

ČESKÁ REPUBLIKA A NHRI: JAK VYTVOŘIT NÁRODNÍ LIDSKOPRÁVNÍ INSTITUCI?

JAN LHOTSKÝ

SHRNUTÍ A DOPORUČENÍ

Národní lidskoprávní instituce (national human rights institutions, NHRIs) jsou státem vytvořené odborné instituce s širokým mandátem k ochraně a prosazování lidských práv na národní úrovni, které jsou však nezávislé na vládě. Vytváří tak důležitý most mezi státem a občanskou společností, přitom oproti soudům a zavedeným státním orgánům působí na dodržování lidských práv spíše preventivně. Tyto instituce ustavila většina států světa a v rámci Evropské unie patří ČR v současné době mezi čtyři poslední země bez NHRI.

NHRIs musí dodržovat standardy stanovené v tzv. Pařížských principech OSN. Forma těchto institucí však stanovená není a v praxi se vyskytují v zásadě dva převažující modely – samostatná instituce, nebo přiřazení mandátu NHRI stávající ombudsmanské

instituci. Jelikož tato druhá varianta je méně nákladná a Kancelář veřejného ochránce práv již v určité míře činnost absentující NHRI v České republice nahrazuje, je třeba doporučit, aby se ČR vydala právě směrem rozšíření kompetencí této již existující instituce.

Předložený text diskutuje současný stav, výhled a časový plán na vytvoření NHRI v České republice. Novelu zákona o veřejném ochránci práv je třeba vypracovat tak, aby nový mandát pokrýval celé spektrum lidských práv a plně odpovídal Pařížským principům. Zároveň je v rámci legislativního návrhu namíste zřídit funkci zástupce veřejného ochránce práv, který by agendu NHRI vedl, a rovněž ustavit poradní orgán pro zajištění pluralitního zastoupení společnosti dle Pařížských principů.

ÚVOD

Již v roce 1993 Valné shromáždění OSN přijalo tzv. Pařížské principy ^{QLINK} charakterizující mandát a fungování NHRIs. Od té doby vzniklo po celém světě přes 120 těchto institucí, které v uvedených zemích přispívají k ochraně a prosazování lidských práv.

Jedná se o zákonem ustavené a státem financované instituce, jež mají mít podle Pařížských principů široký mandát k ochraně a podpoře lidských práv, jsou nezávislé na výkonné moci a věnují se jak monitorování lidskoprávní situace ve státě, upozorňování na problémy a navrhování jejich řešení formou doporučení vládě, tak výzkumu a zvyšování povědomí či vzdělávání veřejnosti v této oblasti. NHRIs mají mít v rámci svého fungování zajištěno pluralitní zastoupení společnosti a mohou (avšak nemusí) přijímat stížnosti jednotlivců. Podstatný je také prvek jejich spolupráce s orgány na mezinárodní úrovni, jako je Rada OSN pro lidská práva, lidskoprávní smluvní orgány v Ženevě, FRA (Agentura EU pro základní práva) či asociace národních lidskoprávních institucí, jako jsou evropská ENNHRI a globální GAHNRI.

Právě GAHNRI prostřednictvím svého podvýboru pro akreditaci hodnotí, nakolik konkrétní NHRI splňuje kritéria stanovená Pařížskými principy ^{QLINK}. Pokud je instituce naplňuje zcela, získá tzv. status A, pokud je splňuje pouze částečně, získá status B. Při horším výsledku nezíská žádný status. NHRIs se statutem A jsou přezkoumávány každých pět let, ty s horším výsledkem pravidelnému přezkumu nepodléhají.

JAKÁ JE POZICE NHRI V RÁMCI VNITROSTÁTNÍCH LIDSKOPRÁVNÍCH ORGÁNŮ?

Není zcela jednoduché ozřejmit, jaký význam se pod relativně dlouhým názvem „národní lidskoprávní instituce“ a jeho neznělou zkratkou NHRI skrývá. NHRIs se liší od vlády, nevládních organizací, univerzit, soudů i ombudsmanských institucí. NHRI je odborná instituce, která však z pohledu funkčního těmto tradičním institucím neodpovídá a tvoří mezi nimi spíše určité přemostění (viz Veronika Haász, s. 4, ^{QLINK}).

To je patrné mezi vládou a občanskou společností, pro něž NHRI představuje vhodné fórum pro dialog. NHRI přitom díky své nezávislosti nepodléhá vládním zájmům a na rozdíl od řady nevládních organizací zase nemá konkrétně vymezenou agendu. Univerzity jsou v podstatné míře vzdělávací instituce, zatímco lidskoprávní vzdělávání představuje pouze část aktivit NHRIs. Na dodržování základních práv a svobod samozřejmě dohlíží také soudy, jejich zásahy jsou však patrné *ex post* a soudní náprava tedy může přicházet relativně pozdě. Nejblíže je NHRI patrně ombudsmanské instituci, ta však ve své tradiční podobě nemá široký lidskoprávní mandát nebo dostatečnou

možnost výzkumu či vzdělávání v této oblasti. NHRI rovněž působí jako vhodná spojnice vnitrostátních a mezinárodních aktérů, a dohlíží tak na dodržování mezinárodních lidskoprávních standardů.

Ze všech těchto důvodů je třeba si uvědomit, že fungující a nezávislá NHRI s adekvátním finančním zázemím je vůči ostatním lidskoprávním institucím komplementární (viz Katrien Meuwissen, s. 484, [LINK](#)), a má tak významný potenciál reálně přispívat k dodržování lidských práv ve státě. Z dlouhodobého hlediska rovněž nelze přehlédnout, že taková instituce může vyvíjet podstatný tlak za účelem udržení již dosaženého standardu v případě, že by byl ve státě z politických důvodů patrný určitý ústup od demokratických hodnot a respektu k základním právům a svobodám.

PODOBY INSTITUCE – SAMOSTATNÁ NHRI, NEBO SOUČÁST OMBUDSMANSKÉ INSTITUCE?

Při jisté míře zjednodušení se v Evropě vyskytují dva typy institucionálního uspořádání NHRIs. Zaprvé se jedná o samostatnou instituci, která může mít podobu určitého institutu nebo komise (např. Německo nebo Irsko, viz mapa FRA, s. 28, [LINK](#)). Výhodou takového uspořádání může být právě ona samostatnost, a tedy struktura odpovídající potřebám dané instituce. Nevýhodou je pak vyšší finanční náročnost a nutnost navázání efektivní spolupráce s jinými vnitrostátními lidskoprávními orgány včetně separátní ombudsmanské instituce.

Druhou variantou je zákonné rozšíření kompetencí existující ombudsmanské instituce o mandát splňující Pařížské principy. Touto cestou se v Evropě vydala většina států (v sousedství např. Polsko či Rakousko). Nevýhodou daného uspořádání může být koncentrace řady pravomocí různého typu v jedné instituci či pod jednou osobou a s tím související obava, aby se instituce skutečně zaměřovala na všechny oblasti lidských práv. Na druhou stranu je však patrná řada výhod pramenících jak z nižší finanční náročnosti (např. využití stávajícího zázemí instituce a administrativního personálu), tak z možnosti využívání již existující expertizy etablované instituce včetně již nastavené spolupráce se státními orgány. Podoba takové instituce „pod jednou střechou“ s tradičními ombudsmanskými rolemi se zdá být navíc mnohem srozumitelnější pro českou veřejnost.

OPTIMÁLNÍ INSTITUCIONÁLNÍ ŘEŠENÍ V ČESKÉ REPUBLICE

Je namístě připomenout, že existující instituce veřejného ochránce práv v ČR byla původně ustavena jako tzv. tradiční ombudsman, jehož úkolem je na základě podnětů (individuálních stížností) chránit jednotlivce před

nezákonným či jinak vadným jednáním úřadů. Přestože i v takovém případě je nutné v rámci používání platného práva aplikovat rovněž lidská práva (viz Terezie Boková, [LINK](#)), některé čistě lidskoprávní agendy byly ombudsmanské instituci legislativně přiděleny až později. Jedná se především o práva osob omezených na svobodě, sledování vyhošťování cizinců, práva osob se zdravotním postižením a diskriminaci.

Současná Kancelář veřejného ochránce práv (KVOP) má kolem 150 zaměstnanců, z toho přibližně 100 právníků (viz výroční zpráva, s. 110, [LINK](#)). S ohledem na absenci NHRI v České republice již KVOP některé funkce této instituce částečně nahrazuje, např. v rámci mezinárodní spolupráce, jelikož řada mezinárodních orgánů, jejichž partnerem by jinak byla NHRI, se v dané situaci obrací právě na KVOP.

Zároveň je však třeba říci, že KVOP v současné podobě zcela jistě nesplňuje nároky na NHRI podle Pařížských principů. Jde především o nedostatečnou šíři jejího současného lidskoprávního mandátu, jenž je s výjimkou konkrétně vymezených agend (viz výše) omezen na rozhodování úřadů. Záležitosti týkající se např. vlády práva, nezávislosti justice nebo prostředí médií jsou tedy mimo její kompetence. Zároveň v současné podobě není splněn požadavek plurality, chybí zmocnění k provádění lidskoprávního vzdělávání a relevantních výzkumných aktivit (viz Zuzana Jarabinská, s. 11, [LINK](#)). Navíc zaměření současné instituce vychází především z individuálních stížností, kdežto NHRI má obecněji monitorovat lidskoprávní situaci ve státě a zaměřovat se na řešení těch nejzávažnějších problémů.

V prostředí České republiky považují za nejvhodnější řešení svěření mandátu NHRI současné ombudsmanské instituci, a to z řady důvodů. Zaprvé, tato varianta je nákladově mnohem výhodnější než vytvoření nové instituce, což je významným praktickým argumentem, ještě zesíleným současnou pandemickou situací. Zadruhé, NHRI tak bude moci čerpat z rozsáhlých zkušeností stávajících odborníků KVOP na různá právní odvětví. Zatřetí, ombudsmanská instituce již má zkušenosti s rozšiřováním svých původních kompetencí o nové lidskoprávní oblasti. Začtvrté, KVOP již v současné době částečně supluje některé úkoly NHRI, a je tak zjevné, že je z funkčního hlediska pro tuto roli vhodně situována. Zapáté, nová NHRI by měla být jednoduše srozumitelná pro jednotlivce, což bude lépe splněno v rámci společné ombudsmanské instituce.

VÝVOJ ZAVEDENÍ NHRI V ČESKÉ REPUBLICE

Poté co byla v prosinci 2020 akreditována estonská NHRI [LINK](#), zbývají v Evropské unii pouze čtyři státy, které ještě nemají akreditovanou národní lidskoprávní instituci. Přitom minimálně jeden z nich (Itálie) již má proces příprav ve fázi legislativního procesu. V případě vyčkávání ze strany ČR tedy reálně hrozí, že by se mohla stát posledním členským státem EU bez této instituce.

Kromě podpory funkčních NHRIs ze strany EU (viz zpráva FRA, ^{Q.LINK}) je namístě zmínit, že především Ministerstvo zahraničních věcí ČR je adresátem mezinárodní kritiky za absenci uvedené instituce v ČR. Doporučení zřídít NHRI adresovaly v posledních letech České republiky jak expertní smluvní orgány, jako je např. Výbor OSN pro lidská práva (^{Q.LINK}), tak řada států v rámci mezivládního Univerzálního periodického přezkumu, který probíhá v Radě OSN pro lidská práva (^{Q.LINK}). Absence NHRI má tedy negativní dopad na mezinárodní prestiž České republiky.

V říjnu 2019 přijala Rada vlády ČR pro lidská práva usnesení, kterým 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*“ (^{Q.LINK}). Rada vlády se tak z důvodů systémových i nákladových přiklonila k verzi rozšíření kompetencí současné instituce.

Je zřejmé, že časový rámec doporučený Radou vlády pro lidská práva dodržen nebyl. V průběhu roku 2020 však byla pod vedením zmocněnkyně vlády pro lidská práva vypracována Analýza možností zřízení národní instituce na ochranu a podporu lidských práv podle Pařížských principů v České republice.¹ Analýza dochází k závěru, že reálné jsou varianty rozšíření kompetencí současné ombudsmanské instituce a zřízení nové instituce, přičemž rozšíření současné instituce je vhodnější nejen z hlediska nákladového, ale také z hlediska funkčního a praktického. Uvedenou analýzou se bude zabývat vláda, která rozhodne o dalším postupu.

LEGISLATIVNÍ ZMĚNY POTŘEBNÉ KE ZŘÍZENÍ NHRI V ČESKÉ REPUBLICE

S ohledem na výše uvedené je zřejmé, že pro ustavení NHRI v České republice nastal nejvyšší čas, přičemž jedinou vhodnou variantou je rozšíření kompetencí současné ombudsmanské instituce, a to novelizací zákona o veřejném ochránci práv. Z hlediska kvantity úprav si lze představit dvě varianty. První – minimalistická – by přistoupila k legislativnímu zřízení NHRI stejně jako v případě dřívějšího rozšiřování působnosti ombudsmanské instituce, tedy v zásadě prostřednictvím úpravy či doplnění dvou ustanovení v zákoně.

Je ovšem namístě se zamyslet, zda je takové řešení ze systémového hlediska vhodné. Zaměření NHRI se totiž bude prolínat s řadou stávajících aktivit KVOP, a než aby byla NHRI v zákoně vnímána pouze jako „další oddělení“ současné instituce, zdá se být namístě přistoupit ke strukturálnější revizi zákona o veřejném ochránci práv. Optimální varianta by měla být zvolena na základě analýzy legislativních přístupů zvolených ve státech, které svěřily působnost ombudsmanské instituci, s vyhodnocením jejich následného reálného fungování.

¹ Analýza možností zřízení národní instituce na ochranu a podporu lidských práv podle Pařížských principů v České republice. Text zpracovaný Odborem pro lidská práva a ochranu menšin Úřadu vlády ČR, Praha 2020. Analýza v době psaní příspěvku nebyla veřejná, avšak zmocněnkyně vlády pro lidská práva prezentovala její závěry v rámci online kulatého stolu pořádaného MZV ČR ke Dni lidských práv 10. 12. 2020.

Legislativní změnu bude nutné připravit jednak s plnou znalostí současného fungování KVOP, jednak v ní důsledně zohlednit všechny relevantní části Pařížských principů. Při její přípravě bude namísto pracovat také s rozhodovací praxí podvýboru GAHNRI pro akreditaci při hodnocení NHRIs států, které jsou České republice podobné. Cílem totiž musí být vytvoření skutečně funkční NHRI, jež bude mít všechny předpoklady k tomu, aby byla po svém ustavení úspěšně akreditována a získala status A.

Po zveřejnění prvního návrhu novely (pravděpodobně ze strany zmocněnkyně vlády pro lidská práva) bude zapotřebí nechat relevantním subjektům – nejen KVOP, ale také akademické sféře, občanské společnosti atd. – dostatečný prostor pro komentáře a návrhy úprav tak, aby po jejich případném zapracování byla legislativní změna co nejkvalitnější.

Co se týče konkrétních obsahových náležitostí, novela musí zahrnovat rozšíření působnosti ochránce na celé spektrum lidských práv a ustanovit mj. aktivitu instituce v oblasti monitoringu, lidskoprávního vzdělávání, výzkumu a spolupráce se zahraničními či mezinárodními subjekty.

Z institucionálního hlediska považuji za důležité ustavit poradní orgán, prostřednictvím kterého bude ochránce moci naplnit kritérium plurality ve společnosti podle Pařížských principů. Kritérium plurality vyžaduje, aby byli do fungování NHRI zapojeni různí aktéři reprezentující společnost, jako např. nevládní organizace, univerzity, různé profesní organizace, ale také představitelé parlamentu či ministerstev. V neposlední řadě bude namísto ustanovit druhého zástupce veřejného ochránce práv (ochránce má jednoho zástupce, se kterým si dělí agendu). Zástupce pro NHRI by pak měl na starosti agendu týkající se činnosti národní lidskoprávní instituce.²

Podvýbor GAHNRI pro akreditaci hodnotí kromě institucionálního uspořádání i osobnost stojící v čele organizace, její aktivitu a praktické fungování instituce v dané oblasti (viz Veronika Haász, s. 7, [LINK](#)). Vzhledem k řadě činností v rámci současné působnosti ochránce bude právě z hlediska dostatečné aktivity nové instituce namísto, aby její fungování bylo do značné míry delegováno na nového zástupce ochránce pro NHRI.

Je politováníhodné, že Česká republika s konkrétními kroky k vytvoření NHRI nezačala již před několika lety, jelikož odborné mezinárodní orgány i cizí státy nás na její absenci pravidelně upozorňovaly. Nyní je tedy zapotřebí, aby vláda vytvořila akční plán a definovala, jaké kroky v jakém časovém horizontu podnikne. Na druhou stranu je třeba mít realistická očekávání. Stále se nacházíme v pandemické situaci a na podzim 2021 jsou plánovány volby do Poslanecké sněmovny. Je tedy vhodné během tohoto roku vypracovat kvalitní legislativní návrh, který bude řádně projednán se všemi relevantními subjekty tak, aby mohl projít legislativním procesem v první polovině roku 2022. Když vezmeme v úvahu určitou legisvakanci lhůtu, je reálné očekávat, aby byl zákon účinný nejpozději od 1. 1. 2023.

² Legislativní nastavení působnosti zástupce ochránce pro NHRI a s tím související rozdělení odpovědnosti za fungování NHRI mezi ochránce a (druhého) zástupce si bude vyžadovat rozbor, který přesahuje rozsah tohoto policy paperu.

Nemějme však při zřizování NHRI na paměti pouze kritiku ze zahraničí. Jedná se o instituci, která vhodně doplňuje ty současné a poskytuje potřebnou platformu pro jejich spolupráci. Zřídíme tedy NHRI, protože sami chceme kultivovat úroveň dodržování lidských práv v České republice. Nejen z důvodu následků pandemie, ale také s ohledem na obecný trend ústupu od demokratických hodnot a respektu k základním právům to bude zapotřebí.

ZÁVĚRY A DOPORUČENÍ

S ohledem na výše uvedené je třeba doporučit následující:

- Národní lidskoprávní instituce má reálný potenciál přispívat k prevenci porušování lidských práv. Česká republika by NHRI měla zřídit, nejen protože patříme mezi poslední státy v EU bez této instituce, ale také proto, že chce sama ke zvyšování vnitrostátního standardu dodržování lidských práv aktivně přispívat.
- Jak z hlediska nákladového, tak z hlediska funkčního je nejvhodnější ustavit NHRI prostřednictvím rozšíření působnosti současné ombudsmanské instituce.
- Je nutné připravit novelu zákona o veřejném ochránci práv v souladu s Pařížskými principy, řádně ji projednat s relevantními stakeholdery a zapracovat jejich připomínky tak, aby výsledná podoba instituce získala status A.
- Instituce musí mít k dispozici adekvátní rozpočet pro financování svých aktivit.
- Je třeba, aby byl legislativně zakotven její široký lidskoprávní mandát včetně možnosti zabývat se výzkumem, vzděláváním a věnovat se mezinárodní spolupráci.
- Z institucionálního hlediska by měla novela obsahovat rovněž ustavení zástupce či zástupkyně ochránce pro NHRI a také zřízení poradního orgánu, který zajistí prvek pluralitního zastoupení společnosti ve fungování instituce.
- Zmocněnkyně vlády pro lidská práva stejně jako vláda samotná by měly vyvinout potřebný tlak na to, aby byl během první poloviny roku 2022 dokončen legislativní proces a nejpozději od začátku roku 2023 v České republice NHRI reálně fungovala.

Jan Lhotský je seniorní výzkumný pracovník
 Centra mezinárodního práva Ústavu mezinárodních vztahů.
 Působí rovněž jako vedoucí Centra pro lidská práva a demokracii.