 dále Světová konference doporučila posílení aktivit a programů Organizace Spojených národů, aby tato mohla vyhovět žádostem o pomoc od členských států, které chtějí zřídit nebo posílit svoji národní instituci pro prosazování a ochranu lidských práv.[[5]](#footnote-5) Návazně přijalo Valné shromáždění OSN dne 20. prosince 1993 již zmíněnou Resoluci 48/134 Principy vztahující se ke statusu národních institucí pro lidská práva (Pařížské principy).

Samotné Pařížské principy byly formulovány v roce 1991 na odborném semináři v Paříži, který se uskutečnil z podnětu Komise pro lidská práva. Semináře se zúčastnili rovněž zástupci 24 ombudsmanských či lidskoprávních institucí, mezi nimiž bylo zastoupeno 9 institucí z tehdejších zemí EU.[[6]](#footnote-6) Samotné Pařížské principy se týkají požadavků na ustavení, poslání a nezávislost národních institucí pro lidská práva. Představují minimální soubor charakteristik, které by měla národní instituce pro lidská práva vykazovat. Od svého přijetí nebyly Pařížské principy revidovány. Interpretací je však jejich obsah rozvíjen a zpřesňován.[[7]](#footnote-7)

Po přijetí Pařížských principů v roce 1993 dochází k rychlému rozvoji národních institucí v globálním i v regionálním evropském měřítku. Tento proces je intenzivně podporován Úřadem vysokého komisaře OSN pro lidská práva. S podporou úřadu došlo například k ustavení národní instituce pro lidská práva již v roce 1993 na Slovensku. (Viz Příloha č. 3a.) Tuto iniciační roli ve vztahu k ustavení národních institucí si návazně osvojily také smluvní výbory OSN založené lidskoprávními úmluvami OSN ke sledování a hodnocení jejich dodržování smluvními státy.[[8]](#footnote-8) V roce 2020 existovaly národní instituce již ve více než sto zemích světa. Přitom v současných 27 zemích Evropské unie existovaly národní lidskoprávní instituce ve všech zemích s výjimkou pěti, mezi které patří i Česká republika.[[9]](#footnote-9) V případě dvou zemí (Estonsko a Rumunsko) se ovšem jednalo o situaci neukončeného akreditačního procesu a nikoli o absenci samotné instituce a v dalších dvou zemích (Malta a Itálie) je již potřebná legislativa projednávána na parlamentní úrovni.[[10]](#footnote-10)

Požadavek zřizování národních institucí sice neplyne přímo ze závazných norem mezinárodního práva[[11]](#footnote-11), je však silným politickým požadavkem a závazkem, který se opírá o široký konsensus mezinárodního společenství. Kontinuální a sílící podpora zřizování a činnosti národních institucí jak ze strany členských států a orgánů OSN (vedle Valného shromáždění zejména Rady pro lidská práva) tak i dalších mezinárodních organizací (Rada Evropy, OBSE) a též ze strany Evropské unie je vyjádřena v četných rezolucích, prohlášeních a doporučeních popsaných blíže v částech 5 a 6.1. tohoto dokumentu. Nově se staly efektivní národní instituce rovněž součásti Agendy udržitelného rozvoje 2030. Agenda udržitelného rozvoje, jak ji schválil (ve formě rezoluce Valného shromáždění) summit OSN 25. září 2015 v New Yorku v dokumentuPřeměna našeho světa: Agenda pro udržitelný rozvoj 2030[[12]](#footnote-12), počítá s národními institucemi pro lidská práva jako s aktéry napomáhajícími naplňovat specifický cíl č. 16 směřující k podpoře míru, spravedlnosti a silných institucí. To je reflektováno ve stanovení indikátoru 16.A.1, kterým je existence nezávislé národní instituce pro lidská práva. Širokou akceptaci národních institucí ze strany států dokládá rovněž proces univerzálního periodického přezkumu, v jehož rámci je zřízení národní instituce často diskutováno.

Standardem se tedy postupně stává, že každý členský stát má alespoň jednu instituci, která naplňuje kritéria Pařížských principů a je na základě toho oficiálně akreditována a bude plnit roli, kterou světové společenství předvídá.[[13]](#footnote-13) Jak již bylo uvedeno, většina zemí světa se s touto myšlenkou ztotožnila. Česká republika však doposud takovou akreditovanou národní instituci pro lidská práva nemá. Vzhledem k široké akceptaci národních institucí světovým společenstvím je tato situace stále častěji kritizována na mezinárodních fórech. Jak je dokumentováno podrobně v části 6. 1., Česká republika je vyzývána k odstranění tohoto deficitu jak ze strany odborných těles, jako jsou smluvní výbory OSN, tak rovněž v rovině politické, zejména v rámci tzv. univerzálního periodického přezkumu. V další části materiálu je popsána současná praxe při akreditaci národních lidskoprávních institucí (část 2), objasněna charakteristika národních institucí dle Pařížských principů (část 3) a jejich typologie (část 4) a dále je blíže vysvětlen stávající mezinárodní kontext (část 5). V části šesté je zhodnocen současný stav v České republice. Důraz je položen na současný institucionální stav a dialog s mezinárodními orgány. V sedmé části jsou diskutovány alternativy řešení a v závěrečné části (8) je obsaženo shrnutí.

# Národní instituce pro lidská práva ve světě: akreditace a současný stav

Od přijetí Pařížských principů Organizací spojených národů v roce 1993 byl vývoj národních institucí veden a usměrňován aktivitou národních institucí samotných, za podpory Úřadu vysokého komisaře OSN pro lidská práva. Na základě této spolupráce vytvořily existující národní instituce zdola funkční systém pro akreditaci a vzájemnou spolupráci. Již na mezinárodní konferenci v Tunisu v roce 1993 zřídily národní instituce svůj Mezinárodní koordinační výbor. V roce 2016 změnil koordinační výbor svůj název na Globální aliance národních institucí pro lidská práva (Global Alliance of National Human Rights Institutions, též GANHRI; v textu je dále používána zkratka „Globální aliance“).[[14]](#footnote-14) Globální aliance má byro sestávající z osobností z 16 národních institucí s tzv. „A statusem“ (viz dále) zastupujících čtyři světové regiony, tedy vždy po čtyřech zástupcích z regionálních sítí národních institucí z Afriky, Ameriky, Asie-Pacifiku a Evropy.

Národní instituce, která se chce plně zapojit do mezinárodní spolupráce, musí požádat Globální alianci o akreditaci.[[15]](#footnote-15) Pro tento účel má Globální aliance ustaven Podvýbor pro akreditaci, který je formálně součástí byra Globální aliance a pracuje s podporou Úřadu vysokého komisaře OSN pro lidská práva. Podvýbor se skládá ze 4 zástupců, po jednom za každou regionální oblast. Podvýbor pracuje podle svého jednacího řádu, který schvaluje byro. Je nutno především předeslat, že žádost o akreditaci předkládá samotná instituce, nikoliv stát. Úkolem státu je vytvořit instituci takové podmínky fungování, které jí umožni akreditaci získat, ale je na ní, zda o ni požádá. Instituce, která chce požádat o akreditaci, předkládá svoji žádost předsedovi (předsedkyni) Globální aliance. K žádosti připojí zákon či jiný dokument, podle kterého byla ustavena, dokument popisující organizační strukturu, stav zaměstnanců a roční rozpočet, poslední výroční zprávu a podrobné stanovisko dokládající soulad s Pařížskými principy a/nebo návrhy opatření k odstranění existujícího nesouladu.[[16]](#footnote-16) O návrhu rozhoduje byro Globální aliance ve spolupráci s Úřadem vysokého komisaře OSN pro lidská práva poté, co obdrží zprávu Podvýboru pro akreditaci. Přiznání statusu národní instituce pro lidská práva je tedy založeno principiálně na *peer review*; avšak na rozhodování se odborně podílí také Úřad vysokého komisaře OSN pro lidská práva.[[17]](#footnote-17)

Status akreditace ukazuje, jak daná instituce splňuje požadavky podle Pařížských principů. V současné době může být instituci, která žádá o akreditaci, přidělen status A nebo status B.[[18]](#footnote-18) Status A znamená, že instituce je plně v souladu s Pařížskými principy. Status B znamená, že instituce je částečně v souladu s Pařížskými principy.[[19]](#footnote-19) Přiznaný status se vyhodnocuje opakovaně každých pět let. Udělení statusu B je vždy doprovázeno návrhy, jak situaci zlepšit. Konkrétní dílčí návrhy však mohou být spojeny také s přiznáním statusu A. Status As sebou nese prestiž a má velkou symbolickou hodnotu. Současně má právní význam. Národní instituce se statusem A má právo vystoupit na zasedáních Rady OSN pro lidská práva a plně se zapojit do procedur, které jsou v její gesci, jako je například univerzální periodický přezkum. Pouze národní instituce se statusem A má také právo hlasovat v Globální alianci, stát se členem byra a účastnit se prací Podvýboru pro akreditaci a spoluurčovat tak celkový vývoj národních institucí.

Podle seznamu, který vede Globální aliance, existovalo k 27. říjnu 2019 celkem 114 národních institucí, z toho:[[20]](#footnote-20)

* 80 národních institucí se statutem A
* 34 národních institucí se statutem B

Dalších 10 institucí mělo tzv. C status – tj. žádný status, neboť instituce nesplňuje požadavky Pařížských principů. Těchto deset institucí však o akreditaci požádalo. Národní instituce a jejich sítě jsou v současnosti zřízeny ve všech regionech světa. Ze států Rady Evropy mělo 26 států A-status a 9 B status. Ze zemí Evropské unie mělo ke konci roku 2019 z tehdejších 28 členských zemí národní instituci zřízenou 23 členských zemí, z toho 17 členských zemí mělo v říjnu 2019 národní instituci akreditovanou se statusem A (Viz Příloha č. 2A). Podrobnější popis situace v Evropě je uveden v částech 5.2. a 5.3. Situace ve světě je popsána v příloze č. 2B.

# Charakteristika národních institucí podle Pařížských principů

Samotné Pařížské principy jsou koncipovány volně, chybí jim obvyklá precizní struktura právních textů. Za téměř tři desítky let od svého vzniku neprošly žádnou revizí, jejich výklad je dán z části interpretací. Rovněž z tohoto důvodu se můžeme setkat v odborných dokumentech s různými výčty základních charakteristik národních institucí.

Vlastní text Pařížských principů je členěn do 4 částí. Jsou to: (i) kompetence a odpovědnosti, (ii) složení instituce a záruky nezávislosti a pluralismu, (iii) metody práce a (iv) dodatečné záruky týkající se postavení komisí s kvazi soudní pravomocí. Kvazisoudní pravomocí se rozumí zmocnění projednávat a posuzovat stížnosti a petice, které se týkají individuálních případů. Tato pravomoc však na rozdíl od ostatních pravomocí není pro plně akreditovanou instituci povinná. Komisí je přitom nutno, jak plyne z kontextu, rozumět také národní instituce jiného typu než komise. Pracovní překlad Pařížských principů je uveden v Příloze č. 4.

Autoritativní interpretaci textu Pařížských principů obsahuje dokument s názvem Obecné komentáře Podvýboru pro akreditace (dále „Obecné komentáře“), zpracovaný a přijatý Globální aliancí (naposledy revidovaný dne 21. února 2018).[[21]](#footnote-21) Obecné komentáře jsou rozděleny do dvou částí. V první shrnují „Stěžejní požadavky Pařížských principů“ a ve druhé „Praxe, které přímo podporují soulad s Pařížskými principůami“. První část obsahuje 11 a druhá 9 komentářů. Prvních 11 komentářů je pokládáno za přímou interpretaci Pařížských principů, dalších 9 je určitým zobecněním dobrých praxí.

Na základě Pařížských principů vymezuje Globální aliance **šest základných** **charakteristik národních institucí**. Jsou to:

* mandát a kompetence: široký mandát založený na univerzálních lidskoprávních normách
* nezávislost na vládě (autonomie);
* nezávislost je zaručená zákonem nebo ústavou;
* pluralismus;
* přiměřené zdroje
* přiměřené pravomoci k šetření.[[22]](#footnote-22)

S ohledem na tyto charakteristiky a praxi se pokusila Agentura EU pro základní práva vytvořit celistvější definici národní instituce.

Definice národní instituce podle Agentury EU pro základní práva:[[23]](#footnote-23)

* národní instituce jsou zvláštní nezávislé entity, které jsou ustaveny na základě vnitrostátních zákonů – zpravidla podávají zprávy národnímu parlamentu;
* jsou to instituce s širokým mandátem k podpoře osvětové činnosti a vzdělávání a k ochraně lidských práv prostřednictvím monitorovacích aktivit a přijímání a prošetřování individuálních stížností;
* jsou národními orgány, které radí ve věcech lidských práv a lidská práva monitorují;
* jsou institucemi akreditovanými prostřednictvím mezinárodního systému *peer review* jako instituce, které jsou plně (A-status) anebo částečně (B-status) v souladu s Pařížskými principy;
* organizace, které mají mandát monitorovat stav lidských práv a předkládat zprávy o situaci v oblasti lidských práv ve státě, v němž jsou zřízeny, a to na národní a na mezinárodní úrovni;
* jsou to tělesa, které mají možnost podílet se na práci Rady pro lidská práva a na práci jiných mezinárodních lidskoprávních mechanismů.

Pařížské principy spolu s textem Obecných komentářů Podvýboru pro akreditaci a stanovisky, která přijímá Podvýbor při posuzování individuálních žádostí o akreditaci (anebo při ověření akreditace),[[24]](#footnote-24) pak spolu vytvářejí reálně aplikované požadavky. V akreditačním procesu je vždy zkoumána jak právní stránka, tak i praktická činnost instituce.

S ohledem na uvedené autoritativní zdroje a s přihlédnutím k odborné literatuře[[25]](#footnote-25) lze systematičtěji popsat základní požadavky Pařížských principů následovně:

**(1) Právní základ** Podle Pařížských principů musí mít zakládající dokument národní instituce povahu zákona nebo ústavního zákona. Podle Obecného komentáře č. 1.1 by tento zákonný text měl být dostatečně podrobný a měl by specifikovat funkce, pravomoci, financování a linie odpovědnosti, stejně tak jako mechanismus ustavení členů a délku jejich mandátu. Vláda, resp. výkonná moc, by neměla mít pravomoc rozhodovat o existenci, složení a kompetenci národní instituce.[[26]](#footnote-26)

**(2) Právní postavení** Nad rámec skutečnosti, že národní instituce má mít svůj právní základ, Pařížské principy záměrně nic neříkají o právním postavení v rámci organizační struktury státu.

**(3) Nezávislost** Přestože Pařížské principy nepředepisují konkrétní právní formu instituce, předpokládají, že národní instituce je nezávislá, tj. že si sama rozhoduje o svých věcech, organizaci aktivitách apod. Nezávislostí se přitom míní především nezávislost na vládě. Proto, jak uvádí příslušný obecný komentář, zástupci vládních struktur a parlamentu, pokud jsou členy národní instituce či jejich orgánů, nemají mít hlasovací právo. Neměli by vůbec být členy výkonných orgánů těchto institucí a nemělo by jím být umožněno, aby do rozhodování zasahovaly.[[27]](#footnote-27)

**(4)** **Mandát** Pařížské principy stanoví, že národní instituce musí mít široký (doslovně „co nejširší“) jasně definovaný mandát k podpoře a ochraně lidských práv. Podporou jsou rozuměny ty funkce, které přispívají k vytvoření společnosti, která lidská práva chápe a respektuje. Jde o vzdělávání, výcvik, poradenství, veřejnou informovanost a prosazování práv. Ochrannými funkcemi jsou míněny ty, které se zabývají přímo porušením lidských práv a prevencí těchto porušení. Jde například o monitoring dodržování lidských práv, šetření jednotlivých případů a oznámení; tato složka může zahrnout rovněž vyřizování individuálních stížností.[[28]](#footnote-28) Mandát by měl být interpretován široce a zahrnovat lidská práva kodifikována mezinárodními úmluvami i vnitrostátními normami a zahrnovat nejen občanská a politická, ale rovněž hospodářská, sociální a kulturní práva.[[29]](#footnote-29) Měl by tedy respektovat principy nedělitelnosti a univerzality lidských práv. Měl by se týkat jakýchkoliv lidskoprávních otázek a činnosti jak orgánů veřejné moci, tak soukromých osob.

**(5) Funkce** Pařížské principy uvádějí následující povinnosti (úkoly) národních institucí:

* analyzovat národní legislativu, administrativní postupy, judikaturu apod.;
* vyšetřovat konkrétní porušování lidských práv z vlastní iniciativy či na základě podnětu;
* provádět výzkum specifických lidskoprávních otázek;
* poskytovat poradenství vládě a jiným státním orgánům;
* šířit informace;
* podílet se na vzdělávací činnosti a informování veřejnosti;
* *šetřit a posuzovat stížnosti – má-li národní instituce tuto pravomoc;*
* podporovat ratifikaci mezinárodních instrumentů anebo přistoupení k těmto instrumentům a sledovat jejich vnitrostátní provádění;
* zapojit se do mezinárodního systému ochrany lidských práv a účastnit se mezinárodních aktivit.

Analytická funkce spočívá v možnosti zkoumat jakoukoliv lidskoprávní otázku v daném státě, ať již souvisí s legislativou, s činností státní správy, justicí atd., kterou bude instituce následně hodnotit z hlediska dodržování lidských práv. Specifickou formou této funkce je pak možnost šetřit a posuzovat stížnosti jednotlivců a posuzovat tak konkrétní případy porušení lidských práv. Poradní funkce zahrnuje zpracování konkrétních doporučení či širších tematických zpráv.[[30]](#footnote-30) Příslušný obecný komentář v této souvislosti zdůrazňuje, že vydávání doporučení musí doprovázet systematické a důsledné sledování jejich naplňování včetně aktivit na ochranu těch, jejichž lidská práva byla porušena. Veřejné orgány by měly včasně odpovídat na doporučení a informovat instituci o svých krocích, které učinily k naplnění doporučení.[[31]](#footnote-31) Funkce vzdělávací a osvětová pak zahrnuje jak tvorbu vlastních vzdělávacích a osvětových materiálů (brožury, letáky, články, sborníky, kurzy, apod.), tak spolupráce s relevantními odbornými a vzdělávacími institucemi, médii apod. na jejich vzdělávacích a osvětových aktivitách.

Pokud jde o zapojení národních institucí do mezinárodního systému ochrany lidských práv, příslušný obecný komentář upřesňuje, že jde o zapojení do mechanismů Rady pro lidská práva (zvláštní procedury a univerzální periodický přezkum) a do systému smluvních výborů OSN (UN treaty bodies).[[32]](#footnote-32) Od národní instituce se očekává např. předkládání vlastních zpráv o situaci ve svém státě. Státy by měly své oficiální zprávy pro smluvní výbory s národní institucí konzultovat, tato instituce však nemůže předkládat zprávy jménem státu. Kdykoli národní instituce poskytuje informace mezinárodním institucím, musí tak činit nezávisle, sama za sebe. Národní instituce jsou rovněž vyzývány, aby se zapojily do spolupráce s Úřadem vysokého komisaře OSN pro lidská práva, s Globální aliancí, příslušnou regionální sítí a aby také spolupracovaly s národními a mezinárodními neziskovými organizacemi.[[33]](#footnote-33) Z pohledu Globální aliance a Úřadu vysokého komisaře OSN pro lidská práva je spolupráce národních institucí na mezinárodní úrovni jejich stěžejním přínosem. Stejnou důležitost přikládá Globální aliance podpoře ratifikace mezinárodních instrumentů a jejich provádění; této otázce je věnován samostatný obecný komentář. Podle názorů Podvýboru by tyto funkce měly být zakotveny v legislativě.[[34]](#footnote-34)

**(6) Pravomoci** Národní instituce zpravidla nemají pravomoc přijímat právně závazná individuální rozhodnutí. Národní instituce jen podporuje práci zákonodárné, výkonné a soudní moci, jimž jsou tyto pravomoci vyhrazeny. Zpravidla mají národní instituce pravomoc činit doporučení. Z Pařížských principů lze dovodit, že národní instituce má dále následující práva a povinnosti:

* právo na (vnitřní) samosprávu,
* právo rozvíjet své aktivity z vlastní iniciativy,
* oprávnění předkládat a zveřejňovat prohlášení a doporučení,
* pravomoci spolupráce s jinými orgány,
* právo na informace a vyšetřovací pravomoci

Pravomoc vlastní samosprávy souvisí s obecným principem nezávislosti a spočívá především ve svobodě rozhodovat o zaměření své činnosti, svých zaměstnancích apod. Instituce musí být oprávněna zvolit si sama jakékoliv téma činnosti v rámci své působnosti, rozhodovat o svých aktivitách, výdajích, výběru svých zaměstnanců atd. Pravomoc předkládat doporučení souvisí s výše popsanou poradní funkcí. Pravomoci ke spolupráci s jinými orgány je věnován také samostatný obecný komentář. Podle něj by měla národní instituce konstruktivně a pravidelně spolupracovat se všemi relevantními aktéry, jako jsou jiné vnitrostátní instituce pro ochranu a podporu lidských práv (regionální či tematické), občanská společnost a nevládní organizace.[[35]](#footnote-35)

Pravomoc vyšetřovací pak zahrnuje co nejširší oprávnění přijímat stížnosti v rámci celé své působnosti a především rozsáhlý přístup k informacím, a to jak od státních orgánů, tak od soukromých osob. Během šetření by instituce měla mít možnost mediace či alternativního řešení a povzbuzovat dialog mezi stěžovatelem a protistranou. Může mít i oprávnění ve věci závazně rozhodnout a své rozhodnutí i vymáhat. Pokud tomu tak není, může být oprávněna předat svá zjištění soudu či jinému oprávněnému orgánu. Pokud vydá ve věci doporučení, má být oprávněna sledovat jeho plnění. Pokud zjistí rozsáhlé a systematické porušování práv, měla by být schopna na ně upozornit vládu či jiné dozorové orgány.[[36]](#footnote-36) Tato pravomoc může pak zahrnovat i prošetřování individuálních stížností na porušení lidských práv.[[37]](#footnote-37)

**(7) Složení (struktura)** Pařížské principy nedefinují kritéria vnitřní struktury národních institucí. Dopad na strukturu ovšem má požadavek „plurality“. Pluralismus přitom odkazuje k širšímu zastoupení různých složek společnosti, například z hlediska genderu, etnicity či menšinového postavení. Příslušný obecný komentář uvádí, že plurality může být dosaženo různými cestami, nejen samotným složením instituce, ale též pluralismem ve smyslu procesu jmenování, kdy kandidáty mohou navrhovat různé sociální skupiny, pluralismem skrze postupy, které umožňují účinnou spolupráci národní instituce s různými společenskými skupinami a nakonec pluralismu, který se týká složení zaměstnanců.[[38]](#footnote-38)

**(8) Jmenování** Pařížské principy upravují rovněž jmenování představitelů institucí jen obecně; proces jmenování či volby by však měl poskytnout nezbytné záruky k zajištění pluralistického zastoupení společenských složek (občanské společnosti) podílející se na ochraně a podpoře lidských práv. Příslušný obecný komentář požaduje, aby tento proces byl jasný, transparentní a participativní a aby byl upraven příslušnou legislativou anebo závazným administrativním postupem a stanovuje další podmínky, jako například principy zásluhovosti a výkon funkce v individuální kapacitě, nikoli jako zástupce instituce.[[39]](#footnote-39)

**(9) Zaměstnanci** Personální pravomoci jsou součástí nezávislosti a samosprávy národní instituce. V souladu s Pařížskými principy by národní instituce měla mít k dispozici dostatek vlastních zaměstnanců pro výkon všech složek svého mandátu, o jejichž výběru by měla být oprávněna sama rozhodovat. Instituce by měla usilovat i o ustavení pluralistické struktury zaměstnanců; ta by měla reflektovat sociální a kulturní diverzitu společnosti. Obecný komentář připomíná, že toto je důležité pro národní instituce, které mají povahu ombudsmanů (monokratické orgány).[[40]](#footnote-40)

 **(10) Financování** Národní instituce je financována státem. Financování má umožnit, aby instituce měla svoje vlastní prostory, zaměstnance a vybavení. To je potřebné zajistit tak, že financování národní instituce představuje samostatnou položku v národním rozpočtu. Národní instituce musí mít možnost alokovat zdroje podle svých priorit a aktivit. Pařížské principy nemluví o tom, že při tvorbě rozpočtu je potřebné konzultovat národní instituci, taková konzultace je ale logická a žádoucí.[[41]](#footnote-41)

# Typy národních institucí pro lidská práva

Z historických důvodů se národní instituce pro lidská práva vyznačují velkou institucionální rozmanitostí. Každá jednotlivá instituce je totiž zakotvena ve strukturách, které se postupem času vyvíjely v konkrétní zemi a které se z ideologického, sociokulturního z právního hlediska liší od struktur jiných států. Specifické institucionální a politické potřeby země, ve které je instituce ustavena, mají velký vliv na její funkční postavení.[[42]](#footnote-42) Rozmanitost těchto institucí nepochybně ovlivnilo rovněž to, že již v době přijetí Pařížských principů byly národní lidskoprávní instituce v některých zemích ustaveny a OSN měla zájem tyto instituce intenzivněji vtáhnout do mezinárodní spolupráce, a nikoli některé vylučovat. Pařížské principy proto sktrukturu národních institucí neupravují. Valné shromáždění OSN a Rada pro lidská práva rovněž opakovaně zdůrazňují, že v souladu s Vídeňskou deklarací a Akčním programem z roku 1993 je právem každého státu zvolit si rámec pro národní instituci, který nejlépe vyhovuje jeho konkrétním potřebám.[[43]](#footnote-43) Samotné Pařížské principy proto ani nenabízejí jasné východisko pro tvorbu klasifikačního systému (typologii) národních institucí. Nepopisují ani nedefinují ani standardizovaný typ instituce. Nabízejí jen koncept, který je definován obecně a negativně, a umožňuje odlišit národní instituce od jiných typů organizací. Například národní instituce se zjevně liší od nevládní organizace (s níž sdílí nezávislost na státu), protože její založení je iniciováno státem a má podobu zákona. Národní instituce se také liší od orgánů státu svou nezávislostí.[[44]](#footnote-44)

V situaci, kdy stát plánuje zřízení své národní instituce, však bude důležité zvážit rovněž, jaký konkrétní typ národní instituce by byl nejvhodnější. Z praktického pohledu je tedy důležité věnovat typologii národních institucí jistou pozornost. Existující typologie národních institucí jsou zpravidla výsledkem empirického výzkumu, jehož výsledky se v čase a v prostoru liší. Východiskem je zpravidla členění do dvou kategorií, a to na komise (instituce kolektivní) a instituce ombudsmanského typu (monokratické). Častěji jsou však národní instituce členěny do početnějších kategorií. Bohaté, ale teoreticky jen málo propracované členěními použil např. Úřad vysokého komisaře OSN pro lidská práva, který rozlišil *lidskoprávní komise, ombudsmany s lidskoprávním mandátem, hybridní instituce, konzultativní a poradní tělesa, instituty a centra a model vícero specifických institucí v jedné zemi* (*multiple institutions*).[[45]](#footnote-45) Evropskému kontextu však lépe odpovídají jiné typologie. Je to například typologie, kterou uvádí Německý institut pro lidská práva (Deutsches Institut für Menschenrechte), kde jsou národní instituce děleny na výbory (s poradní funkcí), komise pro lidská práva, ombudsmany (s lidskoprávním mandátem) a výzkumné instituty; vedle toho mohou existovat hybridní instituce.[[46]](#footnote-46)

Obdobné dělení používá nejnovější studie Agentury EU pro základní práva z roku 2020. Podle tohoto členění můžeme rozlišit:

1. instituce, které mají vícero členů (komise)
2. instituce monokratické (které jsou často označovány jako instituce ombudsmanského typu)
3. jiné typy národních institucí (instituty).

Z 28 institucí (se statusem A anebo statusem B) v zemích EU a v Spojeném království, Republice Severní Makedonie a Srbsku, které zahrnula výše citovaná studie Agentury EU pro základní práva, bylo 8 institucí typu komisí, 15 typu ombudsmanů a 5 typu institutů. Z toho lze dovodit, že v evropském (unijním) prostoru mají vysoké zastoupení instituce ombudsmanského typu a že zde hrají významnou roli i instituty. Instituce typu komisí naopak převažovaly (v roce 2009) v globálním měřítku. Podle šetření Úřadu vysokého komisaře OSN tvořily v tomto roce národní instituce typu komisí a ombudsmanských institucí 88 % všech institucí, z toho komise představovaly 58% a ombudsmani 30%.[[47]](#footnote-47)

*Komise*

Vezmeme-li v úvahu globální kontext, můžeme uvést, že typ lidskoprávní komise je zpravidla charakterizován pluralitním složením, tj. jsou to kolektivní tělesa s jistým počtem členů buď na vrcholu organizace anebo vytvářejících instituci jako takovou. Komise jsou také považovány za výchozí typ, který měli především na mysli tvůrci Pařížských principů, což se zřetelně zrcadlí např. v požadavku „pluralitního složení“ členů národní instituce. Typ komise lze dále rozdělit do dvou kategorií, na ty, které mají převážně mandát podporovat lidská práva (vzdělávání, osvěta, práce a vztahy s veřejností, a na ty, které mají také silný ochranný mandát (vyšetřování porušování lidských práv, přijímání a šetření individuálních stížností, účast na soudních řízeních atd.). Řada komisí se soustřeďuje na rovnost a nediskriminaci.[[48]](#footnote-48)

*Instituce ombudsmanského typu*

Instituce typu *ombudsmana* (ochránce práv) je naopak orgán ze své povahy monokratický. Jde o úřad, v jehož čele stojí ombudsman jako jedinec, který má pak k dispozici úřad s odbornými zaměstnanci. Tradice zřizování ombudsmanů je dlouhá a předchází zřizování národních institucí pro lidská práva. Pochází ze Švédska, kde byl ustaven parlamentní ombudsman v roce 1809, poté v roce 1919 ve Finsku, v roce 1955 v Dánsku, v roce 1962 v Norsku a na Novém Zélandu. V 90. letech 20. století se rozšířila instituce ombudsmana do transformujících se zemí střední a východní Evropy (Albánie, Arménie, Bosna-Hercegovina, Polsko), ombudsmanské instituce existují také v Portugalsku a Španělsku (kde rovněž vznikly v transformačním období, tedy 70. letech minulého století). Tradicí ombudsmanských institucí je individuální právní ochrana a neformální vyřizování stížností, důraz na mediaci a respektování důvěrnosti.[[49]](#footnote-49)

Instituce ombudsmanského typu mohou být přitom rozděleny na tradiční typ, vycházející z modelu parlamentního ombudsmana pro veřejnou správu, a model, který v nedávné době vytvořilo Finsko. Finský model je založen na propojení instituce parlamentního ombudsmana (se silným lidskoprávním mandátem ve své původní činnosti) s novými strukturami, které představují Centrum pro lidská práva a tzv. Delegace. Ombudsman se zaměřuje na monitorování, inspekci a vyřizování stížností, Centrum, které působí pod jeho záštitou a jako součást ombudsmanské instituce, je zaměřeno na podporu lidských práv prostřednictvím poradenství, výzkumu a spolupráci s mezinárodními nebo evropskými institucemi. Delegace je s Centrem propojený kolektivní koordinační orgán pro posílení spolupráce, v němž jsou zastoupeni další významní aktéři ochrany lidských práv, jako jsou například specializovaní ombudsmani. (Podrobně viz Příloha č. 3c).

*Instituty*

V evropském prostoru se prosazuje rovněž další typ národní instituce: institut**.** Instituty mají jednoho ředitele (anebo vícero ředitelů) na vrcholu organizace, který je ve věcech strategického rozhodování veden kolektivní správní radou. Institutyse zabývají zejména výzkumem, vzděláváním, a politickou obhajobou. Svůj původ mají v severských zemích. V současné době existují jako akreditovaná národní instituce například v Německu (se statusem A), na Slovensku (se statusem B) a v Dánsku (se statusem A); mimo země EU v Norsku (se statusem A). Někdy mohou instituty doplňovat instituce jiného typu. Tuto roli plní např. ve Finsku Centrum, propojené s ombudsmanem, jak bylo uvedeno výše. (Viz též Příloha č. 3c). Protože instituty zpravidla nemají mocenské pravomoci (např. k šetření individuálních stížností), může být jejich zřízení jednodušší, neboť do jisté míry odpadá řešení různých kompetenčních konfliktů.[[50]](#footnote-50)

Vzhledem k rozmanitosti národních institucí je rovněž náročné zobecnit jejich vývojové trendy. Z prakticky orientovaného pohledu je ale důležité upozornit alespoň na několik situací. První je ta, že v jedné zemi může existovat vícero institucí, které jsou oficiálně akreditovány u Globální aliance.[[51]](#footnote-51) To může být důsledkem silné regionalizace či federativního charakteru státu. Příkladem je Spojené království Velké Británie a Severního Irska, kde existují tři instituce: Equality and Human Rights Commission pro Anglii a Wales, Northern Ireland Human Rights Commission pro Severní Irsko a Scottish Human Rights Commission pro Skotsko. Důvod akreditace vícero institucí ale může spočívat rovněž v tom, že jedna instituce sama osobě nepokrývá celý mandát požadovaný Pařížskými principy. Taková situace je ale vnímána Globální aliancí jako problematická.

# Současný mezinárodní kontext: národní instituce jako sílící globální a regionální aktéři ochrany a podpory lidských práv

Podpora zřizování národních institucí pro lidská práva je v současnosti jak tématem neseným OSN a jeho orgány, tak stále více rovněž dalšími subjekty, jako je Rada Evropy, OBSE či EU. Národní instituce rovněž hrají stále více roli při konkrétním naplňování mezinárodních lidskoprávních závazků státy.

## *Organizace spojených národů*

V současnosti se v rámci OSN tradiční agenda národních lidskoprávních institucí prolíná rovněž s dalšími agendami, čímž dochází k synergii a dalšímu posilování role národních institucí. Samotná činnost národních institucí a péče o ně patří standardně do portfolia Valného shromáždění OSN, generálního tajemníka OSN a Rady pro lidská práva. Odborně je tato činnost zajišťována Úřadem vysokého komisaře OSN pro lidská práva.

*Agenda udržitelného rozvoje 2030*

17 cílů udržitelného rozvoje na 15 let (léta 2015 až 2030) navazuje na úspěšnou agendu Rozvojových cílů tisíciletí. Cíle jsou výsledkem tříletého procesu vyjednávání, který začal na Konferenci OSN o udržitelném rozvoji v roce 2012 v Riu de Janeiro. Na formulaci cílů se podílely všechny členské státy OSN a rovněž zástupci občanské společnosti, podnikatelské sféry a akademické obce. 16. cíl udržitelného rozvoje „Podporovat mírové a inkluzivní společnosti pro udržitelný rozvoj, zajistit všem přístup ke spravedlnosti a vytvořit efektivní, odpovědné a inkluzivní instituce na všech úrovních“ [[52]](#footnote-52) zahrnuje jako dílčí cíl **16.a** : **„Posílit příslušné instituce státu,** mimo jiné prostřednictvím mezinárodní spolupráce, pro budování kapacit na všech úrovních pro boj proti násilí, terorismu a trestné činnosti, zejména v rozvojových státech.“ Indikátorem naplňování tohoto cíle je indikátor 16.A1, jímž je ustavení národních institucí pro lidská práva. Absence akreditované národní instituce se tak stává překážkou naplňování této agendy udržitelného rozvoje.

*Rezoluce navazující na Pařížské principy (Valné shromáždění OSN, Rada pro lidská práva)*

K postavení národních institucí pro lidská práva se vyjádřily v řadě rezolucí orgány OSN, především Valné shromáždění a Rada pro lidská práva. Svými rezolucemi tyto orgány reagují na zprávy předkládané generálním tajemníkem OSN a zpracované Úřadem vysokého komisaře OSN pro lidská práva. Mezi nejnovější rezoluce v této oblasti patří:

Rezoluce Valného shromáždění OSN A/RES/17/156 ze dne 18. prosince 2019 Národní instituce pro lidská práva [[53]](#footnote-53) oceňuje práci národních institucí pro lidská práva v řadě oblastí, zejména při podpoře a ochraně lidských práv na národní úrovni ve spolupráci s vládami států, dále v rámci Rady pro lidská práva a jejího univerzálního periodického přezkumu, v rámci zvláštních procedur a smluvních mechanismů. Rezoluce opakuje, že v souladu s Vídeňskou deklarací a Akčním programem je právem každého státu zvolit si rámec pro národní instituci, který nejlépe vyhovuje jeho konkrétním potřebám. Rezoluce současně vybízí všechny členské státy OSN, aby zřídily účinné, nezávislé a pluralitní vnitrostátní instituce, případně, tam, kde existují, je posílily.

Další linie rezolucí Valného shromáždění se týká role ombudsmanů, mediátorů a jiných národních institucí pro lidská práva; z nich poslední je Rezoluce Valného shromáždění OSN ze dne 19. prosince 2017 o roli ombudsmana, mediátora a jiných národních institucí v podpoře a ochraně lidských práv.[[54]](#footnote-54) Tato linie postupně přijímaných rezolucí uznává funkční a strukturální rozdíly mezi národními institucemi pro lidská práva na jedné straně a institucemi ombudsmanů a mediátorů na straně druhé, vyzývá však členské státy, aby braly v úvahu Pařížské principy, pokud je ombudsmanům či mediátorům svěřena role národního preventivního mechanismu (OP CAT) a národního monitorovacího mechanismu (CRPD). Samotné ombudsmany a mediátory vybízí, aby jednali v souladu s Pařížskými principy a ve spolupráci s Úřadem vysokého komisaře pro lidská práva požádali o akreditaci Globální alianci.

K práci národních institucí pro lidská práva se vyjadřuje pravidelně rovněž Rada pro lidská práva. Naposledy tak učinila v rezoluci ze dne 6. října 2020 A/HRC/RES/45/22 Národní instituce pro lidská práva.[[55]](#footnote-55) Rovněž tato rezoluce vybízí členské státy, aby zřídily účinné, nezávislé a pluralitní vnitrostátní instituce, případně, tam, kde existují, je posílily. Rezoluce vyzývá národní instituce, aby přispívaly k činnosti Rady pro lidská práva, Univerzálnímu periodickému přezkumu, zvláštním procedurám, smluvním mechanismům a všem relevantním procesům a oceňuje jejich dosavadní přínos. Zvláštní pozornost věnuje zapojení národních institucí do Agendy 2030 pro udržitelný rozvoj. Oceňuje i přispění institucí k ochraně a podpoře lidských práv, konkrétně analyzováním situace v terénu, poradenstvím vládám a státním institucím, podporou ratifikace mezinárodních lidskoprávních úmluv a slaďování národních právních řádů s mezinárodními závazky a standardy, stejně jako vzděláváním a osvětou a spoluprací s nevládními organizacemi a občanskou společností.

*Úřad vysokého komisaře OSN pro lidská práva*

Ve spojitosti s posilováním role národních institucí v rámci systému OSN je potřebné zdůraznit nezastupitelnou roli Úřadu vysokého komisaře OSN pro lidská práva. Úřad vysokého komisaře pro lidská práva pomáhá národním institucím různými cestami. Prostřednictvím své Sekce národních institucí a regionálních mechanismů podporuje především úsilí o zřízení nebo posílení národní instituce (též prostřednictvím svých územních referentů), přezkoumává návrhy zákonů týkajících se národních institucí a poskytuje rady ohledně dodržování Pařížských principů. Tato sekce úzce spolupracuje s národními institucemi, Globální aliancí a regionálními uskupeními národních institucí. Úřad podporuje činnost sekretariátu Globální aliance, včetně jejího Podvýboru pro akreditace a jeho předsednictva a dále podporuje též regionální a subregionální sítě národních institucí. Úřad vysokého komisaře rovněž vypracovává zprávy generálního tajemníka OSN určené Valnému shromáždění a Radě pro lidská práva.

## *Rada Evropy*

Rada Evropy již od první poloviny 90. let 20. století výrazně podporuje jak zřizování národních institucí členskými státy, tak jejich regionální spolupráci a spolupráci s institucemi Rady Evropy. První regionální setkání národních institucí pro lidská práva se konalo v rámci Rady Evropy již v roce 1994. Pravidelné setkávání a spolupráce národních institucí v Evropě má v současné době podobu funkční regionální sítě - Evropské sítě národních institucí (ENNHRI). Tato síť má dnes 45 členských institucí.[[56]](#footnote-56) Je jednou ze čtyř regionálních sítí národních institucí Globální aliance (dalšími jsou sítě v Africe, Americe a v Asii-Pacifiku).

V roce 1997 doporučil Výbor ministrů Rady Evropy členským státům zřizování národních institucí svým Doporučením č. R 97/14[[57]](#footnote-57). Od roku 2019 probíhají v gesci Řídícího výboru pro lidská práva (CDDH) práce na revizi tohoto doporučení, do něhož je zapojena řada aktérů, včetně Evropské sítě národních institucí (ENNHRI). Jak jednotlivé národní instituce v evropských zemích, tak rovněž jejich síť již v současné době přispívají k práci různých těles v rámci Rady Evropy. Podle stanoviska Evropské sítě je tato spolupráce nejefektivnější tam, kde je formalizovaná a zajišťuje národním institucím vstup do procesů v rámci Rady Evropy. V současné době jde například o Pravidla pro výkon rozsudků Evropského soudu pro lidská práva a pro podmínky smírného urovnání nebo intervence třetích stran v řízení před Evropským soudem pro lidská práva v souladu s jeho jednacím řádem.[[58]](#footnote-58) Význam národních institucí v evropském regionu dokumentuje rovněž to, že na začátku roku 2020 mělo národní instituci pro lidská práva zřízeno 36 ze 47 členských států Rady Evropy; z toho mělo 28 institucí status A.

Zřizování a činnost národních institucí sleduje a podporuje rovněž komisař Rady Evropy pro lidská práva. Jeho mandát mu ukládá usnadňovat činnost národních ombudsmanů nebo podobných institucí činných v oblasti lidských práv a umožňuje mu jednat o jakýchkoli informacích od těchto institucí. Komisař se pravidelně setkává se zástupci národních institucí a používá jimi poskytnuté informace při přípravě návštěv jednotlivých zemí a v následných zprávách; a organizuje výměny názorů na důležitá aktuální témata. Komisař také sleduje nezávislost a efektivnost národních institucí ve vybraných zemích a formuluje doporučení k posílení těchto institucí, včetně jejich rozpočtu, personálu, mandátu a nezávislosti. V roce 2018 u příležitosti 25 výročí přijetí Pařížských principů vydala komisařka Dunja Mijatović rovněž obecné doporučení pro činnost národních institucí.[[59]](#footnote-59)

## *Evropská unie*

Ačkoli národní instituce pro lidská práva netvoří formální součást architektury EU, národní instituce začaly hrát důležitou roli při podpoře lidských práv rovněž v jejím rámci. To koreluje se skutečností, že v poslední dekádě počet členských států EU s akreditovanou institucí vzrostl z 16 (z tehdy 27 členských zemí) na 23 (z 28 členských zemí) v roce 2019. Z těchto 23 členských zemí 17 členských zemí mělo v říjnu 2019 národní instituci akreditovanou se statusem A. V roce 2020 je plánovaná akreditace u dvou členských států (Estonsko a Rumunsko), které již instituce ustavily. Ve dvou zemích (Malta a Itálie) je příslušná legislativa již projednávána na parlamentní úrovni.[[60]](#footnote-60)

EU považuje roli národních institucí za důležitou jak v rovině vnitřní tak vnější. Proto členské země EU v rámci struktur Rady EU vedou v současné době intenzivní diskusi o tom, jak lépe využít národní instituce pro plnění cílů EU.[[61]](#footnote-61) Ve vnitřních politikách EU jde především o implementaci Listiny základních práv EU[[62]](#footnote-62), včetně velmi aktuální otázky zajišťování uplatňování Listiny EU ve fondech EU (jako základní podmínky pro čerpání z těchto fondů) v letech 2021 až 2027. Proto v Závěrech Rady o Listině základních práv po 10 letech: aktuální stav a další činnost přijatých 7. října 2019[[63]](#footnote-63) Rada zdůrazňuje, že je nezbytné zajistit příznivé prostředí pro nezávislé národní instituce pro lidská práva, orgány pro rovné zacházení a jiné mechanismy v oblasti lidských práv. Hrají totiž klíčovou úlohu při ochraně a prosazování základních práv a při zajišťování dodržování Listiny.

Role národních institucí je zdůrazněna také v akčních plánech pro lidská práva a demokracii, které jsou věnovány vnějším politikám EU. Sdělení Komise Evropskému parlamentu a Radě s návrhem Akčního plánu EU pro lidská práva a demokracii pro roky 2020 – 2024[[64]](#footnote-64) uvádí mezi cíli v oblasti Podpory globálního systému lidských práv a demokracie také podporu nezávislým národním institucím pro lidská práva, komisím, ombudsmanům a tělesům pro rovnost, v souladu s Pařížskými a Benátskými principy,[[65]](#footnote-65) a spolupráci s těmito institucemi v rámci lidskoprávních dialogů. Z pohledu EU je důležitý soulad jejich interních a externích politik. Plně akreditované národní instituce pro lidská práva ve všech členských zemích EU tak mají důležitou roli také z hlediska kredibility strategického zájmu EU, aby se prosadila jako globální lídr v oblasti lidských práv a demokracie.[[66]](#footnote-66)

Zřizování národních institucí v členských zemích podporuje znalostně Agentura EU pro základní práva. Již v roce 2010 Agentura zpracovala svoji první studii o národních institucích v zemích EU,[[67]](#footnote-67) ve které dospěla k závěru, že jedním ze stěžejních problémů ustavení národní instituce je současná institucionální roztříštěnost. Existence několika různých nezávislých veřejných subjektů s působností v oblasti lidských práv v jedné zemi přispívá podle studie k existenci mezer v mandátech a k rozptýlenosti zdrojů. Vedle toho Agentura zpracovala rovněž příručku k akreditaci.[[68]](#footnote-68)

## *Národní instituce jako nástroje implementace specifických lidskoprávních závazků*

Vedle uvedených obecných principů a úkolů plní národní instituce i některé specifické úkoly, které vyplývají z různých mezinárodních závazků jako lidskoprávní úmluvy OSN, Rady Evropy či právo EU. Tyto požadavky plynoucí z mezinárodního práva či práva EU se zpravidla týkají zřizování nezávislých institucí, které se věnují specifickým lidskoprávním otázkám jako ochrana před mučením a špatným zacházením, diskriminací či obchodování s lidmi či sledování ochrany práv cizinců, osob se zdravotním postižením či občanů EU. Jde tedy o instituce věnující se konkrétním lidskoprávním tématem, které jsou úžeji zaměřené než národní instituce pro lidská práva. Současně se o nich ale často uvádí, že se mají řídit Pařížskými principy.

Agentura EU pro základní práva uvádí tyto možné mandáty (funkce) národních institucí: [[69]](#footnote-69)

1. Lidskoprávní mandát podle Pařížských principů spočívající v podpoře a ochraně lidských práv
2. Mandát institucí ombudsmanského typu k ochraně před špatným úředním postupem
3. Národní preventivní mechanismus podle Opčního protokolu k Úmluvě proti mučení a jinému krutému, nelidskému či ponižujícímu zacházení nebo trestání
4. Národní monitorovací orgán pro naplňování práv osob se zdravotním postižením podle Úmluvy o právech osob se zdravotním postižením
5. Národní orgán pro rovné zacházení podle práva EU
6. Orgán pro sledování nuceného návratu cizinců podle práva EU
7. Orgán pro sledování situace ohledně obchodování s lidmi podle práva EU
8. Orgán na podporu svobody pohybu a mobility pracovníků a občanů EU podle práva EU
9. Jiný lidskoprávní mandát.

Rostoucí počet těchto specifických požadavků mezinárodního práva vede k tomu, že často vznikají instituce s mnoha mandáty. Národní instituce se proto často vyznačují svébytnou architekturou, kdy na kmenovou agendu jsou „roubovány“ další specifické kompetence. Jako názorný příklad lze uvést Německý institut pro lidská práva (Deutsches Institut für Menschenrechte), který má základní široký mandát podpory lidských práv prostřednictvím poradenství, vědy, výzkumu a osvěty podle Pařížských principů a k tomu specifický mandát národního monitorovacího orgánu pro naplňování práv osob se zdravotním postižením (viz Příloha č. 3b). Národní lidskoprávní instituce dalšího sousedního státu, Slovenské národné stredisko pre ľudské práva, zase kombinuje mandát podpory lidských práv prostřednictvím monitoringu, výzkumu a poradenství podle Pařížských principů s mandátem tělesa pro rovnost, o který byla původní činnost střediska rozšířena (viz Příloha 3a). Zajímavé je, že podlezjištění Agentury EU pro základní práva veřejný ochránce práv v České republice má vůbec nejvíce těchto kumulovaných lidskoprávních mandátů (celkem 7), chybí mu nicméně široký mandát ve věci lidských práv podle Pařížských principů, který je pro charakter lidskoprávní instituce stěžejní.[[70]](#footnote-70)

# Situace v České republice

Česká republice doposud nemá svou oficiálně akreditovanou národní instituci pro lidská práva. V minulosti sice tímto stavem Česká republika nevybočovala nápadně z řady jiných zemí, vývojem v posledním desetiletí se ale situace výrazně změnila. Ze současných 27 zemí EU mělo v roce 2000 národní instituci pro lidská práva 8 zemí (z toho 5 se statusem A a 3 se statusem B), o deset let později v roce 2010 to bylo 12 (z toho 9 se statusem A a 3 se statusem B), tedy stále méně než polovina. Avšak v roce 2019 to již bylo 22 národních institucí (z toho 16 se statusem A a 6 se statusem B). Národní instituce tak nebyla ustavena pouze v 5 zemích EU.[[71]](#footnote-71) České republice v případě dalšího otálení hrozí, že brzy může být v rámci EU jedinou zemí, jež svou národní instituci nemá.

V České republice na rozdíl od Slovenska nebyla ustavena národní instituce v první vlně ustavování těchto institucí v devadesátých letech uplynulého století. Neuspokojivou spolupráci s Organizací spojených národů, zejména pokud jde o včasné předkládání zpráv České republiky jednotlivým smluvním mechanismům OSN, měl napomoci řešit v roce 1998 ustavený vládní zmocněnec pro lidská práva a Rada vlády pro lidská práva jako poradní orgány vlády. Tyto poradní orgány vlády, jejichž činnost zajišťuje Úřad vlády, existují s malými obměnami (a v případě zmocněnce s jistými přestávkami) doposud. Tyto orgány sice mají sice široký mandát v oblasti lidských práv, nejsou ale nezávislé. Nejsou zřízeny zákonem a jsou součástí moci výkonné. Rovněž jedna z jejich klíčivých rolí, kterou je zpracování zpráv jménem České republiky pro lidskoprávní mechanismy OSN a Rady Evropy, patří mezi úkoly, které národním institucím z povahy věci nepřísluší.

V roce 1999 byl učiněn nejvýznamnější krok k posílení institucí, které napomáhají ochraně lidských práv, když byl přijat zákon č. 349/1999 Sb., o Veřejném ochránci práv, s účinností od 28. února 2000. Instituce ochránce však nebyla zamýšlena jako národní instituce pro lidská práva, ale jako klasická instituce parlamentního ombudsmana zaměřená hlavně na řádnou činnost veřejné správy. Od zřízení veřejného ochránce práv pak nedošlo v České republice ke zřízení žádné další lidskoprávní instituce, byť mezinárodní závazky dávaly České republice k tomu často příležitost. Ta je však řešila rozšiřováním agend ochránce, jak je popsáno dále podrobněji v části 6.4. Veřejný ochránce práv tak zůstává jedinou nezávislou institucí lidskoprávní povahy v České republice.

## *Doporučení České republice ze strany smluvních výborů OSN*

Česká republika obdržela k ustavení národní instituce pro lidská práva řadu doporučení. Tato doporučení se objevují od přelomu tisíciletí pravidelně v doporučeních jednotlivých smluvních výborů OSN a stále častěji také v rovině politické, zejména v rámci univerzálního periodického přezkumu.

*Výbor OSN pro lidská práva*

Výbor OSN pro lidská práva jako smluvní mechanismus Mezinárodního paktu o občanských a politických právech upozorňuje v dialogu Českou republiku na potřebu zřídit národní instituci pro lidská práva systematicky již 20 let. Naposledy se k této otázce vyjádřil po projednání Čtvrté periodické zprávy České republiky o naplňování Mezinárodního paktu o občanských a politických právech na konci roku 2019. V Závěrečných doporučeních ke čtvrté zprávě České republiky, které výbor přijal dne 1. listopadu 2019, vyjádřil znepokojení nad pomalým postupem a nedostatkem jasného plánu k posílení kompetencí veřejného ochránce práv, aby se mohl stát národní institucí pro lidská práva, jež je plně v souladu s Pařížskými principy a mohl dosáhnout akreditace Globální aliancí. Doporučil proto České republice, aby završila proces konsolidace mandátu veřejného ochránce práv, aby mohl jednat jako národní instituce pro lidská práva. České republika by také měla přijmout opatření, aby ochránce dosáhl akreditaci Globální aliancí.[[72]](#footnote-72)

Tato doporučení navazují na obdobná Závěrečná doporučení ke třetí periodické zprávě ze srpna 2013. V nich Výbor vyjádřil své znepokojení nad tím, že instituce ochránce nebyla založena jako konsolidovaná národní instituce s širokými kompetencemi v oblasti lidských práv podle Pařížských principů, a doporučil, aby Česká republika buď poskytla veřejnému ochránci práv konsolidovaný mandát, aby mohl lépe prosazovat a chránit lidská práva anebo má dosáhnout tohoto cíle jinými prostředky, s cílem založení národní instituce pro ochranu lidských práv s širokým mandátem ve shodě s Pařížskými principy a poskytnul jí adekvátní lidské a finanční zdroje.[[73]](#footnote-73) Ani toto doporučení není prvním svého druhu, ale navázalo na Závěrečná doporučení k první zprávě ČR, které Výbor přijal 24. července 2001.[[74]](#footnote-74)

*Výbor pro hospodářská, sociální a kulturní práva*

Výbor pro hospodářská, sociální a kulturní práva jako smluvní mechanismus Mezinárodního paktu o hospodářských, sociálních a kulturních právech se zabýval situací ohledně zřízení národní instituce pro lidská práva naposledy v Závěrečných doporučeních ke Druhé zprávě ČR o naplňování Mezinárodního paktu o hospodářských, kulturních a sociálních právech ze dne 23. května 2014. Výbor vyjádřil znepokojení, že Česká republika nemá vnitrostátní lidskoprávní́ instituci, která by byla plně v souladu se principy týkajícími se postavení vnitrostátních lidskoprávních institucí (Pařížské principy). Doporučil České republice, aby urychlila revizi mandátu a pravomocí ombudsmana vyplývajících ze zákona č. 349/1999 Sb., ze dne 8. prosince 1999 ve znění pozdějších předpisů, s cílem uvést je do souladu s Pařížskými principy. Dále doporučil, aby České republika zajistila, že ombudsman bude mít pravomoci v záležitostech týkajících se hospodářských, sociálních a kulturních práv a aby ČR podnikla kroky k získání akreditace.[[75]](#footnote-75) Výbor se tak vrátil k doporučení, které dal České republice již v Závěrečných doporučeních k první zprávy České republiky o naplňování Mezinárodního paktu o hospodářských, sociálních a kulturních právech v roce 2002.[[76]](#footnote-76)

*Výbor pro odstranění rasové diskriminace*

K otázce zřízení národní instituce pro lidská práva se Výbor pro odstranění rasové diskriminace vrátil v doporučeních ke Spojené 12. a 13. periodické zprávě České republiky ze dne 27 srpna 2019. Výbor vyjádřil politování nad malou mírou pokroku ve věci sladění instituce veřejného ochránce práv s Pařížskými principy, a tím i usnadnění akreditace národní instituce pro lidská práva. S odkazem na svůj obecný komentář č. 7 z roku 1993 k ustavení národních institucí pro lidská práva pro usnadnění implementace úmluvy vyzval Českou republiku, aby urychlila přijetí změny zákona, která uvede postavení veřejného ochránce práv do souladu s Pařížskými principy a vyzval Českou republiku také k tomu, aby usnadnila jeho akreditaci.[[77]](#footnote-77) Tím Výbor fakticky zopakoval nenaplněná doporučení svých Závěrečných doporučení k 10. a 11. Spojené zprávy České republiky ze dne 24. srpna 2015[[78]](#footnote-78), v nichž uvedl, že doporučuje, aby smluvní strana zintenzivnila své snahy transformovat veřejného ochránce práv do zcela nezávislé národní lidskoprávní instituce v souladu s Pařížskými principy, a to především rozšířením a posílením mandátu veřejného ochránce práv, včetně úpravy antidiskriminačního zákona a přidělením finančních zdrojů dostačujících k plnění jeho mandátu.

*Výbor pro práva dítěte*

Výbor pro práva dítěte zopakoval ve svých Závěrečných doporučeních ke Čtvrté periodické zprávě ze dne 17. června 2011 svá předchozí doporučení[[79]](#footnote-79) adresovaná ČR, aby zcela zohlednila obecný komentář Výboru č. 2 týkající se role národních institucí pro lidská práva, a zřídila nezávislý orgán pro monitoring implementace Úmluvy, včetně citlivého šetření jednotlivých stížností dětí. Výbor rovněž vyzval smluvní stranu, aby zajistila, že veřejnému ochránci lidských práv budou poskytnuty veškeré nezbytné finanční, technické a lidské zdroje pro účinné řešení stížností, které obdrží od dětí.

## *Univerzální periodický přezkum*

Doporučení ke zřízení nezávislé instituce pro lidská práva dávají České republice nejen smluvní výbory. Přicházejí také z úrovně politické, od dalších států OSN, a to zejména v rámci tzv. univerzálního periodického přezkumu. Univerzální periodický přezkum je mezivládní procedura zkoumající stav lidských práv v členských státech OSN. Tento mechanismus, ustavený Valným shromážděním OSN v roce 2006, je jednou z inovací spojených se zřízením Rady pro lidská práva. V rámci přezkumu je každý stát opakovaně jednou za zhruba 4 a půl roku podroben ze strany ostatních států a nevládních organizací lidskoprávnímu přezkumu. Situace v České republice byla posuzována v letech 2008, 2012 a 2017. Čtvrtý přezkum se pak uskuteční v roce 2022.

V rámci třetího kola tzv. univerzálního periodického přezkumu v roce 2017 daly jiné členské státy OSN České republice více než deset doporučení ohledně zřízení národní instituce pro lidská práva, které Česká republika přijala.[[80]](#footnote-80) Tato doporučení se vyjadřují k potřebě rozšířit mandát ochránce tak, aby byl ve shodě s Pařížskými principy. Doporučení zřídit národní instituci pro lidská práva se ovšem objevuje již v doporučeních z prvního kola přezkumu (2008)[[81]](#footnote-81)a do této oblasti míří kolem deseti doporučení z druhého kola přezkumu (2012).[[82]](#footnote-82)

Z pohledu OSN tak přesto, že dochází k rozšiřování mandátu veřejného ochránce práv o ryze lidskoprávní agendy, problém absence národní lidskoprávní instituce přetrvává. Jak doporučení států tak smluvních orgánů požadují, aby (1) Česká republika upravila, resp. rozšířila mandát veřejného ochránce práv a (2) a aby dospěla k akreditaci své národní instituce pro podporu a ochranu lidských práv u Globální aliance.

## *Postoje České republiky*

Česká republika doposud na kritiku ze strany mezinárodních institucí ohledně absence nezávislé národní instituce pro podporu a ochranu lidských práv, která by byla plně v souladu s Pařížskými principy, reagovala tím, že poukazovala na existenci instituce veřejného ochránce práv, na jeho kompetence a způsob fungování, který mnohé z Pařížských principů již splňuje, a na postupný nárůst lidskoprávních agend ochránce. Tuto pozici Česká republika vyjádřila opakovaně. V poslední době se tak vyjádřila v rámci třetího kola univerzálního periodického přezkumu, kdy ve Vyjádření České republiky k Doporučením obsaženým ve Zprávě pracovní skupiny k univerzálnímu periodickému přezkumu uvedla, že bude pokračovat v dialogu s veřejným ochráncem práv ohledně jeho budoucí akreditace jako národní lidskoprávní instituce a vytvářet mu pro to příhodné podmínky.[[83]](#footnote-83) Ve vztahu ke smluvním orgánům například ve své Čtvrté periodické zprávě o naplňování Mezinárodního paktu o občanských a politických právech uvedla, že ochránce již svými kompetencemi valnou většinu Pařížských principů naplňuje a informovala o jednání o případných nutných legislativních změnách.[[84]](#footnote-84) Obdobná vyjádření poskytla České republika rovněž dalším smluvním výborům a její stanovisko prezentované na mezinárodních fórech je tak konzistentní. Tato argumentace však nebrání další mezinárodní kritice.

## *Veřejný ochránce práv*

Veřejný ochránce práv je široce vnímán jako nejvýznamnější lidskoprávní instituce nevládního a nesoudního charakteru, s potenciálem snadné transformace v národní instituci. Níže jsou popsány základní charakteristiky ochránce důležité z diskutovaného hlediska.

Zákon č. 349/1999 Sb., o Veřejném ochránci práv, byl přijat v roce 1999, s účinností od 28. února 2000. Instituce veřejného ochránce práv není v České republice zakotvena v Ústavě. Její zřízení od počátku 90. let minulého století prosazovaly především nestátní neziskové organizace, například Český helsinský výbor. V některých původních návrzích tohoto institutu měl mít veřejný ochránce širší mandát v oblasti lidských práv. Vládní verze návrhu zákona o veřejném ochránci práv z roku 1998 byla ale nakonec vytvořena po vzoru klasických parlamentních ombudsmanů pro dohled nad výkonem státní správy.

Nicméně zákon dal ochránci již od počátku rovněž určitý lidskoprávní mandát, který je vyjádřen v § 1 odst. 1 zákona, podle kterého „Veřejný ochránce práv (dále jen "ochránce") působí k ochraně osob před jednáním úřadů a dalších institucí uvedených v tomto zákoně, pokud je v rozporu s právem, neodpovídá principům demokratického právního státu a dobré správy, jakož i před jejich nečinností, a tím přispívá k ochraně základních práv a svobod.“ Ochránce má tedy svou činností přispíval k ochraně základních práv a svobod. Ochrana osob před protiprávním jednáním úřadů s ochranou lidských práv úzce souvisí, neboť porušení zákona představuje ve valné většině případů porušení lidských práv.  Stejně je tomu s ochranou osob před jednáním, které neodpovídá principům demokratického právního státu, jejichž součástí v materiálním smyslu je podle konzistentního názoru současné právní vědy i judikatury Ústavního soudu také ochrana lidských práv. Konečně i porušení principu dobré správy se může dotýkat lidskoprávních otázek, byť může mít i širší rozměry. Nečinnost správních orgánů pak představuje sama o sobě zásah do procesních práv osob. Ochrana lidských práv je tak jedním z cílů činnosti ochránce, byť jde o cíl spíše nepřímý a zprostředkovaný. V následujících letech se však působnost ochránce rozrostla o další výsostně lidskoprávní agendy na základě mezinárodních závazků ČR, čímž se celková podoba této instituce poněkud posunula, jak je rozvedeno níže.

V současné době má ochránce tyto relevantní působnosti:

*Šetření stížností na činnost úřadů*

Jak bylo uvedeno, při svém vzniku byl ochránce zřízen jako klasický ombudsmanský institut, jehož úkolem je chránit osoby před jednáním úřadů a dalších institucí, které je v rozporu s právem či neodpovídá principům demokratického právního státu a dobré správy, včetně jejich nečinností. Ochránce tak může šetřit: ministerstva a jiné správní úřady s celostátní působností a podřízené správní úřady, orgány územních samosprávných celků při výkonu státní správy, Českou národní banku, pokud působí jako správní úřad, Radu pro rozhlasové a televizní vysílání, Policii České republiky, Armádu České republiky, Hradní stráž, Vězeňskou službu České republiky, činnost orgánů správy státního zastupitelství a státní správy soudů, zařízení, v nichž se vykonává vazba, trest odnětí svobody, ochranná nebo ústavní výchova, ochranné léčení, zabezpečovací detence a veřejné zdravotní pojišťovny. Šetřit naopak nemůže činnost: Parlamentu, prezidenta republiky, vlády, Nejvyššího kontrolního úřadu, zpravodajských služeb České republiky, orgánů činných v trestním řízení, státních zastupitelství či soudů.

Ochránce šetří činnosti úřadů na podnět jiné osoby či z vlastní iniciativy. Každý má právo obrátit se na ochránce zdarma s písemným podnětem ve věci, která patří do jeho působnosti. Pokud podnět nespadá do působnosti ochránce, ten jej odloží a pak poučí stěžovatele o správném postupu, zejm. možnosti podat opravný prostředek v soudním či správním řízení včetně ústavní stížnosti. Ochránce může podnět rovněž odložit, jestliže nebyly splněny formální náležitosti, podnět je zjevně neopodstatněný, opakující se, týká se věci starší 1 roku či věc je již řešena v soudním řízení. Stěžovatel je následně vyrozuměn buď o odložení, nebo o zahájení šetření.

Během provádění šetření má ochránce poměrně široká oprávnění. Všechny státní orgány a osoby vykonávající veřejnou správu jsou povinny poskytovat ochránci v mezích své působnosti při šetření pomoc, kterou si vyžádá. Ochránce, resp. jeho zaměstnanci jsou oprávněni s vědomím vedoucích úřadů i bez předchozího upozornění: vstupovat do všech prostor úřadů, nahlížet do spisů, klást otázky jednotlivým zaměstnancům úřadů, být přítomen při ústním jednání a provádění důkazů a klást otázky přítomným osobám, rozmlouvat s osobami umístěnými v zařízeních bez přítomnosti jiných osob. Úřady jsou povinny s ochráncem a jeho zaměstnanci spolupracovat a poskytnout informace a vysvětlení, předložit spisy a jiné písemnosti, sdělit písemně stanovisko ke skutkovým a právním otázkám, provést důkazy, které ochránce navrhne a provést úkony dozoru, k nimž jsou podle zákona oprávněny a které ochránce navrhne. Pro účely šetření zprostí na žádost ochránce oprávněná osoba jednotlivé zaměstnance úřadu mlčenlivosti.

Po skončení šetření ochránce o jeho výsledcích vyrozumí stěžovatele i dotčený úřad. Úřad je povinen do 30 dnů od doručení závěrečného stanoviska sdělit ochránci, jaká opatření k nápravě provedl. Pokud ani poté není reakce úřadu podle ochránce dostatečná, ochránce buď vyrozumí nadřízený úřad či vládu, aby oni situaci řešili v rámci úřední hierarchie či zákonných dozorových pravomocí, anebo může o svých zjištěních informovat veřejnost, aby tak jednak informoval o zjištěných nedostatcích a zároveň vytvořil určitý veřejný tlak na nápravu. Takto může postupovat i v případě neplnění jiných povinností spolupráce úřadem. Stejná pravidla pak platí i pro postupy ochránce z vlastní iniciativy.

*Národní preventivní mechanismus na ochranu osob omezených na svobodě*

První novou působností ochránce bylo od roku 2006 oprávnění k tomu, aby prováděl systematické návštěvy míst, kde se nacházejí nebo mohou nacházet osoby omezené na svobodě veřejnou mocí nebo v důsledku závislosti na poskytované péči[[85]](#footnote-85), s cílem posílit ochranu těchto osob před mučením, krutým, nelidským, ponižujícím zacházením nebo trestáním a jiným špatným zacházením. Toto oprávnění bylo ochránci svěřeno na základě ratifikace Opčního protokolu k Úmluvě proti mučení a jinému krutému, nelidskému či ponižujícímu zacházení nebo trestání, který uložil smluvním státům zřídit nezávislé orgány, které by vykonávaly pravidelné návštěvy v místech omezení osobní svobody a dohlížely tam na podmínky pobytu a zacházení s umístěnými osobami, aby právě nedocházelo k mučení či jiným formám špatného zacházení.[[86]](#footnote-86)

Na monitorovací návštěvy zařízení se uplatní přiměřeně povinnosti úřadů při šetření. Zástupci zařízení jsou tedy povinny ochránci a jeho zaměstnancům poskytnout veškerou povinnou součinnost, vpustit jej do všech prostor zařízení a umožnit mu mj. soukromý kontakt se zaměstnanci i umístěnými osobami. Po návštěvě jednoho či vícera zařízení vypracuje ochránce zprávu o svých zjištěních, jejíž součástí mohou být opět doporučení nebo návrhy opatření k nápravě. Tuto zprávu zašle zařízení, jeho zřizovateli, případně i věcně příslušnému ministerstvu a opět je vyzve k vyjádření. Pokud je shledá neuspokojivým, může se opět obrátit na nadřízený orgán či vládu, aby zjednali nápravu, nebo informovat veřejnost.

*Orgán pro rovné zacházení a ochranu před diskriminací*

Od roku 2009 je veřejný ochránce práv národním orgánem pro rovné zacházení a ochranu před diskriminací.[[87]](#footnote-87) Tuto působnost získal ochránce na základě antidiskriminačního zákona [(zákon č. 198/2009 Sb.](https://www.ochrance.cz/fileadmin/user_upload/DISKRIMINACE/pravni_predpisy/ADZ-2017.pdf) ve znění pozdějších předpisů), resp. antidiskriminačního práva EU, které ukládá členským státům vytvořit orgán, který by podporoval, sledoval a prosazoval rovné zacházení se všemi osobami bez diskriminace. Toto oprávnění není v zákoně blíže vymezeno, ale v návaznosti na antidiskriminační zákon lze říci, že se vztahuje na všechny veřejnoprávní i soukromoprávní subjekty, které mají uloženou povinnost rovného zacházení a zákaz diskriminace ze stanovených důvodů v zákonem stanovených oblastech. Antidiskriminační zákon pak zakazuje diskriminaci v oblastech práce a zaměstnanosti, členství v odborových organizacích a profesních komorách, sociálního zabezpečení, sociálních a zdravotních služeb, vzdělávání a přístupu ke zboží a službám. Hlavním cílem této působnosti je poskytovat pomoc a poradenství obětem diskriminace a prostřednictvím výzkumu a osvěty ve formě doporučení a stanovisek přispívat k omezování diskriminačního chování ve společnosti. Ochránce má rovněž spolupracovat s podobnými subjekty v jiných zemích EU.

*Orgán pro sledování vyhošťování cizinců*

Ochránce od roku 2011 ochránce provádí sledování zajištění cizinců a výkonu správního vyhoštění, předání nebo průvozu zajištěných cizinců a trestu vyhoštění cizinců, kteří byli vzati do vyhošťovací vazby nebo kteří vykonávají trest odnětí svobody. Oprávnění plyne z práva EU, konkrétně z tzv. návratové směrnice.[[88]](#footnote-88) Ochránce sleduje jednotlivé případy zajištění či správního vyhoštění a jak jsou při nich dodržována práva cizinců. Na základě svých zjištění pak může opět formulovat doporučení ke zlepšení praxe při zajišťování a vyhošťování. Na sledování vyhoštění se uplatní přiměřeně povinnosti úřadů.

*Orgán pro sledování naplňování Úmluvy o právech osob se zdravotním postižením*

Od roku 2018 plní ochránce úlohu národního orgánu pro sledování naplňování [Úmluvy o právech osob se zdravotním postižením](https://www.ochrance.cz/fileadmin/user_upload/CRPD/Umluva-CJ.pdf) (č. 10/2010 Sb. m. s.).[[89]](#footnote-89) Tato úmluva smluvním státům přímo ukládá vytvořit nezávislý monitorovací mechanismus, na kterém budou účastny rovněž osoby se zdravotním postižením. Úlohou ochránce v této oblasti je především sledovat naplňování práv osob se zdravotním postižením prostřednictvím výzkumů a analýz a na jejich základě formulovat doporučení ke zlepšení podobně jako v oblasti diskriminace. Dalším úkolem je osvětovými materiály a akcemi posilovat povědomí o právech a problémech osob se zdravotním postižením. Participace osob se zdravotním postižením je pak zajištěna prostřednictvím poradního sboru, jehož členy jsou osoby se zdravotním postižením a osoby hájící jejich práva a zájmy. Členy poradního orgánu jmenuje ochránce po projednání s organizacemi osob se zdravotním postižením.[[90]](#footnote-90)

*Orgán pro poradenství občanům EU a jejich rodinným příslušníkům*

Od roku 2018 je ochránce rovněž orgánem pro poradenství občanům EU a jejich rodinným příslušníkům pobývajícím v ČR.[[91]](#footnote-91) Tato kompetence rovněž plyne z práva EU, konkrétně z volného pohybu pracovníků dle čl. 45 Smlouvy o fungování EU a občanů EU dle čl. 21 této Smlouvy. Navazující právní předpisy pak zakazují diskriminaci pracovníků EU a jejich rodinných příslušníků na základě jejich státní příslušnosti v oblastech přístupu a podmínek zaměstnávání, odborového organizování, ale třeba i odborného vzdělávání, rekvalifikace, bydlení či vzdělávání pro děti. Proto mají členské státy zřídit nezávislé orgány pro pomoc při výkonu těchto práv (především např. poskytování informací o podmínkách v daném členském státě) a pro ochranu před diskriminací na základě státní příslušnosti. Úkolem ochránce je zde tedy poskytovat informace, poradenství a pomoc občanům EU žijícím v ČR s podmínkami pobytu a případnou diskriminací a tyto jevy zároveň komplexně zkoumat a analyzovat a tak odhalovat případné problémy a bariéry a formulovat doporučení k jejich odstranění.

*Posilování aktivit veřejného ochránce práv v ochraně lidských práv v praxi*

Od roku 2019 Kancelář veřejného ochránce práv, která plní úkoly spojené s odborným, organizačním a technickým zabezpečením činnosti ochránce, realizuje projekt Posílení aktivit veřejného ochránce práv v ochraně lidských práv. [[92]](#footnote-92) Projekt je realizován v období od 1. 12. 2019 do 31. 12. 2023 jako součást Programu lidská práva financovaného z Norských fondů 2014-2021 prostřednictvím Ministerstva financí ČR. Praktická realizace projektu byla zahájena tiskovou konferencí dne 15. ledna 2020. Projekt směřuje k posílení lidskoprávní dimenze činnosti ochránce prostřednictvím širšího okruhu aktivit s plošným celospolečenským dopadem, které by přispívaly k systémovým změnám. Projekt personálně posiluje čtyři oblasti činnosti Kanceláře:

1. Posílení činnosti sekretariátu ochránce a jeho zástupce s cílem důsledně a systematicky uplatňovat mezinárodní a ústavní standardy ochrany lidských práv ve výstupech ochránce;
2. Posílení prevence špatného zacházení (odbor dohledu nad omezováním osobní svobody);
3. Posílení ochrany ohrožených dětí a jejich rodin a podpora práv dětí (odbor rodiny, zdravotnictví a práce) a
4. Posílení práva na rovné zacházení a ochranu před diskriminací (odbor rovného zacházení).

Projekt umožní provádění analytické, výzkumné a osvětové činnosti, které napomohou zlepšení situace ohrožených a marginalizovaných skupin, a to jak z hlediska ochrany jejich práv, tak z hlediska získávání kompetencí při jejich prosazování. V rámci projektu Kancelář ochránce také vybuduje partnerství s Norskou institucí pro lidská práva (Norges institusjon for menneskerettigheter, akreditována jako národní instituce se statusem A).[[93]](#footnote-93) Zaměstnanci Kanceláře navštíví tuto norskou instituci, aby získali know-how, příklady dobré praxe a inspirovali se v metodách práce.

# Alternativy řešení

Jak bylo uvedeno, Česká republika na mezinárodní scéně požadavek vytvoření národní lidskoprávní instituce akceptovala. Veřejná debata k tomuto tématu byla zatím nesystematická a rozsahem spíše omezená.[[94]](#footnote-94) Teprve v poslední době se stává otázka zřízení národní instituce rovněž předmětem politických a odborných diskusí na domácí scéně. Z politicky významnější diskusí je potřeba připomenout především Kulatý stůl k vytvoření národní lidskoprávní instituce, který se uskutečnil dne 19. září 2019 v Senátu Parlamentu České republiky za přítomnosti senátorů, poslanců a expertů z OSN. [[95]](#footnote-95) Problematikou zřízení národní instituce pro lidská práva se zabývala rovněž Rada vlády pro lidská práva, která na svém zasedání dne 29. října 2019 doporučila vládě přijmout do 31. 12. 2020 konkrétní kroky a opatření, včetně legislativních, ve smyslu rozšíření kompetencí veřejného ochránce práv, aby mohl být akreditován jako národní lidskoprávní instituce v souladu s Pařížskými principy.[[96]](#footnote-96)

Na základě vývoje situace v České republice a s ohledem na poznatky plynoucí ze zkušeností jiných evropských zemí vymezujeme a hodnotíme tři základní varianty řešení, a to:

1. *Nulová varianta*
2. *Varianta rozšíření působnosti veřejného ochránce práv*
3. *Varianta rozšíření působnosti jiné stávající instituce*
4. *Varianta zřízení nové instituce*

Všechny varianty jsou pak hodnoceny jak z hlediska naplnění Pařížských principů, tak z hledisek praktických jako finanční a organizační náročnost, hospodárnost a efektivita řešení.

*Nulová varianta*

Nulová varianta znamená, že Česká republika svou národní instituci mít nebude, čímž by rezignovala na své začlenění ve skupině zemí prosazujících lidská práva v globálním meřítku. To by bylo v rozporu s její ústavní charakteristikou jako státu ctícího, respektujícího a chránícího základní lidská práva a svobody[[97]](#footnote-97) a rovněž státu dodržujícího své mezinárodní závazky[[98]](#footnote-98), např. ve formě doporučení států v rámci univerzálního periodického přezkumu. Popírala by tak rovněž svou dlouhodobou zahraničně-politickou strategií, jež se zasazuje o podporu lidských práv a demokracie ve světě a zejména ve transformujících se společnostech.[[99]](#footnote-99) Ohrožena by byla rovněž kredibilita České republiky jako členské země EU dodržující základní lidská práva[[100]](#footnote-100) a schopné a odhodlané prosazovat a podporovat společnou evropskou zahraniční politiku. Rezignace na zřízení národní lidskoprávní instituce by tak byla v rozporu se základními principy fungování ČR a poškozovala trvale její dobré jméno doma i v zahraničí.

*Varianta rozšíření působnosti veřejného ochránce práv*

Jak bylo popsáno výše, veřejný ochránce práv se již v současné době lidskoprávním otázkám věnuje. Ochránce má jednak určitý obecný lidskoprávní mandát v oblasti ochrany před špatnou správou a dále vykonává dílčí, specifické lidskoprávní mandáty, které směřují k implementaci jednotlivých lidskoprávních norem a závazků ČR. Lidskoprávní mandát ochránce tak již nyní existuje v podobě konkrétních činností, které však nejsou vzájemně provázány. Jeho hlavní slabinou ve smyslu Pařížských principů je tedy nesystematičnost a neúplnost. Na druhé straně vykazuje ochránce řadu charakteristik požadovaných po národní instituci pro lidská práva. Níže jsou vyhodnoceny základní charakteristiky ochránce z hlediska naplnění Pařížských principů. Podrobné vyhodnocení stávající instituce ochránce z hlediska jejího souladu s Pařížskými principy je uvedeno v Příloze č. 1.

* 1. *Působnost ustavena zákonem nebo ústavou*

Instituce ochránce je upravena zákonem, což je z hlediska Pařížských principů dostatečné.

* 1. *Nezávislost a autonomie*

Ochránce je nezávislý na moci výkonné a soudní a je odpovědný Poslanecké sněmovně. Jeho nezávislost je garantována způsobem ustavení v podobě volby Poslaneckou sněmovnou, stanoveného funkčního období, neslučitelností funkce s jinými veřejnými funkcemi, omezenými možnostmi jeho odvolání či zániku funkce, dále způsobem jeho odměňování a financování činnosti jeho Kanceláře, a řadou dalších záruk. Nezávislost ochránce jako instituce nebyla v praxi zpochybňována.[[101]](#footnote-101)

* 1. *Široký a jasně definovaný mandát v oblasti lidských práv*

Jak je uvedeno výše, ochránce vykonává již má nyní poměrně širokou působnost v oblasti lidských práv. Svým obecným ombudsmanským mandátem má skrze kontrolu činnosti veřejné správy přispívat k ochraně základních práv a svobod. Tato ochrana však není hlavním a výslovným cílem jeho činnosti. Vedle toho vykonává řadu lidskoprávních agend, které jsou však omezeny na konkrétní témata spojená s příslušnými mezinárodními závazky ČR. Nezahrnují tedy komplexně celou oblast lidských práv ve smyslu Listiny základních práv a svobod, mezinárodních smluv o lidských právech, jichž je Česká republika smluvní stranou, a Listiny základních práv EU, neboť existují práva a otázky, které leží mimo jeho působnost (např. soukromoprávní otázky, otázka mimo působnost státní správy apod.). Pro naplnění Pařížských principů by bylo nutné jeho působnost zaměřit přímo na ochranu a podporu lidských práv a udělat z ní jeho centrální úkol, ze kterého by vycházely jeho další stávající působnosti. Toto obecné lidskoprávní zaměření by bylo určitým svorníkem všech jeho působností, které by všechny směřovaly k tomuto cíli. Za tímto účelem by musela být provedena novela zákona č. 349/1999 Sb., o Veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů. Klíčová by v tomto směru úprava základního mandátu ochránce v § 1 odst. 1 zákona. Nejednalo by se o rozsáhlou novelizaci, spíše o novelu srovnatelnou s již provedenými novelizacemi v důsledku rozšíření lidskoprávních agend, jak jsou popsány výše. Rozsah celkové novelizace by byl závislý na konkrétní zvolené variantě řešení, jak bude rozvedeno níže.

* 1. *Pluralismus*

Ochránce je monokratickou institucí a sám proto nemůže být pluralistický. Tato skutečnost bývá někdy uváděna jako jeden z argumentů, proč rozšíření působnosti ochránce není vhodným řešením. Tento argument ovšem přehlíží, že roli národních institucí plní řada ombudsmanů a že mnohé z těchto institucí jsou akreditovány se statusem A. Obecné komentáře jako autoritativní výklad Pařížských principů uvádějí, že plurality lze dosáhnout různými cestami, nejen samotnou kompozicí národní instituce, jak je též vysvětleno výše v části 3 (pluralismus ve smyslu procesu jmenování, pluralismus skrze postupy, které umožňují účinnou participaci a spolupráci s různými společenskými skupinami a nakonec pluralismus, který se týká složení zaměstnanců). Lze upozornit na to, že ochránce již dnes zřizuje poradní sbor, jehož členy jsou osoby se zdravotním postižením a osoby hájící jejich práva a zájmy, jehož členy jmenuje ochránce po projednání s organizacemi osob se zdravotním postižením.[[102]](#footnote-102) Těmito kroky tedy lze posílit pluralismus a participaci i u ombudsmanské instituce. Záleží tedy na zvolené variantě. V případě, že by byl aplikován tzv. finský model, mohl by si ochránce ustavit širší poradní sbor s obecným mandátem (viz Příloha č. 3c). Případně lze, po německém vzoru (viz Příloha č. 3b), v zákoně upravit explicitně možnost zřizování *ad hoc* poradních těles pro jednotlivé agendy či projekty, což je možnost, kterou ochránce i bez zákonného zmocnění má. Požadavek plurality tedy může být respektován, aniž by muselo docházet k principiálním změnám v podobě instituce.

* 1. *Úkoly a kompetence*

Úkoly ochránce jsou podle zákona velmi různorodé. Klasická ombudsmanská kompetence směřuje především k šetření individuálním stížností. Jiné kompetence jsou naopak spíše zaměřeny na monitorování a analýzu lidskoprávní situace, čímž se Pařížským principům blíží více. Ochránce má rovněž oprávnění podávat zprávy a formulovat doporučení ke zlepšení lidskoprávní situace (změna právních předpisů, strategií apod.) směřované Parlamentu, vládě i veřejnosti. Je konkrétně oprávněn připomínkovat vládní návrhy předpisů, strategii a jiných politik za účelem souladu s lidskými právy podle ústavního pořádku i mezinárodních závazků ČR. Jeho kompetence v oblasti ratifikace mezinárodních úmluv či komunikace s mezinárodními orgány nejsou sice přímo upraveny, ale ochránce může svá doporučení směřovat i tímto směrem a komunikace s orgány OSN či Rady Evropy v praxi rovněž probíhá. Výzkumu se ochránce věnuje pouze výslovně jen v některých svých působnostech (diskriminace, práva osob se zdravotním postižením) a vzdělávací kompetence není upravena vůbec, byť v praxi má v těchto oblastech rovněž bohaté zkušenosti. Osvěta pak splývá s publicitou činnosti ochránce v podobě povinnosti seznamovat veřejnost se svou prací a jejími výstupy. Za účelem dosažení souladu s Pařížskými principy tak bude nutné ochránci dát oprávnění vykonávat výzkumy a analyzovat situaci ve všech oblastech lidských práv a umožnit mu od všech orgánů a subjektů získávat relevantní informace. Rovněž bude nutné zdůraznit jeho vzdělávací a osvětové kompetence v celé jeho působnosti a specifikovat zde vhodně jeho úkoly. Ve spojení s rozšířením mandátu však opět nemusí jít o novelizaci rozsáhlou, ale opět spíše sjednocující.

* 1. *Financování a přiměřené zdroje*

Podle § 26 zákona výdaje na činnost ochránce a jeho Kanceláře jsou hrazeny ze samostatné kapitoly státního rozpočtu. Zdroje jsou tak ochránci k dispozici autonomně plně v souladu s požadavky Pařížských principů. V roce 2019 činil původní rozpočet ochránce a jeho Kanceláře 158.932.000 Kč, byl však v souvislosti s realizací projektů navýšen na 171 093 000 Kč. Čerpáno bylo 165 340 000 Kč. Kancelář měla (mimo projekt z NF) 157 zaměstnanců.

Je pravdou, že rozšíření působnosti ochránce bude vyžadovat navýšení finančních prostředků. Ostatně, rovněž Podvýbor pro akreditace standardně zkoumá, zda nedochází k rozšiřování působnosti národních institucí bez finančního zajištění a zjištění, že se tak děje, kritizuje. Zvýšení nákladů na činnost Kanceláře veřejného ochránce práv by představovaly výdaje na činnost dalších 7 až 12 zaměstnanců (mzdové náklady a příslušenství), tj. cca 5 – 10 mil. Kč ročně. Tyto osoby by jednak posílily již existující výzkumné a analytické útvary a jednak se věnovaly systematičtěji vzdělávání a osvětě o lidských právech. Nicméně náklady na rozšíření působnosti ochránce budou podstatně nižší než zřizování instituce nové. Dále by bylo nezbytné platit členské příspěvky Národní alianci v plné výši, tj. 5000 švýcarských franků ročně (tj. cca 125 000 Kč).[[103]](#footnote-103)

* 1. *Pravomoc šetřit individuální stížnosti*

Ochránce má již nyní možnost provádět v řadě případů šetření (především v oblasti veřejné správy). Navíc, požadavek na šetření individuálních stížností není dle Pařížských principů mandatorní.

***Varianta rozšíření působnosti jiné stávající instituce***

Požadavek nezávislosti v kombinaci s nutností ustavit instituci zákonem a zajistit její stálé financování státem prakticky vylučuje, aby byl mandát svěřen nějaké jiné stávající instituci, která se rovněž problematikou lidských práv zabývá, jako jsou stávající poradní orgány vlády v oblasti lidských práv (zmocněnkyně vlády pro lidská práva a Rada vlády pro lidská práva), které nejsou nezávislé na moci výkonné. U jiných nezávislých institucí, jako jsou např. výzkumné instituce typu Akademie věd, by se musel zákonný mandát rovněž významně měnit. Model „inkorporované“ národní instituce by ovšem nezajistil nezávislost národní instituce na celku, jehož by byla součástí a její vnitřní autonomii. Konečně např. svěření mandátu některé nestátní neziskové organizaci, jako k tomu došlo v Německu, by vyžadovalo přijetí zákona, který by instituci uložil úkoly a zajistil její státní financování.[[104]](#footnote-104) Ve výsledku by se takováto varianta příliš nelišila od zřízení nové instituce, navíc soukromoprávní charakter instituce by mohl snižovat její důvěryhodnost a byl by problematický z hlediska stability financování.[[105]](#footnote-105)

***Varianta zřízení nové instituce***

Další možností řešení situace je vytvoření nové instituce. Tato instituce by však byla vytvářena nově s patřičnými zřizovacími a provozními náklady. Přesto se dále i touto variantou zabýváme jako alternativou pro případ, že by z jakýchkoli důvodů nebylo rozšíření působnosti ochránce akceptováno.

1. *Působnost ustavena zákonem nebo ústavou*

Pařížské principy jednoznačně požadují zřízení národní instituce zákonem nebo ústavou. Bylo by proto nutné přijmout nový samostatný zákon upravující působnost nové instituce.

1. *Nezávislost a autonomie*

Nová instituce by musela naplnit požadavek nezávislosti a autonomie na státní moci, především moci výkonné.

1. *Široký a jasně definovaný mandát v oblasti lidských práv*

Nově zřízené instituci by bylo potřebné dát široký a jasně definovaný mandát v oblasti lidských práv.

1. *Pluralismus*

Podle zvolené varianty by měl být zajištěn požadavek pluralismu. Lze uvažovat o určitém pluralistickém vedení instituce (komise, správní rada), s patřičnou participací a pluralitou zastoupených skupin. V tomto ohledu by nová instituce mohla naplnit požadavek pluralismu příměji než instituce ochránce.

1. *Úkoly a kompetence*

Nová instituce by měla mít kompetence k plnění všech úkolů podle Pařížských principů. Měla by mít možnost věnovat se a analyzovat veškeré lidskoprávní otázky a problémy, mít přístup k relevantním informacím a mít možnost formulovat odborné závěry a doporučení a ty následně předat relevantním orgánům včetně vlády či Parlamentu. S nimi by měla být oprávněna spolupracovat stejně jako s mezinárodními lidskoprávními orgány. Konečně by se měla věnovat vzdělávání a osvětě v oblasti lidských práv.

1. *Financování a přiměřené zdroje*

Bylo by nezbytné zajistit financování nové instituce formou samostatné kapitoly státního rozpočtu. Vytvoření samostatné instituce by si logicky vyžádalo jak vyšší jednorázové investice, tak i provozní náklady trvalé povahy. Investice do případné budovy by se pohybovala kolem 40 – 60 mil. Kč, dalších cca 15 mil. Kč by mohly činit další jednorázové náklady spojené s činností instituce (vybavení nábytkem, výpočetní technikou apod.). Trvalé mzdové a provozní náklady lze při počtu min. 20 – 25 zaměstnanců odhadnout na min. 20 mil. Kč.

1. *Pravomoc šetřit individuální stížnosti*

Vzhledem k působnosti ochránce a jeho stávajícím pravomocím by nové instituci patrně nebylo vhodné dávat mandát přijímat a šetřit individuální stížnosti.

**Vyhodnocení jednotlivých variant**

Z výše uvedeného plynou dva závěry:

1. Nulovou variantu je nutné odmítnout, neboť nevede k řešení problému, tj. k vytvoření instituce, která bude moci být za ČR oficiálně akreditována.
2. V České republice v současnosti neexistuje jiná instituce, na jejímž základě by mohla vzniknout národní instituce pro lidská práva, než veřejný ochránce práv.

Z uvedených důvodů jsou tedy dále hodnoceny pouze varianty rozšíření působnosti veřejného ochránce práv a zřízení nové samostatné instituce.

1. *Účelnost, hospodárnost a efektivnost*

Rozšíření kompetence ochránce je možné provést novelizací stávajícího zákona o Veřejném ochránci práv, což je legislativně jednodušší a rychlejší než příprava nového, samostatného zákona upravujícího činnost nové instituce. Mnohem jednodušší je i následné zajištění zvoleného řešení v praxi. Rozšířením kompetencí ochránce ve srovnání se vznikem nové instituce odpadne nutnost vytvářet novou obslužnou infrastrukturu nezbytnou pro činnost nové instituce, neboť Kancelář veřejného ochránce práv již má tuto infrastrukturu k dispozici. Jedná se například o zaměstnance v administrativě organizace zajišťující personální a mzdové věci, hospodaření organizace, účetnictví, zadávání zakázek, spisovou službu, administrativu, IT, správu budov, ostrahu a další. Při odhadu personálních potřeb k zajištění agendy a reálných finančních nákladů lze vycházet jak ze zahraničních poznatků, tak z dosavadních zkušeností. Konkrétně, při rozšíření působnosti veřejného ochránce ve Finsku došlo k vytvoření Centra, které má včetně ředitele 7 zaměstnanců. Počet nových zaměstnanců nezbytných k rozšíření působnosti ochránce lze tak odhadnout na 7 až 12.

Naopak vytvoření samostatné, nezávislé a plně funkční nové instituce by si vyžádalo jak vyšší vstupní náklady, tak i trvalé provozní a mzdové náklady. I pro malou instituci by bylo potřebné zajistit všechny obslužné a pomocné činnosti (personální, hospodářské, IT služby). Ve srovnání se zvažovanými 7 až 12 novými zaměstnanci ochránce by bylo potřeba počet pracovníků navýšit, a to přinejmenším na 20 až 25 osob, aby zajištěno pokrytí celého spektra odborných činností a alespoň v základu byly zajištěny administrativní, obslužné a jiné činnosti popsané výše. K tomu je nutné připočíst další jednorázové náklady zřízení instituce uvedené výše.

1. *Vyžití stávajícího know-how a poznatků z lidskoprávních aktivit*

Rozšíření působnosti ochránce tak, aby mohl plnit roli národní instituce, je prostředkem zajištění nejvyšší možné kvality činnost národní instituce. Toho může ochránce dosáhnout prostřednictvím využití stávajícího know how, zkušeností, poznání a odbornosti svých klíčových zaměstnanců. Ochránce může využít dílčí poznatky z šetření individuálních stížností a z výkonu svých agend pro zobecňující poznání o stavu ochrany lidských práv v naší zemi a pro formulaci opatření k nápravě. Žádná jiná instituce v ČR dnes takovouto možnost nemá.

U nově ustavené instituce by naopak nebylo využití stávajícího know how organizace, poznatků z jiných činností a využití pozitivní synergie logicky možné.

1. *Předcházení kompetenčním konfliktům*

Jedním z principiálních problémů ustavení národních institucí v prostředí, kde již existují jiné instituce vykonávající lidskoprávní mandáty spočívá v nejasně vymezených kompetencích, které se mohou překrývat anebo naopak zanechávají bílá místa na kompetenčních mapách. Vznikají tak podmínky pro neefektivní dublování činnosti a pro vznik negativních i pozitivních kompetenčních konfliktů. Svěření všech kompetencí národní instituce instituci jediné (ochránci) bude ideálně těmto situacím předcházet.

Pokud by byla zřizována nová instituce, musela by její působnost být jasně vymezena vůči ochránci. To by však bylo vzhledem k široké působnosti ochránce v oblasti lidských práv v teorii a zejména v praxi těžko proveditelné. V případě, že by bylo rozhodnuto o zřízení nové instituce, měly by se jí svěřit takové pravomoci, kde k překrývání působností s ochráncem nedojde, resp. není natolik problematické, neboť se netýká bezprostředně práv třetích osob. Do této oblasti spadají typicky činnosti v oblasti podpory lidských práv, jako je výzkum, vzdělávání, osvěta a šíření informací. Ze stávajících typů národních lidskoprávních institucí by tak byl nejvhodnější model institutu, pro který jsou právě tyto činnosti charakteristické.

1. *Známost, důvěryhodnou*

K úspěšné činnosti národní instituce patří rovněž to, že je odborné i laické veřejnosti a státním orgánům známa a že je považována za kredibilní. Ochránce tento předpoklad naplňuje. Podle šetření Agentury EU pro základní práva je například ochránce znám až 81% respondentů.[[106]](#footnote-106) Těší se rovněž důvěře skoro 60% obyvatel ČR.[[107]](#footnote-107) Naopak nová instituce by si musela známost a důvěryhodnost postupně získat.

**Závěr:** Ve srovnání s doplněním a rozšířením portfolia ochránce, tedy postupu, který byl již minulosti opakovaně použit a osvědčil se, je každá jiná cesta rizikovější a její výsledek nejistý. Problematické jsou vyšší provozní náklady nové instituce. Nemožnost využití již existující poznatků a zkušeností nelze v případě zřízení nové instituce podstatněji eliminovat. Vedle toho hrozí rovněž rizika, jako je nedostatečné pokrytí celého mandátu požadovaného po národní instituci, čímž by byl ohrožen samotný cíl akreditace nového subjektu jako národní instituce pro lidská práva.

**Z uvedených hledisek je rozšíření kompetencí veřejného ochránce práv nejen účelné řešení, ale rovněž hospodárné a efektivní. Tato varianta je tedy vhodná. Lze ji realizovat rychle a efektivně a lze důvodně předpokládat vysokou kvalitu naplňování mandátu. Současně by tím vláda ČR naplnila svou pozici dlouhodobě deklarovanou na mezinárodní scéně. Tuto variantu v připomínkovém řízení rovněž jednoznačně podpořila většina členů vlády.**

**Vytvoření nové samostatné národní instituce pro lidská práva považujeme za méně vhodnou variantu. V malé instituci by bylo obtížnější zajistit vysokou kvalitu všech odborných činností a pokrýt celé spektrum lidských práv. Pokud by však byla zvolena tato varianta, měla by být realizována typově jako institut zaměřený na podporu lidských práv, aby se zamezilo kompetenčním konfliktům s veřejným ochráncem práv a nedocházelo k neproduktivní duplikaci činností.**

# Shrnutí

V České republice doposud není zřízena národní instituce pro lidská práva v souladu s Pařížskými principy a tento deficit se stává vzhledem k dynamickému vývoji v jiných zemích a v rámci mezinárodního společenství stále nápadnějším. Česká republika se proto dostává v posledních letech do nezáviděníhodné role státu pokulhávajícího v naplňování lidskoprávního závazku, který má nejen reálný význam, ale také značnou symbolickou hodnotu. Tento stav je nápadný ve srovnání s jinými zeměmi v regionu a v EU, což do jisté míry zpochybňuje důvěryhodnost České republiky na poli lidských práv.

Na druhé straně má České republika dobře fungující, nezávislou a veřejnosti známou instituci veřejného ochránce práv, která byla ustavena v roce 2000 s původní působností ombudsmana pro veřejnou správu s explicitní lidskoprávní dimenzí činnosti. Postupně mu byly svěřovány další dílčí lidskoprávní kompetence. Ochránce tak již dnes disponuje rozsáhlým lidskoprávním portfoliem, *de facto* i širším než mají jiné akreditované národní lidskoprávní instituce. Logickým a Českou republikou dlouho avizovaným, avšak doposud nerealizovaným krokem je proto rozšíření mandátu ochránce tak, aby se doplnily chybějící pravomoci v oblasti lidských práv formou novely zákona o veřejném ochránci práv.

**Proto se předkládají vládě následující varianty dalšího postupu:**

1. **uložit zmocněnkyni vlády pro lidská práva, aby po konzultaci s veřejným ochráncem práv předložila vládě České republiky do 31. srpna 2021 návrh zákona, kterým se mění zákon č. 349/1999 Sb., o Veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů, kterým budou pravomoci ochránce rozšířeny tak, aby mohl vykonávat funkce národní instituce pro lidská práva v souladu s Pařížskými principy;**

**nebo**

1. **předložit vládě České republiky do 31. prosince 2021 návrh zákona zřizující novou samostatnou národní instituci pro lidská práva v souladu s Pařížskými principy**.

**Zdroje[[108]](#footnote-108)**

**Evropská unie**

Action Plan on Human Rights and Democracy 2020-2024. Brussels, 25.3.2020 JOIN(2020) 5 final ANNEX to the JOINT COMMUNICATION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT AND THE COUNCIL EU. Dostupné z <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/10101/2020/EN/JOIN-2020-5-F1-EN-ANNEX-1-PART-1.PDF>

**Rada Evropy**

Recommendation No. R (97) 14 of the Committee of Ministers to Member States on the Establishment of independent institutions for the Promotion and Protection of human Rights, Dostupné z <https://rm.coe.int/16804fecf5>

**Rezoluce Valného shromáždění OSN**

[Principles relating to the Status of National Institutions (The Paris Principles). Adopted by General Assembly resolution 48/134 of 20 December 1993](https://www.ohchr.org/en/professionalinterest/pages/statusofnationalinstitutions.aspxhttps%3A/www.ohchr.org/en/professionalinterest/pages/statusofnationalinstitutions.aspx).

<https://www.ohchr.org/en/professionalinterest/pages/statusofnationalinstitutions.aspx>

Resolution adopted by the General Assembly on 18 December 2019, A/RES/74/156, 74/156. National human rights institutions. Dostupné z

<https://undocs.org/en/A/RES/74/156>

Resolution adopted by the General Assembly on 25 September 2015, A/RES/70/1. Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development**.** <https://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/70/1&Lang=E>

**Rezoluce Rady pro lidská práva**

Resolution adopted by the Human Rights Council on 28 September 2018 39/17. National human rights institutions. Dostupné z <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G18/297/24/PDF/G1829724.pdf?OpenElement>

**Další zdroje**

Aichele, V. *National Human Rights Institutions. An Introduction.* Berlin: DIMR, 2010.

European Union Agency for Fundamental Rights. *Handbook on the Establishment and Accreditation of National Human Rights Institutions in the European Union*. Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2012.

European Union Agency for Fundamental Rights. *National Human Rights Institutions in the EU Member States: Strengthening the fundamental rights architecture in the EU*. Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2010.

European Union Agency for Fundamental Rights. *Strong and effective national human rights institutions – challenges, promising practices and opportunities.* Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2020,

Global Alliance of National Human Rights Institutions Statute*.* Version adopted at the General Assembley on 5 March 2019. Dostupné z <https://nhri.ohchr.org/EN/AboutUs/Governance/Statute/EN_GANHRI_Statute_adopted_05.03.2019_vf.pdf>

Global Alliance of National Human Rights Institutions. *A Practical Guide to the Work of the Sub-Committee on Accreditations (SCA)*, Canadian Human Rights Commission, December 2017 updated November 2018.

Global Alliance of National Human Rights Institutions. *General Observations of the Sub-Committee on Accreditation*. Adopted by the GANHRI Bureau at its Meeting held in Geneva on 21 February 2018. <https://nhri.ohchr.org/EN/AboutUs/GANHRIAccreditation/General%20Observations%201/EN_GeneralObservations_Revisions_adopted_21.02.2018_vf.pdf>

Global Alliance of National Human Rights Institutions*. Chart of the Status of the National Institutios.* Accreditation status as of 27 November 2019. Dostupné z <https://www.ohchr.org/Documents/Countries/Cooperation/StatusAccreditationChart.pdf>

Goodman, Ryan, Pegram, Thomas. *National human rights institutions, state conformity, and social change.* New York University School of Law, 2011.

*Inšitutúcie ochrany a podpor ĺudských práv*. Ministerstvo spravodlivosti SR, marec 2018.

Koncepce zahraniční politiky České republiky, dostupné z <https://www.mzv.cz/file/1565920/Koncepce_zahranicni_politiky_CR.pdf>

Křeček, Stanislav. Kdo má dohlížet na lidská práva ? <http://blog.aktualne.cz/blogy/stanislav-krecek.php?itemid=35030> Publikováno 23. 10. 2019.

Mijatović, Dunja. *Paris Principles at 25: Strong National Human Rights Institutions Needed More Than Ever*. 12.8.2018. Dostupné z <https://www.coe.int/en/web/commissioner/-/paris-principles-at-25-strong-national-human-rights-institutions-needed-more-than-ever>

Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights. *National Human Rights Institutions: History, Principles, Role and Responsibilities.* New York and Geneva: United Nations, 2010.

1. Jako synonymum výrazu „national human rights institutions“ je používán v rámci OSN výraz „national institutions for the promotion and protection of human rights“. V češtině jsou používány také výrazy „národní lidskoprávní instituce“, případně „vnitrostátní instituce pro ochranu a podporu lidských práv“. [↑](#footnote-ref-1)
2. Podle článku 1 Statutu Globální aliance národních institucí jsou národní instituce pro lidská práva nezávislé národní instituce, zřízené členským státem OSN anebo státem se statusem pozorovatele, které mají ústavní nebo zákonný mandát podporovat a chránit lidská práva a které jsou akreditovány Globální aliancí v souladu s Pařížskými principy anebo které chtějí o akreditaci žádat. Viz Global Alliance of National Human Rights Institutions. Statute. Version adopted at the General Assembley on 5 March 2019. Dostupné z <https://nhri.ohchr.org/EN/AboutUs/Governance/Statute/EN_GANHRI_Statute_adopted_05.03.2019_vf.pdf> [↑](#footnote-ref-2)
3. Pařížské principy byly schváleny Rezolucí Komise OSN pro lidská práva 1992/54 ze dne 3. března 1992 a následně Valným shromážděním OSN rezolucí 48/134 ze dne 20. prosince 1993 ([Principles relating to the Status of National Institutions (The Paris Principles). Adopted by General Assembly resolution 48/134 of 20 December 1993](https://www.ohchr.org/en/professionalinterest/pages/statusofnationalinstitutions.aspxhttps%3A/www.ohchr.org/en/professionalinterest/pages/statusofnationalinstitutions.aspx)). Vlastní principy jsou obsaženy v Příloze rezoluce. (Dále též A/RES/48/134). Dostupné z <https://www.ohchr.org/en/professionalinterest/pages/statusofnationalinstitutions.aspx> [↑](#footnote-ref-3)
4. Viz Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights. *National Human Rights Institutions: History, Principles, Role and Responsibilities.* New York and Geneva: United Nations, 2010, s. 13 a násl. [↑](#footnote-ref-4)
5. Viz <https://www.ohchr.org/Documents/ProfessionalInterest/vienna.pdf> [↑](#footnote-ref-5)
6. European Union Agency for Fundamental Rights. *Strong and effective national human rights institutions – challenges, promising practices and opportunities.* Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2020, s. 6. [↑](#footnote-ref-6)
7. Klíčovou roli v tomto procesu sehrává interpretace Podvýborem pro akreditace Globální aliance národních institucí. [↑](#footnote-ref-7)
8. Goodman, Ryan, Pegram, Thomas. *National human rights institutions, state conformity, and social change.* New York University School of Law, 2011, s. 8. [↑](#footnote-ref-8)
9. European Union Agency for Fundamental Rights. *Strong and effective national human rights institutions – challenges, promising practices and opportunities.* Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2020, s. 10. Stav je k 1.9.2020. [↑](#footnote-ref-9)
10. European Union Agency for Fundamental Rights. *Strong and effective national human rights institutions – challenges, promising practices and opportunities.* Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2020, s. 23, pozn. 19, s. 28, 29 a 35. [↑](#footnote-ref-10)
11. Určitou výjimkou je Úmluva o právech osob se zdravotním postižením ve svém čl. 33. [↑](#footnote-ref-11)
12. Resolution adopted by the General Assembly on 25 September 2015, A/RES/70/1. Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development**,** <https://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/70/1&Lang=E> [↑](#footnote-ref-12)
13. *Inšitutúcie ochrany a podpor ĺudských práv*. Ministerstvo spravodlivosti SR, marec 2018, s. 16. [↑](#footnote-ref-13)
14. Globální aliance národních institucí je zapsána jako právnická osoba podle švýcarského práva. Status Globální aliance ze dne 5. 3. 2019 je dostupný z <https://nhri.ohchr.org/EN/AboutUs/Governance/Statute/EN_GANHRI_Statute_adopted_05.03.2019_vf.pdf> [↑](#footnote-ref-14)
15. Akreditační proces upravuje Statut Globální aliance, viz <https://nhri.ohchr.org/EN/AboutUs/Governance/Statute/EN_GANHRI_Statute_adopted_05.03.2019_vf.pdf> Byla rovněž vytvořena rada akreditačních příruček jak samotnou Globální aliancí, tak i dalšími subjekty. Viz například Global Alliance of National Human Rights Institutions. *A Practical Guide to the Work of the Sub-Committee on Accreditations (SCA)*, Canadian Human Rights Commission, December 2017 updated November 2018; European Union Agency for Fundamental Rights. *Handbook on the Establishment and Accreditation of National Human Rights Institutions in the European Union*. Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2012. [↑](#footnote-ref-15)
16. Statut Globální aliance, čl. 10, 11 a12. [↑](#footnote-ref-16)
17. Tato pravomoc je odůvodněna možností participace akreditovaných národních institucí na práci Rady vlády pro lidská práva. Viz rezoluce Rady pro lidská práva 5/1 ze dne 18.6.2007, United Nations Human Rights Council: Institution‑Building, VI Rules of Procedures, rule 7 (b). [↑](#footnote-ref-17)
18. Viz Global Alliance of National Human Rights Institutions*. Chart of the Status of the National Institutios.* Accreditation status as of 27 November 2019. Dostupné z <https://www.ohchr.org/Documents/Countries/Cooperation/StatusAccreditationChart.pdf> [↑](#footnote-ref-18)
19. V seznamech národních institucí se můžeme setkat s dalšími označeními statusů. Jde o statusy A R nebo A s výhradou a C status. Status A s výhradou se používal do dubna 2008, status C se používal do října 2007. Status C znamená, že instituce se jako národní instituce uznána nebyla. [↑](#footnote-ref-19)
20. Viz Global Alliance, cit. dílo, <https://www.ohchr.org/Documents/Countries/Cooperation/StatusAccreditationChart.pdf> [↑](#footnote-ref-20)
21. Global Alliance of National Human Rights Institutions (Ganhri). *General Observations of the Sub-Committee on Accreditation.* Dostupné z <https://nhri.ohchr.org/EN/AboutUs/GANHRIAccreditation/General%20Observations%201/EN_GeneralObservations_Revisions_adopted_21.02.2018_vf.pdf> [↑](#footnote-ref-21)
22. Viz <https://nhri.ohchr.org/EN/AboutUs/GANHRIAccreditation/Pages/default.aspx> [↑](#footnote-ref-22)
23. European Union Agency for Fundamental Rights. *Strong and effective national human rights institutions – challenges, promising practices and opportunities,* cit. dílo, s. 6. [↑](#footnote-ref-23)
24. Tyto zprávy jsou obsahem zpráv podvýboru z jednotlivých zasedání. Jsou dostupné na stránce Globální aliance na adrese <https://nhri.ohchr.org/EN/AboutUs/GANHRIAccreditation/Pages/SCA-Reports.aspx> [↑](#footnote-ref-24)
25. Viz Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights. *National Human Rights Institutions: History, Principles, Role and Responsibilities,* New York and Geneva: United Nations, 2010; Aichele, V. *National Human Rights Institutions. An Introduction.* Berlin: DIMR, 2010. [↑](#footnote-ref-25)
26. Global Alliance of National Human Rights Institutions (Ganhri). *General Observations of the Sub-Committee on Accreditation*. G.O. 1.1. [↑](#footnote-ref-26)
27. Tamtéž, G.O. 1.9. [↑](#footnote-ref-27)
28. Tamtéž, G.O. 1.2 [↑](#footnote-ref-28)
29. Tamtéž, G.O. 1.2. [↑](#footnote-ref-29)
30. Tamtéž, G. O. 1.6. [↑](#footnote-ref-30)
31. Tamtéž, G.O. 1.6. [↑](#footnote-ref-31)
32. Tamtéž, G.O. 1.4. [↑](#footnote-ref-32)
33. Tamtéž, G.O.1.4. [↑](#footnote-ref-33)
34. Tamtéž, G.O. 1.3. [↑](#footnote-ref-34)
35. Tamtéž, G.O. 1.5. [↑](#footnote-ref-35)
36. Viz G. O., 2.9. [↑](#footnote-ref-36)
37. Tato pravomoc není podle Pařížských principů povinná. [↑](#footnote-ref-37)
38. Tamtéž, G.O. 1.7. [↑](#footnote-ref-38)
39. Tamtéž, G. O. 1.8. [↑](#footnote-ref-39)
40. Tamtéž, G. O. 1.7. [↑](#footnote-ref-40)
41. Tamtéž, G.O. 1.10. [↑](#footnote-ref-41)
42. Srv. Aichele, V. *National Human Rights Institutions. An Introduction.* Berlin: DIMR, 2010. [↑](#footnote-ref-42)
43. Viz např. [Rezoluce Valného shromáždění OSN A/RES/17/156 ze dne 18. prosince 2019 Národní instituce pro lidská práva](https://undocs.org/en/A/RES/74/156) . [↑](#footnote-ref-43)
44. Aichele, V. *National Human Rights Institutions. An Introduction*. Berlin: DIMR, 2010. Práce vychází z monografie Aichele, V. *Nationale Menschenrechtsinstitutionen. Ein Beitrag zur nationalen Implementierung von Menschenrechten*. Frankfurt am Main, Berlin, Bern, Bruxelles, New York, Oxford, Wien: Peter Lang Verlag, 2003. [↑](#footnote-ref-44)
45. Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights. *National Human Rights Institutions: History, Principles, Role and Responsibilities.* New York and Geneva: United Nations, 2010, s. 15 – 19. [↑](#footnote-ref-45)
46. Viz Aichele, V. National Human Rights Institutions . An Introduction. Berlin: DIMR, 2010. [↑](#footnote-ref-46)
47. Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights, cit. dílo, s. 15. [↑](#footnote-ref-47)
48. Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights, cit. dílo, s. 15 – 16. [↑](#footnote-ref-48)
49. Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights, cit. dílo, s. 16 – 17. [↑](#footnote-ref-49)
50. To plyne ze skutečnosti, že předložení alternativních zpráv či doporučení není z právního hlediska problematické a často může být pro parlament, vládu či jiný orgán prospěšné. Pro šeření individuálních případů však musí být jasně stanoveny institucionální kompetence, posloupnosti a závazná pravidla spolupráce. [↑](#footnote-ref-50)
51. Tedy počet akreditovaných národních institucí se nerovná počtu států s ustavenou národní institucí. [↑](#footnote-ref-51)
52. Tento cíl vždy velmi podporovaly země EU včetně ČR, která jej měla jako prioritu i během svého předsednictví Hospodářské a sociální Rady OSN (ECOSOC) v roce 2017. [↑](#footnote-ref-52)
53. Resolution adopted by the General Assembly on 18 December 2019, 74/156. National human rights institutions. A/RES/74/156, dostupné z <https://undocs.org/en/A/RES/74/156> [↑](#footnote-ref-53)
54. Resolution adopted by the General Assembly on 19 December 2017. 72/186. The role of the Ombudsman, mediator and other national humanrights institutions in the promotion and protection of human rights Dostupné z <https://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/72/186> [↑](#footnote-ref-54)
55. Resolution adopted by the Human Rights Council on 28 September 2018. 39/17. National human rights institutions, A/HCR/39/17, dostupné z <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G18/297/24/PDF/G1829724.pdf?OpenElement> [↑](#footnote-ref-55)
56. Viz webová stránka <http://ennhri.org/> [↑](#footnote-ref-56)
57. Recommendation No. R (97) 14 of the Committee of Ministers to Member States on the Establishment of independent institutions for the Promotion and Protection of human Rights, Dostupné z <https://rm.coe.int/16804fecf5> [↑](#footnote-ref-57)
58. Viz ENNHRI Submission to CDDH INST. On the revision of the Council of the Europe Committee of Ministers Recommendation on NHRIs. [↑](#footnote-ref-58)
59. Dunja Mijatović. *Paris Principles at 25: Strong National Human Rights Institutions Needed More Than Ever*. 12.8.2018. Dostupné z <https://www.coe.int/en/web/commissioner/-/paris-principles-at-25-strong-national-human-rights-institutions-needed-more-than-ever> [↑](#footnote-ref-59)
60. European Union Agency for Fundamental Rights. *Strong and effective national human rights institutions – challenges, promising practices and opportunities*, cit. dílo, s. 23, pozn. 19, s. 28, 29 a 35. [↑](#footnote-ref-60)
61. Tyto otázky spadají do kompetence Pracovní skupiny pro základní práva, práva občanů a svobodný pohyb (FREMP) a Pracovní skupiny pro lidská práva (COHOM). [↑](#footnote-ref-61)
62. Dostupné z <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-12357-2019-INIT/cs/pdf> Viz Příloha, část III, písm. D. [↑](#footnote-ref-62)
63. Dostupné z <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-12357-2019-INIT/cs/pdf> [↑](#footnote-ref-63)
64. Action Plan on Human Rights and Democracy 2020-2024. Brussels, 25.3.2020 JOIN(2020) 5 final ANNEX to the JOINT COMMUNICATION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT AND THE COUNCIL EU. Dostupné z <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/10101/2020/EN/JOIN-2020-5-F1-EN-ANNEX-1-PART-1.PDF> [↑](#footnote-ref-64)
65. Benátské principy se týkají role ombudsmanů. [↑](#footnote-ref-65)
66. Viz <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/10101/2020/CS/JOIN-2020-5-F1-CS-MAIN-PART-1.PDF> [↑](#footnote-ref-66)
67. European Union Agency for Fundamental Rights. *National Human Rights Institutions in the EU Member States: Strengthening the fundamental rights architecture in the EU*. 2010. cit. dílo. [↑](#footnote-ref-67)
68. European Union Agency for Fundamental Rights. *Handbook on the Establishment and Accreditation of National Human Rights Institutions in the European Union*. Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2012. [↑](#footnote-ref-68)
69. European Union Agency for Fundamental Rights. *Strong and effective national human rights institutions – challenges, promising practices and opportunities,* cit. dílo, Příloha III Přehled mandátů. [↑](#footnote-ref-69)
70. Tamtéž, Příloha III Přehled mandátů. [↑](#footnote-ref-70)
71. European Union Agency for Fundamental Rights. *National Human Rights Institutions in the EU Member States*, cit. dílo, s. 26. [↑](#footnote-ref-71)
72. CCPR/C/CZE/CO/4, odst. 7 a 8. [↑](#footnote-ref-72)
73. CCPR/C/CZE/CO/3, odst. 5.

Viz též <http://www.vlada.cz/assets/ppov/rlp/dokumenty/zpravy-plneni-mezin-umluv/Zaverecna-doporuceni-HRC.pdf> [↑](#footnote-ref-73)
74. CCPR/CO/72/CZE, odst. 7. Viz <http://www.vlada.cz/assets/ppov/rlp/dokumenty/zpravy-plneni-mezin-umluv/Z_v_re_n__doporu_en__k__vodn__zpr_v_.pdf> Výbor Závěrečných doporučeních k první zprávě ČR ze dne 24. července 2001 (odst. 7) uvedl, že je znepokojen nedostatkem nezávislých mechanismů zajišťujících monitorování skutečné implementace práv. I když Výbor vítá zřízení úřadu ombudsmana pro prošetřování individuálních stížností, bere na vědomí, že pravomoci ombudsmana jsou omezeny na doporučení týkající se veřejného sektoru. Zmocněnec vlády pro lidská práva je vládním úředníkem a Rada vlády pro lidská práva poradním orgánem; nemají tedy mandát zabývat se individuálními stížnostmi týkajícími se porušování lidských práv. Smluvní strana by měla přijmout opatření ke zřízení účinných nezávislých monitorovacích mechanismů implementace práv garantovaných Paktem, zejména v oblasti diskriminace. [↑](#footnote-ref-74)
75. E/C.12/CZE/CO/2, odst. 7. [↑](#footnote-ref-75)
76. E/C.12/1/Add.76, odst. 9. [↑](#footnote-ref-76)
77. CERD/C/CZE/CO/12-13, odst. 9 a 10. [↑](#footnote-ref-77)
78. CERD/C/CZE/10-11, odst. 7 a 8. [↑](#footnote-ref-78)
79. CRC/C/15/Add.201, odst. 17 [↑](#footnote-ref-79)
80. Viz Doporučení 22 až 34. [↑](#footnote-ref-80)
81. Viz bod 11, dostupné z <http://www.vlada.cz/assets/ppov/rlp/dokumenty/zpravy-plneni-mezin-umluv/_SEZNAM-DOPORUCENI-CESKE-REPUBLICE.pdf> [↑](#footnote-ref-81)
82. Jde asi doporučení asi desítky států, viz body 94.27 až 94.31, dostupné z <http://www.vlada.cz/assets/ppov/rlp/dokumenty/zpravy-plneni-mezin-umluv/_Doporuceni_.pdf> [↑](#footnote-ref-82)
83. Do této oblasti směřovalo 12 z celkem 201 doporučení. Vyjádření České republiky je dostupné z <http://www.vlada.cz/cz/ppov/rlp/dokumenty/zpravy-plneni-mezin-umluv/univerzalni-periodicky-prezkum-58715/> [↑](#footnote-ref-83)
84. Čtvrtá periodická zpráva o plnění závazků vyplývajících z Mezinárodního paktu o občanských a politických právech, bod 6. [↑](#footnote-ref-84)
85. Jde např. o zařízení, v nichž se vykonává vazba, trest odnětí svobody, ochranná nebo ústavní výchova, ochranné léčení anebo zabezpečovací detence, policejní cely, zařízení pro zajištění cizinců a azylová zařízení a další místa, kde se nacházejí nebo mohou nacházet osoby omezené na svobodě veřejnou mocí a zařízení sociálních služeb a jiná zařízení poskytující obdobnou péči, zdravotnická zařízení a zařízení sociálně-právní ochrany dětí. [↑](#footnote-ref-85)
86. Změna byla provedena zákonem č. 381/2005 Sb., kterým se mění zákon č. 349/1999 Sb., o Veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony. [↑](#footnote-ref-86)
87. Změna byla provedena zákonem č. 198/2009 Sb., o rovném zacházení a o právních prostředcích ochrany před diskriminací a o změně některých zákonů (antidiskriminační zákon). [↑](#footnote-ref-87)
88. Směrnice byla implementována zákonem 427/2010 Sb. kterým se mění zákon č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 325/1999 Sb., o azylu a o změně zákona č. 283/1991 Sb., o Policii České republiky, ve znění pozdějších předpisů, (zákon o azylu), ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony. [↑](#footnote-ref-88)
89. Novelizace byla provedena zákonem č. 198/2017 Sb., kterým se mění zákon č. 349/1999 Sb., o Veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů. [↑](#footnote-ref-89)
90. § 25a zákona č. 349/1999 Sb., o Veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů. [↑](#footnote-ref-90)
91. Implementace byla provedena zákonem č. 365/2017 Sb., kterým se mění zákon č. 198/2009 Sb., o rovném zacházení a o právních prostředcích ochrany před diskriminací a o změně některých zákonů (antidiskriminační zákon), ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony. [↑](#footnote-ref-91)
92. Předem definovaný projekt pod registračním číslem LP-PDP3-001 je financován z [Norských fondů 2014 – 2021](https://www.eeagrants.cz/cs/programy/lidska-prava) (program Lidská práva). Více informací o projektu je přístupné zde: <https://www.ochrance.cz/kancelar-vop/projekty-spoluprace/posileni-aktivit-verejneho-ochrance-prav-v-ochrane-lidskych-prav/> [↑](#footnote-ref-92)
93. Viz [www.nhri.no](http://www.nhri.no). [↑](#footnote-ref-93)
94. V problematice se pro tisk vyjádřil i současný veřejný ochránce práv Stanislav Křeček, jehož postoj k rozšíření působnosti ochránce směrem k lidskoprávní národní instituci je skeptický. Ve svém příspěvku poukázal zejména na to, že veřejný ochránce je monokratickým orgánem a ani případným ustavení poradního sboru by nebylo dosaženo plurality. Viz Křeček, Stanislav. *Kdo má dohlížet na lidská práva ?* <http://blog.aktualne.cz/blogy/stanislav-krecek.php?itemid=35030> Publikováno 23. 10. 2019. [↑](#footnote-ref-94)
95. Viz <https://www.senat.cz/xqw/webdav/pssenat/original/92740/77745> [↑](#footnote-ref-95)
96. Viz <http://www.vlada.cz/assets/ppov/rlp/cinnost-rady/zasedani-rady/usneseni-NHRI.docx> [↑](#footnote-ref-96)
97. Viz mj. čl. 1 odst. 1 Ústavy ČR. [↑](#footnote-ref-97)
98. Viz čl. 1 odst. 2 Ústavy ČR. [↑](#footnote-ref-98)
99. Koncepce zahraniční politiky České republiky, dostupné z <https://www.mzv.cz/file/1565920/Koncepce_zahranicni_politiky_CR.pdf> [↑](#footnote-ref-99)
100. Viz čl. 2 a čl. 6 odst. 1 Smlouvy o EU. [↑](#footnote-ref-100)
101. Jinou otázkou může být nezávislost konkrétní osoby, která post vykonává, to ale zde není předmětem rozboru. [↑](#footnote-ref-101)
102. § 25a zákona o Veřejném ochránci práv [↑](#footnote-ref-102)
103. Viz webové stránka Globální aliance, dostupné z <https://nhri.ohchr.org/EN/AboutUs/GANHRIFinance/Pages/Membership_fees.aspx> [↑](#footnote-ref-103)
104. Německý institut pro lidská práva je sice zapsaným spolkem, ale byl specificky ustaven za tím účelem, aby se stal národní lidskoprávní institucí. Viz také Příloha č. 3b. [↑](#footnote-ref-104)
105. Financování by patrně muselo mít podobu dotace ze státního rozpočtu. [↑](#footnote-ref-105)
106. European Union Agency for Fundamental Rights, 2020, cit. dílo, s. 8. [↑](#footnote-ref-106)
107. Viz výzkum CVVM z konce roku 2019 přístupný zde: <https://www.ochrance.cz/aktualne/tiskove-zpravy-2020/duvera-v-ombudsmana-je-nejvyssi-od-roku-2014-v-minulem-roce-stoupla-o-sedm-procent/> [↑](#footnote-ref-107)
108. Uvedeny jsou klíčové zdroje, další odkazy jsou uvedeny v poznámkách pod čarou. [↑](#footnote-ref-108)