

# Ombudsman jako národní lidskoprávní instituce: Jak sladit rozličné lidskoprávní působnosti a naplnit požadavek plurality?\*

## Ombudsman as a National Human Rights Institution: How to Harmonize Different Human Rights Competencies and Meet the Requirement of Pluralism?

Pavel Doubek\*\*

### Abstrakt

Národní lidskoprávní instituce jsou v současnosti významným aktérem ochrany a prosazování lidských práv. Přestože byly zřízeny ve 120 zemích světa a většině zemí Evropské unie, v České republice tato instituce dosud chybí. Článek si klade za cíl posoudit možnost zřízení tohoto „hlídacího psa“ lidských práv na půdorysu stávající instituce veřejného ochránce práv (ombudsmana), což je řešení, které se opakovaně objevuje v odborné debatě. Kritické zhodnocení tohoto modelu vyvolává několik zásadních otázek souvisejících s tradiční ombudsmanskou rolí a monokratickým řízením instituce. Lze od úřadu řízeného jediným ombudsmanem očekávat, že naplní požadavek plurality, který je pro funkci národní lidskoprávní instituce charakteristický? A daří se ombudsmanovi sladit svoji tradiční roli „ochránce před úřady“ s množstvím lidskoprávních působností, které již vykonává?

### Klíčová slova

Národní lidskoprávní instituce; Ombudsman; Národní preventivní mechanismus; Pařížské principy; OPCAT.

### Abstract

National human rights institutions are nowadays important players in the protection and promotion of human rights. Although they were established in 120 countries around the globe and almost all countries in the European Union, such an institution is still missing in the Czech Republic. This article aims to examine the possibility of creating this human rights “watchdog” on the platform of the institution of public defender of rights (ombudsman). This solution is repeatedly supported in the expert debate in the Czech Republic. To make a critical assessment of this model, several

\* Rád bych poděkoval zástupci veřejného ochránce práv, JUDr. Vítu Alexanderovi Schormovi, za cenné komentáře a postřehy k působnosti ombudsmana a zákonu o veřejném ochránci práv. Rovněž děkuji za podnětné připomínky a rady JUDr. Ing. Janu Lhotskému, Ph.D., E.M.A, a Mgr. Bc. Ondřeji Klabačkoví. Chci též ocenit přínos JUDr. Milana Svobody, Mgr. Marie Kmecové, Ph.D., JUDr. Ondřeje Valy a dalších bývalých spolupracovníků z KVOP-DET, s nimiž jsem měl možnost v posledních letech otázky NPM pravidelně diskutovat.

\*\* Mgr. Pavel Doubek, Ph.D., asistent soudce, Nejvyšší správní soud; editor Bulletinu lidských práv a Czech Human Rights Review / Legal Assistant, Supreme Administrative Court of the Czech Republic, Brno; Editor of Human Rights Bulletin and Czech Human Rights Review / E-mail: [Pavel.Doubek@nssoud.cz](mailto:Pavel.Doubek@nssoud.cz) / ORCID: 0000-0003-4347-5228

questions arise. These relate to the issue of the traditional role of the ombudsman and the single-headed leadership of the institution. Could the institution represented by a single ombudsman be expected to meet the requirement of plurality which is characteristic of the national human rights institution? And does the Czech ombudsman manage to align its traditional role of “defender against authorities” with the plethora of human rights competencies that it already has?

## Keywords

National Human Rights Institution; Ombudsman; National Preventive Mechanism; Paris Principles; OPCAT.

## Úvod

V letošním roce si připomínáme 30 let od přijetí rezoluce Valného shromáždění Organizace spojených národů, která položila základ pro systematickou ochranu a prosazování lidských práv na vnitrostátní úrovni ze strany tzv. Národních lidskoprávních institucí (NHRI). Vůbec poprvé v historii došlo k vytvoření univerzálně platných minimálních standardů pro fungování těchto institucí (tzv. Pařížské principy)<sup>1</sup> a stanovení jejich hodnotícího (akreditačního) systému<sup>2</sup> pod záštitou Globální aliance pro národní lidskoprávní instituce (GANHRI).<sup>3</sup>

Oproti jiným lidskoprávním aktérům mají být NHRI vybaveny širokým mandátem chránit a prosazovat lidská práva<sup>4</sup> a pro svoji koordinační roli<sup>5</sup> a všeobjímající lidskoprávní charakter jsou vnímány jako most mezi státem a občanskou společností<sup>6</sup>, jakož i mezi národní a mezi-národní úrovní.<sup>7</sup> Jedná se o instituce, které mají být zřízeny na pluralitním základě, úzce

<sup>1</sup> National institutions for the promotion and protection of human rights. *Organizace spojených národů* [online]. Rezoluce Valného shromáždění OSN č. 48/134 ze dne 20. 12. 1993, zn. A/RES/48/134. K přijetí rezoluce samozřejmě vedl dlouhodobý vývoj. Za mezník lze označit přijetí Vídeňské deklarace a akčního programu Světovou konferencí o lidských právech ve Vídni 25. 6. 1993, kde byla zdůrazněna důležitost národních lidskoprávních institucí při ochraně a prosazování lidských práv na vnitrostátní úrovni.

<sup>2</sup> Akreditační systém slouží k zajištění toho, že národní lidskoprávní instituce splňují požadavky Pařížských principů. Podle toho se rozlišují lidskoprávní instituce kategorie A (splňují) a instituce kategorie B (splňují zčásti). V současnosti je ve světě akreditováno 88 národních lidskoprávních institucí kategorie A a 32 institucí kategorie B.

<sup>3</sup> *Globální aliance pro národní lidskoprávní instituce* [online]. Dostupné z: <https://ganhri.org/>

<sup>4</sup> Pařížské principy. *Globální aliance pro národní lidskoprávní instituce* [online]. 2022 [cit. 17. 11. 2022]. Dostupné z: <https://ganhri.org/paris-principles/>

<sup>5</sup> Co je to národní lidskoprávní instituce (NHRI) a proč v České republice chybí? *Centrum pro lidská práva a demokracii* [online]. 2022 [cit. 13. 10. 2022]. Dostupné z: <https://www.youtube.com/watch?v=XJ9Eis2tWgc> (čas 14:40–15:15); Strong and Effective National Human Rights Institutions, Challenges, Promising Practices and Opportunities. *Agentura Evropské unie pro základní práva* [online]. 2021, s. 18 [cit. 12. 10. 2022]. Dostupné z: [https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra\\_uploads/fra-2020-strong-effective-nhris-summary\\_en.pdf](https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/fra-2020-strong-effective-nhris-summary_en.pdf)

<sup>6</sup> National Human Rights Institutions as National Preventive Mechanisms: Opportunities and challenges [online]. 2013 [cit. 7. 10. 2022]. Dostupné z: <https://www.apt.ch/sites/default/files/publications/apt-briefing-on-nhris-as-npms-en.pdf>

<sup>7</sup> About National Human Rights Institutions. *European Network of National Human Rights Institutions (ENHRI)* [online]. 2022 [cit. 1. 12. 2022]. Dostupné z: <https://ennhri.org/about-nhris/>; HAÁSZ, V. National Human Rights Institutions in the V4 countries. *V4 Human Rights Review* [online]. 2020, s. 4 [cit. 3. 9. 2022]. Dostupné z: [https://www.humanrightscentre.org/sites/default/files/attachement/bulletin/v4humanrightsreview\\_summer2020\\_0.pdf](https://www.humanrightscentre.org/sites/default/files/attachement/bulletin/v4humanrightsreview_summer2020_0.pdf)

spolupracovat s dalšími lidskoprávními aktéry a občanskou společností, zvyšovat informovanost o lidských právech a podávat doporučení relevantním státním orgánům.

Přestože není pochyb o přínosu NHRI pro ochranu a prosazování lidských práv<sup>8</sup>, což dokládá i jejich existence ve 120 zemích světa, Česká republika je jednou z posledních zemí Evropské unie, která dosud NHRI neustanovila.<sup>9</sup> Že jde o dlouholetý lidskoprávní dluh, je patrné z opakované kritiky tohoto deficitu ze strany mezinárodního společenství<sup>10</sup> i české právní obce<sup>11</sup> a nevládních organizací.<sup>12</sup> Přetrvávající nezáměr NHRI zřídit<sup>13</sup> je však neudržitelný, což je patrné i z nedávného vývoje odborné diskuze. V roce 2019 proběhl na půdě Senátu kulatý stůl k vytvoření národní lidskoprávní instituce<sup>14</sup> a v témže roce doporučila Rada vlády pro lidská práva přijmout kroky nutné ke zřízení lidskoprávní instituce.<sup>15</sup> V roce 2020 zmocněnkyně vlády pro lidská práva (zmocněnkyně) zpracovala odbornou analýzu

- <sup>8</sup> Viz množství doporučení, zpráv, standardů a odborných statí, na které odkazuje tento článek. Cíle udržitelného rozvoje (SDGs) OSN považují existenci NHRI souladné s Pařížskými principy za jeden z indikátorů udržitelného rozvoje (konkrétně se jedná o indikátor 16.a.1). Viz SDG 16 Indicators. *SDG 16 Hub* [online]. 2022 [cit. 7. 12. 2022]. Dostupné z: <https://www.sdg16hub.org/landing-page/sdg-16-indicators>. Srov. také zajímavý příspěvek k legitimitě NHRI: SHEU, H. Ch. Legitimita národních lidskoprávních institucí v systému mezinárodní ochrany lidských práv. Citováno dle ŠTURMA, P., LIPOVSKÝ, M. *Preventivní mechanismy dle Opčního protokolu k Úmluvě proti mučení*. Praha: Univerzita Karlova, Právnická fakulta, 2016, s. 9.
- <sup>9</sup> Kromě nás tak neučinila jen Malta, Itálie a Rumunsko (to však již požádalo o akreditaci). Z nečlenských zemí EU nemá dále NHRI zřízenou Lichtenštejnsko, Kosovo a Turecko. V letech 2020/2021 vznikly nové instituce ve Švédsku a Belgii. Viz Co je to národní lidskoprávní instituce (NHRI) a proč v České republice chybí?, op. cit., čas 25:25.
- <sup>10</sup> Doporučení zřídit NHRI zaznívá zejména na půdě OSN, a to jak v rámci univerzálního periodického přezkumu, tak ze strany smluvních výborů. Viz například Zpráva pracovní skupiny k periodickému přezkumu ze dne 27. 12. 2017, zn. A/HRC/37/4; Obecná doporučení výboru OSN pro lidská práva ze dne 6. 12. 2019, zn. CCPR/C/CZE/CO/4, bod 8; Obecná doporučení výboru OSN pro odstranění rasové diskriminace ze dne 19. 9. 2019, zn. CERD/C/CZE/CO/12-13, bod 10; Obecná doporučení výboru OSN proti mučení ze dne 6. 6. 2018, zn. CAT/C/CZE/CO/6, bod 37.
- <sup>11</sup> LHOTSKÝ, J. Česká republika a NHRI: Jak vytvořit národní lidskoprávní instituci? *Ústav mezinárodních vztahů Praha* [online]. 2021 [cit. 3. 11. 2022]. Dostupné z: <https://www.iir.cz/ceska-republika-a-nhri-jak-vytvorit-narodni-lidskopravni-instituci>; JARABINSKÁ, Z. National Human Rights Institution in the Czech Republic: an unattainable dream or a potential reality? *V4 Human Rights Review* [online]. 2020 [cit. 20. 11. 2022]. Dostupné z: [https://www.humanrightscentre.org/sites/default/files/attachement/bulletin/v4humanrightsreview\\_autumn2020\\_0.pdf](https://www.humanrightscentre.org/sites/default/files/attachement/bulletin/v4humanrightsreview_autumn2020_0.pdf); Co je to národní lidskoprávní instituce (NHRI) a proč v České republice chybí?, op. cit.
- <sup>12</sup> Otevřený dopis předsedovi vlády ČR Petru Fialovi. *Demas* [online]. 2022 [cit. 20. 11. 2022]. Dostupné z: [https://www.demas.cz/wp-content/uploads/2022/06/demas\\_nhri\\_2022.pdf](https://www.demas.cz/wp-content/uploads/2022/06/demas_nhri_2022.pdf). K dopisu se připojilo dalších deset organizací (viz dopis).
- <sup>13</sup> Jarabinská poukazuje na některé příčiny tohoto nezáměru, jako je například nízké uvědomění o NHRI, nepříznivé politické klima či absence závazné mezinárodní povinnosti. Viz JARABINSKÁ, op. cit., s. 11.
- <sup>14</sup> Zahraniční výbor Senátu o lidskoprávní instituci. *Hana Žáková* [online]. 2019 [cit. 2. 10. 2022]. Dostupné z: <https://www.hanazakova.cz/aktualne/vybor-pro-zahranicni-veci-obranu-a-bezpecnost-o-lidskopravni-instituci/>
- <sup>15</sup> Rada pro lidská práva doporučila vládě přijmout kroky nutné ke zřízení lidskoprávní instituce. *Vláda České republiky* [online]. 2019 [cit. 20. 11. 2022]. Dostupné z: <https://www.vlada.cz/cz/ppov/zmocnenkyně-vlady-pro-lidska-prava/aktuality/rada-pro-lidska-prava-doporučila-vlade-prijeti-kroku-nutnych-ke-zrizeni-lidskopravni-instituce-177366/>

k možnostem zřízení NHRI (analýza NHRI)<sup>16</sup> a zahájila spolupráci s Úřadem vlády a veřejným ochráncem práv.<sup>17</sup>

Mimo rostoucí povědomí o potřebě NHRI v České republice však v odborném diskurzu dosud chybí důkladné zhodnocení její konkrétní podoby a způsobu fungování.<sup>18</sup> Této otázce se v tuzemsku systematicky věnovala pouze již zmíněná analýza NHRI a případová studie (policy paper) Jana Lhotského.<sup>19</sup> Obě studie došly k závěru, že NHRI je v České republice potřebná, avšak nepovažují za účelné ji zřizovat na „zelené louce“ jako nový samostatně stojící orgán. Naopak je podle nich možné využít institucionální zázemí veřejného ochránce práv (ombudsmana), jemuž budou za tím účelem rozšířeny jeho kompetence. Toto řešení je u nás široce přijímáno<sup>20</sup> a vnímáno za „potenciál snadné transformace v národní instituci.“<sup>21</sup>

Vzhledem k současné většinové podpoře<sup>22</sup> zřízení NHRI na půdorysu stávající ombudsmanské instituce<sup>23</sup> je vhodné podrobit toto řešení kritickému pohledu a upozornit na možná rizika.

Třebaže existuje vícero typů NHRI<sup>24</sup>, je nepochybné, že její navrhované vytvoření na bázi ombudsmanské instituce se logicky nabízí. Navazuje též na dosavadní legislativní praxi, kdy byla působnost ombudsmana rozšiřována o nové lidskoprávní působnosti, tak jak

<sup>16</sup> Analýza možností zřízení národní instituce na ochranu a podporu lidských práv podle Pařížských principů v České republice. *Vláda České republiky* [online]. [cit. 9. 10. 2022]. Dostupné z: [https://view.officeapps.live.com/op/view.aspx?src=https%3A%2F%2Fwww.vlada.cz%2Fassets%2Furad-vlady%2Fposkytovani-informaci%2Fposkytnute-informace-na-zadost%2FPriloha-c--1\\_2.docx&wdOrigin=BROWSELINK](https://view.officeapps.live.com/op/view.aspx?src=https%3A%2F%2Fwww.vlada.cz%2Fassets%2Furad-vlady%2Fposkytovani-informaci%2Fposkytnute-informace-na-zadost%2FPriloha-c--1_2.docx&wdOrigin=BROWSELINK)

<sup>17</sup> Dopis předsedy vlády České republiky Petra Fialy. *Demas* [online]. 2022 [cit. 22. 9. 2022]. Dostupné z: [https://www.demas.cz/wp-content/uploads/2022/08/odpove%CC%8D%CC%8C-predsedy-vlady-demas\\_nhri\\_26-7-2022.pdf](https://www.demas.cz/wp-content/uploads/2022/08/odpove%CC%8D%CC%8C-predsedy-vlady-demas_nhri_26-7-2022.pdf)

<sup>18</sup> Lze si jen posteskout, že prozatím nebyla zahájena ani odpovídající diskuse s občanskou společností, zejména nevládními organizacemi hájící lidská práva, jak doporučuje Úřad Vysokého komisaře OSN pro lidská práva. Viz National Human Rights Institutions – History, Principles, Roles and Responsibilities. *Úřad Vysokého komisaře OSN pro lidská práva* [online]. 2010a, s. 149–150 [cit. 3. 5. 2022]. Dostupné z: [https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Publications/PTS-4Rev1-NHRI\\_en.pdf](https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Publications/PTS-4Rev1-NHRI_en.pdf)

<sup>19</sup> LHOTSKÝ, op. cit.

<sup>20</sup> LHOTSKÝ, op. cit.; JARABINSKÁ, op. cit., s. 12; VALA, O. Veřejný ochránce práv jako národní preventivní mechanismus; přerod instituce ombudsmana v tzv. národní lidskoprávní organizaci. Citováno dle ŠTURMA, LIPOVSKÝ, 2016, op. cit., s. 32–8; DIENTSBIER, J. Rozšíření pravomocí veřejného ochránce práv. *15 let činnosti veřejného ochránce práv (sborník z konference)* [online]. 2015, s. 27–28 [cit. 3. 7. 2022]. Dostupné z: [https://www.ochrance.cz/dokument/ochrance\\_sbornik\\_iii\\_2015\\_sazba\\_cz\\_\\_07/ochrance\\_sbornik\\_iii\\_2015\\_sazba\\_cz\\_\\_07.pdf](https://www.ochrance.cz/dokument/ochrance_sbornik_iii_2015_sazba_cz__07/ochrance_sbornik_iii_2015_sazba_cz__07.pdf)

<sup>21</sup> Analýza NHRI, op. cit., s. 22.

<sup>22</sup> V minulých letech bylo však toto řešení mnohými kritizováno, a to včetně bývalých ombudsmanů, jak poznamenává Vala. Viz VALA, op. cit., s. 36. Obavy z rozšiřování ombudsmanské kompetence vtělili bývalí ombudsmani Otakar Motejl a Pavel Varvařovský i do svých výročních zpráv. Viz Výroční zprávy. *Veřejný ochránce práv* [online]. Dostupné z: <https://www.ochrance.cz/vystupy/vyrocní-zprava/>

<sup>23</sup> Toto řešení je zjevně preferováno i smluvními výbory OSN, které doporučují posílit mandát ombudsmana, aby mohl jednat jako NHRI. Viz například obecná doporučení Výboru OSN pro lidská práva ze dne 6. 12. 2019, zn. CCPR/C/CZE/CO/4, bod 8; Výboru pro odstranění rasové diskriminace ze dne 19. 9. 2019, zn. CERD/C/CZE/CO/12-13, bod 10; či Výboru OSN proti mučení ze dne 6. 6. 2018, zn. CAT/C/CZE/CO/6, bod 37.

<sup>24</sup> Úřad Vysokého komisaře OSN pro lidská práva, 2010a, op. cit., s. 16–19.

docházelo k implementaci našich mezinárodních závazků.<sup>25</sup> Připomeňme, že již v roce 2006 se stal ombudsman garantem ochrany před mučením a jiným špatným zacházením v detencích (tzv. národní preventivní mechanismus), o čtyři roky později získal působnost v oblasti práva na rovné zacházení (tzv. equality body) a v roce 2011 začal dohlížet na proces vyhošťování cizinců. V roce 2018 získal dokonce hned dvě nové působnosti, a to ochranu práv osob se zdravotním postižením (tzv. monitorovací orgán pro naplňování práv lidí se zdravotním postižením, neboli CRPD body) a naplňování práva volného pohybu občanů Evropské unie.

Z uvedeného výčtu lidskoprávních působností je zřejmé, že se instituce ombudsmana v průběhu let značně proměnila<sup>26</sup> a vyprofilovala do podoby částečné NHRI<sup>27</sup>, kdy pokrývá celou řadu úkolů vyplývajících z Pařížských principů.<sup>28</sup> S uvedeným koresponduje i názor současného zástupce ombudsmana, Víta Alexandra Schorma, který přílehlavě uvádí, že „*doplnění o NHRI tak vypadá jako završení transformace celé instituce, která bude také zajišťovat systematický pohled na dodržování lidských práv a základních svobod.*“<sup>29</sup> Nadto ombudsman disponuje množstvím zaměstnanců se specializací na ochranu lidských práv, spolupracuje s řadou externích odborníků, nevládních organizací a mezinárodních organizací<sup>30</sup>. Jde rovněž o instituci etablovanou a těšící se velké známosti a důvěře.<sup>31</sup>

Není tedy pochyb, že rozsah stávající lidskoprávní agendy jakož i institucionální zázemí veřejného ochránce práv by bylo pro konstituování NHRI nemalým přínosem. Nelze ani opomenout nižší finanční náročnost a snazší koordinaci lidskoprávního mandátu v rámci jedné

<sup>25</sup> Zákon č. 349/1999 Sb., ze dne 8. 12. 1999, o veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů (dále též zákon o veřejném ochránci práv nebo zákon), byl za tímto účelem celkem pětkrát novelizován.

<sup>26</sup> Těto proměny si všímá Boková, když polemizuje s ombudsmanem Křečkem o lidskoprávním charakteru instituce. Pro více informací viz též odkaz Bokové k historické debatě mezi profesorem Vladimírem Sládečkem a bývalou ombudsmankou Annou Šabatovou. BOKOVÁ, T. Nelidskoprávní ombudsman? K debatě o lidskoprávním rozměru jedné instituce. *Právo 21* [online]. 2020 [cit. 14. 10. 2022]. Dostupné z: <https://pravo21.cz/spolecnost/nelidskopravni-ombudsman-k-debate-o-lidskopravnim-rozmeru-jedne-instituce>. Proměnu instituce ombudsmana v mezinárodním kontextu analyzuje též Šabatová. In ŠABATOVÁ, A. *Ombudsman a lidská práva*. Brno: Doplněk, 2008, s. 60–65.

<sup>27</sup> Ibid.

<sup>28</sup> LHOTSKÝ, op. cit.; MAJERČÍK, L. Veřejný ochránce práv – kam po 15 letech dál na mezinárodní a vnitrostátní úrovni? *15 let činnosti veřejného ochránce práv (sborník z konference)* [online]. 2015, s. 51–52 [cit. 3. 7. 2022]. Dostupné z: [https://www.ochrance.cz/dokument/ochrance\\_sbornik\\_iii\\_2015\\_sazba\\_cz\\_07/ochrance\\_sbornik\\_iii\\_2015\\_sazba\\_cz\\_07.pdf](https://www.ochrance.cz/dokument/ochrance_sbornik_iii_2015_sazba_cz_07/ochrance_sbornik_iii_2015_sazba_cz_07.pdf)

<sup>29</sup> E-mailová komunikace s JUDr. Vítem Alexanderem Schormem ze dne 6. 1. 2023.

<sup>30</sup> Spolupracuje například s organizacemi hájícími práva lidí se zdravotním postižením (tzv. Disabled Persons' Organizations); předkládá stínové zprávy smluvním výborům OSN, je členem evropské sítě Equinet, mezinárodního institutu ombudsmanů (IOI), apod.

<sup>31</sup> Důvěra v ombudsmana se v České republice pohybuje standardně nad 50 %. Viz Důvěra vybraným institucím – červenec 2021. *Centrum pro výzkum veřejného mínění* [online]. 2021 [cit. 20. 11. 2022]. Dostupné z: <https://cvvm.soc.cas.cz/cz/tiskove-zpravy/politicke/instituce-a-politici/5472-duvera-vybranim-institucim-cervenec-2021>; Důvěra lidí v ombudsmana, ÚS a NKÚ mírně klesla, uvádí průzkum CVVM. *Advokátní deník* [online]. 2020 [cit. 20. 11. 2022]. Dostupné z: <https://advokatnidenik.cz/2020/10/06/duvera-lidi-v-ombudsmana-ustavni-soud-a-nku-mirne-klesla-uvadi-pruzkum-cvvm/>. Těto výhody si všímá i Eva Sobotka z FRA, viz Co je to národní lidskoprávní instituce (NHRI) a proč v České republice chybí?, op. cit., čas 27:40–28:15.

instituce.<sup>32</sup> Je třeba též připomenout, že jde o řešení, které se ujalo ve většině evropských zemí<sup>33</sup> (druhé nejčastější ve světovém srovnání)<sup>34</sup>, a proto by český model „ombudsmanské“ NHRI nebyl na mezinárodním poli ničím neobvyklým.<sup>35</sup>

Podrobný pohled na širší stávajícího lidskoprávního mandátu ombudsmana však vyvolává otázku, nakolik je množství různorodých působností „pod jednou střešou“ skutečným přínosem pro NHRI a do jaké míry může její funkce spíše komplikovat. Problematické koncentrace řady pravomocí různého typu si všimá i Lhotský<sup>36</sup> a upozorňuje na ni i zmiňovaná analýza NHRI. Ta uvádí, že jednotlivé lidskoprávní činnosti nejsou vzájemně provázány a hlavní slabinou ve smyslu Pařížských principů je jejich nesystematičnost a neúplnost.<sup>37</sup> Obdobně se vyjadřuje i sám ombudsman Křeček, který se v minulosti dokonce stavěl proti rozšíření svého mandátu o NHRI.<sup>38</sup> Dalším rizikem pro fungování NHRI může být monokratická povaha instituce ombudsmana, na což taktéž upozorňuje stávající ombudsman<sup>39</sup> a všimají si jí i obě výše zmíněné studie.<sup>40</sup>

Pro vytvoření plnohodnotné NHRI proto nestačí pouze podat žádost o akreditaci příslušnému podvýboru GANHRI, jak správně uvádí Boková<sup>41</sup>, či doplnit kompetence, kterými instituce ombudsmana dosud nedisponuje<sup>42</sup>, jako je například působnost v oblasti právního státu<sup>43</sup> či ochrana osob před nuceným zmizením.<sup>44</sup> Je třeba se zamyslet i nad tím, jak uvést

<sup>32</sup> Na tyto výhody upozorňuje například Jan Lhotský a Eva Sobotka, viz Co je to národní lidskoprávní instituce (NHRI) a proč v České republice chybí?, op. cit. (čas 40:50–42:22).

<sup>33</sup> Z celkového počtu 31 NHRI akreditovaných statutem A jich je 20 ombudsmanských institucí. Specifikum představují Finsko a Švédsko, kde je působnost NHRI rozdělena mezi ombudsmana a lidskoprávní centrum/institut. Z 8 NHRI akreditovaných statutem B jsou 4 ombudsmanské instituce. Viz Our members. ENNHRI [online]. 2022. Dostupné z: <https://ennhri.org/our-members/>

<sup>34</sup> Úřad Vysokého komisaře OSN pro lidská práva, 2010a, op. cit., s. 15.

<sup>35</sup> Je třeba zdůraznit, že ombudsmanské instituce jsou již dnes tradičně pojímány jako orgány ochrany a prosazování lidských práv a svobod. Viz BOKOVÁ, op. cit., pozn. 16. Srov. též lidskoprávní kompetence evropských NHRI viz June 2022 update – NHRI accreditation status and mandates. FRA [online]. 2022. Dostupné z: <https://fra.europa.eu/en/publication/2022/june-2022-update-nhri-accreditation-status-and-mandates#publication-tab-2>

<sup>36</sup> LHOTSKÝ, op. cit., s. 3.

<sup>37</sup> Analýza NHRI, op. cit., s. 27.

<sup>38</sup> KŘEČEK, S. Kdo má dohlížet na lidská práva? *Aktuálně.cz* [online]. 2019 [cit. 20. 11. 2022]. Dostupné z: <https://blog.aktualne.cz/blogy/stanislav-krecek.php?itemid=35030>. Zdá se však, že tento postoj již ombudsman opustil a nyní se již zřízení NHRI na půdorysu svého úřadu nebrání. Viz Ombudsman Křeček: Instituci, která by občany kárala za to, že žijí podle svého, lidé nepotřebují. *Česká justice* [online]. 2022 [cit. 2. 1. 2023]. Dostupné z: <https://www.ceska-justice.cz/2022/07/ombudsman-krecek-instituci-kttera-by-obcany-karala-za-to-ze-ziji-podle-sveho-lide-nepotrebuji/>

<sup>39</sup> Ibid.

<sup>40</sup> LHOTSKÝ, op. cit., s. 4 a 6, Analýza NHRI, op. cit., s. 28.

<sup>41</sup> BOKOVÁ, op. cit.

<sup>42</sup> JARABINSKÁ, op. cit., s. 11; LHOTSKÝ, op. cit.; Analýza NHRI, op. cit., pozn. 26–31.

<sup>43</sup> Absence této působnosti je patrná z Konzultace ke zprávě o stavu právního státu za rok 2021 Evropské sítě národních institucí pro lidská práva (ENNHRI). *Věřejný ochránce práv* [online]. 2021 [cit. 20. 11. 2022]. Dostupné z: [https://www.ochrance.cz/projekty/posileni-aktivit/5\\_Rule-of-Law-Consultation-2021-Questionnaire\\_CZ\\_cs\\_final.pdf](https://www.ochrance.cz/projekty/posileni-aktivit/5_Rule-of-Law-Consultation-2021-Questionnaire_CZ_cs_final.pdf)

<sup>44</sup> VÝBOR OSN PRO NUCENÁ ZMIZENÍ. Závěrečná doporučení k první zprávě ČR ze dne 23. 9. 2022, zn. CED/C/CZE/CO/1, body 11–12.

do souladu již existující působnosti,<sup>45</sup> široký lidskoprávní mandát vyplývající z Pařížských principů a samozřejmě původní (tradiční) roli ombudsmana coby ochránce občana před úřady.<sup>46</sup> Stejně tak je třeba se zamyslet, zda lze pluralitně koncipovanou instituci vybudovat na profilu ryze monokratického úřadu a jaké změny je třeba provést, aby odrážel sociální složení společnosti. Stranou pozornosti by nemělo zůstat ani posouzení dosavadní organizační struktury instituce, jakož i otázka financování a personálních zdrojů.<sup>47</sup>

Článek neusiluje o provedení celkového „auditu“ instituce ombudsmana hledisky Pařížských principů<sup>48</sup>, ale stanoví si dva dílčí úkoly. Prvním cílem je zhodnocení naplňování existujících lidskoprávních působností, které má ombudsman již realizovat. Vycházet lze přitom z předpokladu, že již dnes ombudsman musí zohledňovat celou řadu mezinárodních standardů, příkladů dobré praxe a doporučení (mezinárodní soft-law), které specifikují činnost těchto dílčích lidskoprávních těles.<sup>49</sup> Chceme-li tedy získat přibližnou představu, jak ombudsman bude fungovat jako NHRI, není nic snazšího než zanalyzovat, jak se mu daří naplňovat již stávající lidskoprávní mechanismy. Lze totiž očekávat, že případné nedostatky ve fungování toho či kterého tělesa se mohou projevit též u budoucí NHRI.

Uvedené lze demonstrovat na působnosti předcházet mučení a špatnému zacházení, kterou ombudsman realizuje jako národní preventivní mechanismus (dále „NPM“) podle Opčního protokolu k Úmluvě OSN proti mučení (dále „Opční protokol“ či „OPCAT“)<sup>50</sup>. Není sporu o tom, že preventivní povaha NPM se zcela vymyká tradičnímu pojetí ombudsmanské instituce, a jde tedy o ukázkový příklad, na kterém lze ilustrovat nejen prolínání odlišných metod

<sup>45</sup> Mezinárodní standardy zdůrazňují, že by nemělo docházet k duplikaci rolí. Pokud tedy již existují monitorovací orgány, které na určitou oblast lidských práv dohlíží, NHRI s nimi má spolupracovat a podporovat jejich funkce, nikoliv je nahrazovat. Viz Úřad Vysokého komisaře OSN pro lidská práva, 2010a, op. cit., s. 152.

<sup>46</sup> The Role of Ombudsman Institutions in Open Government, OECD Working Paper on Public Governance No. 29. *OECD & European Ombudsman* [online]. 2018 [cit. 12. 9. 2022]. Dostupné z: [https://read.oecd-ilibrary.org/governance/the-role-of-ombudsman-institutions-in-open-government\\_7353965f-en#page1](https://read.oecd-ilibrary.org/governance/the-role-of-ombudsman-institutions-in-open-government_7353965f-en#page1). Aby toho nebylo málo, aktuálně se též zvažuje jeho pověření výkonem působnosti tzv. „dětského ombudsmana“. Ke zřízení dětského ombudsmana vyzval Českou republiku i Výbor OSN pro práva dítěte (obecná doporučení výboru z 22. 10. 2021, zn. CRC/C/CZE/CO/5-6, bod 12). K tradiční úloze ombudsmana viz také SLÁDEČEK, V. *Zákon o Veřejném ochránci práv: komentář*. 2. vyd. Praha: C. H. Beck, 2011.

<sup>47</sup> Eva Sobotka a Jan Lhotský in Co je to národní lidskoprávní instituce (NHRI) a proč v České republice chybí?, op. cit. (čas 43:58–44:22); Obecná doporučení. *Podvýbor GANHRI pro akreditaci* [online]. 2018 [cit. 2. 9. 2022]. Dostupné z: [https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Countries/NHRI/GANHRI/EN\\_GeneralObservations\\_Revisions\\_adopted\\_21.02.2018\\_vf.pdf](https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Countries/NHRI/GANHRI/EN_GeneralObservations_Revisions_adopted_21.02.2018_vf.pdf), body 27–29 a 39–40. Majerčík též poukazuje na možná nenaplněná očekávání NHRI, pokud by nedošlo k posílení finančního a personálního zázemí. Viz MAJERČÍK, op. cit., s. 52.

<sup>48</sup> V tomto smyslu lze odkázat na výše uvedené studie, které toto zhodnocení v základních rysech provedly.

<sup>49</sup> V průběhu recenzního řízení vyvstala otázka, zda je anglický pojem human rights „bodies“ lépe překládat jako lidskoprávní „tělesa“, nebo lidskoprávní „orgány“. Byť je pojem „orgán“ v českém právním prostředí užívanější, objevují se též právní publikace, které pracují s pojmem „těleso“. Použití tohoto termínu nevyvoloučl ani Ústav pro jazyk český, s nímž jsem toto slovo konzultoval. Oběma pojmům proto v kontextu tohoto článku přikládám tentýž význam a v textu je používám analogicky.

<sup>50</sup> Sdělení Ministerstva zahraničních věcí č. 78/2006 Sb.m.s. ze dne 22. 8. 2006, o sjednání Opčního protokolu k Úmluvě proti mučení a jinému krutému, nelidskému či ponižujícímu zacházení nebo trestání. Ratifikační listina byla uložena u generálního tajemníka Organizace spojených národů dne 10. 7. 2006. Pro Českou republiku vstoupil Opční protokol v platnost dne 9. 8. 2006.

fungování lidskoprávních těles pod jednou střechou, ale též nastínit možné výzvy a rizika pro NHRI.<sup>51</sup>

Druhým cílem článku je posouzení otázky monokratického řízení instituce s ohledem na požadavek plurality a spolupráce s občanskou společností a ostatními lidskoprávními aktéry.

Článek plyne následovně: V první kapitole nejdříve představím roli a fungování NPM, jak vyplývá z Opčního protokolu a jak je dále specifikováno Podvýborem OSN proti mučení (podvýbor, SPT). Následně se zamyslím, do jaké míry odpovídá institucionální zakotvení NPM v kanceláři ombudsmana mezinárodním standardům a jak se dají posílit případná slabá místa. K úvahám o správném fungování NPM si vypomohu odkazy na některé evropské NPM, které v řadě ohledů považuji za příklady dobré praxe. Aby ostatní lidskoprávní tělesa nebyla zcela opomenuta, věnuji jim alespoň krátký exkurz v rámci druhé kapitoly. V třetí části článku konečně do diskuze přizvu Pařížské principy. Zaměřím se přitom na požadavek plurality ve vztahu k monokratické povaze českého ombudsmana a absenci formalizované spolupráce s ostatními lidskoprávními aktéry. Článek uzavírám úvahami o strukturálních změnách kanceláře ombudsmana a revizi zákona o veřejném ochránci práv.

## 1 Ombudsman jako Národní preventivní mechanismus

Ratifikací Opčního protokolu na sebe Česká republika převzala závazek zřídit NPM.<sup>52</sup> Vzhledem k tomu, že Opční protokol přesnou organizační podobu NPM nestanoví,<sup>53</sup> zvolila ČR ombudsmanský typ NPM, což je v Evropě nejčastější model.<sup>54</sup> Bez ohledu na zvolený model, vyplývá z Opčního protokolu primární požadavek na zřízení nezávislého a plně funkčního mechanismu<sup>55</sup>, který musí vykonávat triádu klíčových pravomocí: (i) pravidelně navštěvovat detenční místa s cílem předcházet mučení a jinému špatnému zacházení, (ii) adresovat doporučení relevantním subjektům a (iii) vydávat návrhy a doporučení k právním

<sup>51</sup> Nechci však skrývat své zaujetí pro tuto působnost, kterou jsem získal po dobu svého zaměstnání v oddělení dohledu nad omezováním osobní svobody Kanceláře ombudsmana v letech 2013–2017. Do článku se proto pokusím přenést i část své osobní zkušenosti s fungováním NPM. Článek též vychází z některých poznatků získaných během postdoktorského výzkumu na Taiwanu v letech 2019–2022, kde jsem se věnoval závazkům z Úmluvy OSN proti mučení a Opčního protokolu.

<sup>52</sup> Článek 17 Opčního protokolu.

<sup>53</sup> Viz čl. 17 Opčního protokolu, který poskytuje smluvním stranám široký prostor pro uvážení, jak NPM zřídí. Celkem ve světě existuje 77 NPM, které lze klasifikovat do 7 různých typů podle typu zřizující instituce: Ombudsman (včetně modelu ombudsman-plus), NHRI, specializovaná instituce, vícero institucí, NPM ve federálních státech, lokální NPM a jiný typ. Viz OPCAT Keywords. *Asociace pro prevenci mučení (APT)* [online]. 2022 [cit. 20. 11. 2022]. Dostupné z: <https://www.apc.ch/en/knowledge-hub/opcat/opcat-keywords?keyword=9>

<sup>54</sup> V Evropě existuje celkem 41 NPM, přičemž 31 jich bylo vybudováno na půdorysu instituce ombudsmana (včetně modelu ombudsman-plus). Viz *Asociace pro prevenci mučení (APT)*, 2022, op. cit. Pokud se podíváme na evropské ombudsmany akreditované jako NHRI, je v rámci nich zřízeno 18 NPM (v rámci ombudsmanské instituce akreditované statusem A) a 4 (v rámci ombudsmanské instituce akreditované statusem B). Viz ENNHRI, op. cit.

<sup>55</sup> Viz čl. 17 a 18 Opčního protokolu.



předpisům týkajících se osob omezených na osobní svobodě.<sup>56</sup> Za tímto účelem má mít NPM právo přístupu do všech míst, kde se nachází nebo mohou nacházet osoby omezené na osobní svobodě, hovořit s nimi i s personálem navštíveného zařízení (a to i bez přítomnosti třetích osob) a mít přístup ke všem informacím a dokumentům, které zařízení vede.<sup>57</sup> Ve zkratce lze NPM popsat jako nezávislou „cestovní agenturu“ odborníků, kteří pravidelně navštěvují místa, kde nejsou lidé dobrovolně, s cílem získat celkový pohled na život v těchto místech a identifikovat případy špatného zacházení včetně rizik, které by mohly ke špatnému zacházení vést v budoucnu.<sup>58</sup>

Ohlédneme-li se po téměř 16 letech působení českého NPM, není pochyb o tom, že Česká republika svým stěžejním závazkům vyplývajícím z Opčního protokolu dostala a NPM v současnosti disponuje všemi výše uvedenými pravomocemi.<sup>59</sup> NPM se stal v průběhu let vysoce specializovaným lidskoprávním aktérem, který je na poli ochrany osob v detenci nezastupitelný.<sup>60</sup> Jak připomíná ombudsman k 15. narozeninám NPM, za dobu svého působení realizoval přes 500 návštěv zařízení a podílel se na celé řadě dílčích i systémových změn.<sup>61</sup> Jako jedny z mnoha úspěchů lze vyzdvihnout definitivní konec používání klecových lůžek na psychiatrických odděleních<sup>62</sup> či postih tzv. neregistrovaných zařízení sociálních služeb.<sup>63</sup>

Je nezpochybnitelné, že za dosažené úspěchy v prevenci před mučením a jiným špatným zacházením vděčí NPM do značné míry svému institucionálnímu zakotvení v kanceláři ombudsmana. NPM především profituje z širokého povědomí a důvěryhodnosti ombudsmana, díky jeho zákonným oprávněním může snáze realizovat svá doporučení<sup>64</sup>,

<sup>56</sup> Viz čl. 19 Opčního protokolu.

<sup>57</sup> Viz čl. 20 Opčního protokolu.

<sup>58</sup> Velmi hezky je specifická úloha NPM vysvětlena ve výzkumné studii Stevena Caruany: CARUANA, S. Ehnancing best practice inspection methodologies for oversight bodies with an Optional Protocol to the Convention against Torture focus. *Churchill Fellowship* [online]. 2017 [cit. 22. 11. 2022]. Dostupné z: [https://humanrights.gov.au/sites/default/files/2020-06/6.\\_steven\\_caruana.pdf](https://humanrights.gov.au/sites/default/files/2020-06/6._steven_caruana.pdf). Pro více informací o činnosti českého NPM doporučuji VALA, op. cit.; ŠABATOVÁ, op. cit., s. 104–109, dále HANELOVÁ, T. Veřejný ochránce práv navštěvuje zařízení, ve kterých se nacházejí osoby omezené na svobodě. Zjistil několik porušení. *Právo21* [online]. 2019 [cit. 22. 11. 2022]. Dostupné z: <https://pravo21.cz/spolecnost/verejny-ochrance-prav-navstevuje-zarizeni-ve-ktelych-se-nachazeji-osoby-omezene-na-svobode-zjistil-nekolik-poruseni-a-samozrejme-tez-vyrocní-zprávy-ombudsmana>.

<sup>59</sup> ČR však dosud nebyla navštívena výběrem SPT, který by soulad s Opčním protokolem autoritativně potvrdil.

<sup>60</sup> Z ostatních orgánů, které mohou v omezeném rozsahu zkoumat podmínky osob omezených na osobní svobodě, lze zmínit soudy, státní zastupitelství a správní orgány, jako například Inspekce poskytovatelů sociálních služeb či krajské úřady.

<sup>61</sup> Viz Výroční zprávy o činnosti. *Veřejný ochránce práv* [online]. Dostupné z: <https://www.ochrance.cz/vystupy/vyrocní-zprava/>

<sup>62</sup> Za 15 let prověřil veřejný ochránce práv fungování 504 zařízení, v nichž pobývají lidé omezení na osobní svobodě (tisková zpráva). *Veřejný ochránce práv* [online]. 2021 [cit. 20. 11. 2022]. Dostupné z: [https://www.ochrance.cz/aktualne/za\\_15\\_let\\_proveril\\_verejny\\_ochrance\\_prav\\_fungovani\\_504\\_zarizeni\\_v\\_nichz\\_pobývají\\_lide\\_omezení\\_na\\_osobni\\_svobode/tz\\_15\\_let\\_npm.pdf](https://www.ochrance.cz/aktualne/za_15_let_proveril_verejny_ochrance_prav_fungovani_504_zarizeni_v_nichz_pobývají_lide_omezení_na_osobni_svobode/tz_15_let_npm.pdf)

<sup>63</sup> NPM byla první instituce v ČR, která problém systematicky uchopila a dosáhla řešení problému na vládní úrovni. Viz souhrnná zpráva dostupná z: [https://www.ochrance.cz/uploads-import/ochrana\\_osob/ZARIZENI/Socialni\\_sluzby/SZ-Neregistrovana\\_web.pdf](https://www.ochrance.cz/uploads-import/ochrana_osob/ZARIZENI/Socialni_sluzby/SZ-Neregistrovana_web.pdf)

<sup>64</sup> Postupem podle § 21a odstavce 3 až 5 zákona o veřejném ochránci práv.

má zajištěny finanční a personální zdroje, využívá logistický a administrativní aparát kanceláře<sup>65</sup>, spolupracuje s ostatními experty napříč kanceláři atp.<sup>66</sup>

Podíváme-li se však podrobněji na závazky vyplývající z Opčního protokolu a jejich výklad prováděný SPT, zjistíme, že otázka institucionálního zakotvení NPM je poněkud složitější. Následující výklad vychází primárně z instrukcí<sup>67</sup> a zpráv<sup>68</sup> SPT, jelikož jde o orgán provádějící autoritativní výklad Opčního protokolu, s nímž se Česká republika zavázala spolupracovat.<sup>69</sup> Relevantní jsou též standardy vypracované Asociací pro prevenci mučení (APT), které z činnosti SPT a dalších smluvních orgánů OSN vychází a dále je rozvádí.<sup>70</sup> Neméně důležitý je též výklad závazků z Opčního protokolu obsažený v bohaté odborné literatuře.<sup>71</sup>

## 1.1 Odlišení preventivního a reaktivního přístupu: Požadavek na samostatné oddělení<sup>72</sup>

Jak již plyne z termínu „preventivní mechanismus“, ústředním principem fungování NPM je jeho preventivní působení. Výše uvedené mezinárodní standardy i odborná literatura zdůrazňují preventivní charakter NPM, který se odlišuje od reaktivního působení tradičního ombudsmana, jakož i od širokého lidskoprávního mandátu NHRI.<sup>73</sup> Zatímco se tradiční

<sup>65</sup> To se týká využívání prostor kanceláře, vozového parku, administrativních a spisových služeb, apod.

<sup>66</sup> K přesné náplni jednotlivých organizačních útvarů Kanceláře viz čl. IV. Organizačního řádu Kanceláře ze dne 31. 12. 2019 (Rámcové vymezení činnosti jednotlivých organizačních útvarů).

<sup>67</sup> SPT. Guidelines on National Preventive Mechanisms. *Úřad Vysokého komisaře OSN pro lidská práva* [online]. 9. 12. 2010, zn. CAT/OP/12/5 [cit. 21. 11. 2022]. Dostupné z: [https://tbinternet.ohchr.org/\\_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CAT/OP/12/5&Lang=en](https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CAT/OP/12/5&Lang=en)

<sup>68</sup> Optional Protocol of the Convention against Torture (CAT-OP). *Úřad Vysokého komisaře OSN pro lidská práva* [online]. 2022 [cit. 21. 11. 2022]. Dostupné z: [https://tbinternet.ohchr.org/\\_layouts/15/TreatyBodyExternal/CountryVisits.aspx?Sort%20Order=Alphabetical](https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/TreatyBodyExternal/CountryVisits.aspx?Sort%20Order=Alphabetical)

<sup>69</sup> Závazek spolupráce s výborem je vyjádřen v obecných zásadách Opčního protokolu (čl. 1 odst. 4) a dále specifikován v rámci konkrétních pravomocí výboru (čl. 11). Přiměřeně lze v této souvislosti odkázat na náleží Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 860/15 ze dne 27. 10. 2015 (body 58 a 59). Ten se vyjádřil k povaze autoritativního výkladu špatného zacházení podávaného Evropským výborem pro zabránění mučení a nelidskému či ponižujícímu zacházení nebo trestání (CPT) a povinnosti vnitrostátních orgánů k tomuto výkladu přihlídnout.

<sup>70</sup> Relevantní je zejména analýza Ombudsmen as National Preventive Mechanisms under the Optional Protocol to the Convention against Torture. *National Human Rights Commissions and Ombudspersons' Offices* [online]. Asociace pro prevenci mučení (APT), 2008 [cit. 7. 12. 2022]. Dostupné z: [https://www.apr.ch/sites/default/files/publications/NPMOmbudspersonsEng\\_1.pdf](https://www.apr.ch/sites/default/files/publications/NPMOmbudspersonsEng_1.pdf). Viz dále obdobnou studii odkazovanou již výše v pozn. 6.

<sup>71</sup> Doporučují zejména komentář k Opčnímu protokolu MURRAY, R. a kol. *The Optional Protocol to the UN Convention Against Torture 1s*. OUP Oxford, 2011. DOI: <https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780199602193.003.0001>

<sup>72</sup> V této části vycházím ze svého dřívějšího článku DOUBEK, P. The National Preventive Mechanism – A Key Human Rights Component of Well Functioning Democracy. *Taiwan Journal of Democracy*. Roč. 15, č. 2, s. 165–194.

<sup>73</sup> Třebaže Opční protokol (čl. 18 odst. 4) vyžaduje zohlednit při zřizování NPM Pařížské principy, nesměňuje tento požadavek k modifikaci preventivního působení NPM. Viz Preventing Torture – An Operational Guide for National Human Rights Institutions. *Úřad Vysokého komisaře OSN pro lidská práva* [online]. 2010b, s. 101–102 [cit. 20. 11. 2022]. Dostupné z: [https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Countries/NHRI/Torture\\_Prevention\\_Guide.pdf](https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Countries/NHRI/Torture_Prevention_Guide.pdf)

ombudsman obvykle zaměřuje na vyřešení individuálního problému (řeší problém na základě konkrétní stížnosti), pro NPM je typické, že působí preventivně (do budoucna) a usiluje o dlouhodobý tzv. „konstruktivní dialog“ s navštívenými zařízeními a státními orgány.<sup>74</sup>

SPT zdůrazňuje, že pokud jsou tyto dvě metody práce „pod jednou střešou“, je nutné je od sebe odlišit. Klíčový je v tomto ohledu požadavek obsažený v bodě 32 instrukcí SPT, který uvádí, že „pokud orgán pověřený výkonem pravomoci NPM realizuje další funkce nad rámec funkcí vyplývajících z Opčního protokolu, funkce NPM mají být vyčleněny ve vlastním oddělení s vlastním personálem a rozpočtem.“<sup>75</sup> Na tuto instrukci navazuje opakující se doporučení výboru adresované mnoha zemím, aby NPM nevyřizoval individuální stížnosti osob v detenci (reaktivní přístup), neboť to mu z povahy své preventivní funkce nepřísluší.<sup>76</sup> Jedním dechem však dodává, že spolupráce NPM s institucí, která stížnosti osob vyřizuje, je obecně žádoucí, neboť je tím zajištěna potřebná výměna informací, kterou NPM může zužítkovat při plánování svých preventivních návštěv.<sup>77</sup> To však nemění nic na požadavku preventivní a reaktivní funkci institucionálně a funkčně oddělit.

Podíváme-li se na institucionální zakotvení českého NPM, je na první pohled zřejmé, že požadavku na vyčlenění specifického „prevenčního“ oddělení neodpovídá, neboť kombinuje působnost NPM s tradiční stížnostní agendou, jakož i s působností sledování návratových operací podle návratové směrnice.<sup>78</sup> Tyto působnosti jsou vykonávány zaměstnanci z odboru dohledu nad omezováním osobní svobody kanceláře ombudsmana („odbor dohledu“).<sup>79</sup> Třebaže jsou zaměstnanci odboru dohledu obvykle specializovaní jen na některé činnosti, v praxi realizují dvě a někdy dokonce i tři působnosti současně. Je tak běžné, že titíž zaměstnanci provádí preventivní návštěvy dle Opčního protokolu a současně vyřizují individuální stížnosti osob, případně se též podílí na sledování vyhoštění cizinců.<sup>80</sup> K provázání odlišných působností se hlásí i výroční zprávy ombudsmana jako NPM, v nichž se též

<sup>74</sup> CARUANA, op. cit. 58, s. 25.

<sup>75</sup> SPT, 2010, op. cit., bod 32.

<sup>76</sup> SPT, 2010, op. cit.; Lze uvést například zprávu SPT o návštěvě Kyrgyzstánu ze dne 15. 7. 2019, zn. CAT/OP/KGZ/2, body 23 a 24; Ekvádoru ze dne 16. 7. 2015, zn. CAT/OP/ECU/2, bod 32; Moldávie ze dne 13. 3. 2014, zn. CAT/OP/MDA/1, bod 15; Severní Makedonie ze dne 26. 6. 2018, zn. CAT/OP/MKD/2, bod 39; Ukrajiny ze dne 18. 5. 2017, zn. CAT/OP/UKR/3, bod 18 či Spolkové republiky Německo ze dne 29. 10. 2019, zn. CAT/OP/DEU/2, bod 66.

<sup>77</sup> SPT, 2010, op. cit.; SPT, Zpráva o návštěvě Kyrgyzstánu ze dne 15. 7. 2019, zn. CAT/OP/KGZ/2, bod 23.

<sup>78</sup> Pro další informace viz například můj dřívější článek, kde jsem se tématu věnoval: DOUBEK, P. Dvojroli ombudsmana lze kritizovat. Je schopen zajistit efektivitu národního preventivního mechanismu? *Právo21* [online]. 2019 [cit. 21. 11. 2022]. Dostupné z: <https://pravo21.cz/spolecnost/dvojroli-ombudsmana-lze-kritizovat-je-schopen-zajistit-efektivitu-narodniho-preventivniho-mechanismu>

<sup>79</sup> Více informací o odboru dohledu viz Dohled nad omezováním osobní svobody. *Veřejný ochránce práv* [online]. 2022 [cit. 21. 11. 2022]. Dostupné z: <https://www.ochrance.cz/pusobnost/dohled-nad-omezovanim-osobni-svobody/>

<sup>80</sup> Třebaže je podle výroční zprávy NPM z roku 2019 na práci NPM vyčleněno 8 celých úvazků, neznamená to, že by se 8 zaměstnanců věnovalo preventivním návštěvám na plný úvazek.

neodlišuje stížnostní agenda a působnost provádět sledování vyhoštění od preventivní funkce podle Opčního protokolu.<sup>81</sup>

Je nepochybné, že stávající nastavení českého NPM jde proti smyslu Opčního protokolu a výše uvedenému požadavku SPT. Tento závěr jednoznačně vyplývá z celé řady zpráv SPT adresované jiným státům, kde podvýbor institucionální provázanost preventivního a reaktivního působení kritizoval a explicitně uvedl, že jde o skutečnost, která oslabuje preventivní zaměření NPM.<sup>82</sup> Obdobná kritika zaznívá též ze strany Evropského výboru pro zabránění mučení a nelidskému či ponižujícímu zacházení nebo trestání (CPT).<sup>83</sup>

APT problém dále konkretizuje a poukazuje na řadu praktických důsledků. Tím prvním je podle ní značné zmatení pracovníků NPM samotných i široké veřejnosti.<sup>84</sup> Zadruté může kumulace působností podryvat konstruktivní dialog mezi NPM a institucemi. Jde o to, že pokud jednou přichází titíž pracovníci do detenčního zařízení v roli preventivního orgánu s cílem společného řešení problémů a podruhé v roli vyšetřovatele konkrétní individuální stížnosti,<sup>85</sup> může to u zařízení vzbudit nedůvěru, případně i rezistenci v budoucnu. Nežádoucím jevem může být též značné pracovní zatížení pracovníků NPM, neboť ti musí vedle realizace preventivních návštěv vyřizovat značné množství individuálních stížností.<sup>86</sup> To může vést k nižšímu počtu návštěv v zařízeních, nedostatečné přípravě na návštěvy či nedostatečnému následnému dialogu se zařízeními ohledně naplňování vydaných doporučení.<sup>87</sup> Celková efektivita preventivního působení tak může být podstatně snížena.

V této souvislosti lze uvést příklad slovinské reformy NPM v roce 2017, kdy slovinský ombudsman „zbavil“ své NPM oddělení stížnostní agendy, neboť dosavadní stav považoval za nevyhovující a rozporný s instrukcemi SPT. Reformu ombudsman hodnotí kladně, neboť se po ní nejen zvýšil počet preventivních návštěv, ale zlepšila se i jejich efektivita, příprava a celková organizovanost.<sup>88</sup> Pro příklad správně nastavené institucionální podoby NPM v rámci úřadu ombudsmana lze odkázat též na veřejného ochránce práv Gruzie, kde

<sup>81</sup> Zajímavé je, že do roku 2019 vydával ombudsman vedle pravidelné výroční zprávy i separátní zprávu NPM. Od roku 2020 je však na stránkách ochránce k dispozici pouze jeho výroční zpráva, kde je o činnosti NPM referováno v sekci „dohled nad omezováním osobní svobody“. Viz Výroční zprávy o činnosti. *Věřejný ochránce práv*, op. cit. 61.

<sup>82</sup> Viz zprávy SPT, op. cit., v pozn. 76.

<sup>83</sup> CPT, Zpráva o návštěvě Portugalska ze dne 27. 1. 2018, zn. CPT/Inf (2018) 6, bod 7.

<sup>84</sup> APT, 2008, op. cit., s. 5; APT, 2013, op. cit., s. 9. Viz také zprávu SPT o návštěvě Ekvádoru: SPT, op. cit., v pozn. 76, bod 32.

<sup>85</sup> APT, 2008, op. cit., s. 5; APT, 2013, op. cit., s. 9.

<sup>86</sup> Následující data ukazují množství stížností a počet provedených návštěv, která řešil odbor dohledu: 2021: 476 stížností, 32 NPM návštěv, 2020: 510 stížností, 21 NPM návštěv, 2019: 625 stížností, 25 NPM návštěv, 2018: 603 stížností, 27 NPM návštěv, 2017: 643 stížností, 22 NPM návštěv, 2016: 623 stížností, 22 NPM návštěv. Zdroj: Výroční zprávy ombudsmana za roky 2016–2021. Na tento problém upozorňuje též APT: APT, 2008, op. cit., s. 5.

<sup>87</sup> Viz SPT doporučení č. 36 in SPT, 2010, op. cit.

<sup>88</sup> Report of the Human Rights Ombudsman of the Republic of Slovenia on the Implementation of Duties and Powers of the National Preventive Mechanism in 2017. *Human Rights Ombudsman of the Republic of Slovenia* [online]. 2018, s. 6 [cit. 21. 11. 2022]. Dostupné z: [https://www.varuh-rs.si/fileadmin/user\\_upload/pdf/DPM/Letna\\_porocila\\_DPM/DPM\\_2017\\_ANG.pdf](https://www.varuh-rs.si/fileadmin/user_upload/pdf/DPM/Letna_porocila_DPM/DPM_2017_ANG.pdf)

je preventivní mandát NPM rovněž vyčleněn do speciálního oddělení. Zajímavostí je, že struktura NPM je dokonce složena ze tří specifických složek: (a) speciální prevenční skupina pověřená návštěvami zařízení, (b) NPM oddělení, které organizuje a koordinuje práci prevenční skupiny a (c) poradní výbor, který poskytuje NPM doporučení, realizuje výzkum, školení atd.<sup>89</sup>

## 1.2 Důvěrnost informací NPM: Požadavek na ochranu před prolomením mlčenlivosti

Druhou oblastí, kde je institucionální sepětí ombudsmana a NPM problematické, je požadavek na důvěrnost informací získaných činnostmi NPM a ochranu před jejím prolomením ze strany státních orgánů.<sup>90</sup> Je zřejmé, že Opční protokol poskytuje NPM absolutní ochranu před jakýmkoliv zásahy ze strany orgánů veřejné moci či jiných osob.<sup>91</sup> Podle protokolu je výsostným právem NPM, kdy a jak informace o své činnosti zveřejní.

Tomuto mezinárodnímu závazku plně neodpovídá zákon o veřejném ochránci práv, neboť ustanovení § 7 odst. 4 umožňuje státním orgánům, dá-li k tomu souhlas předseda Poslanecké sněmovny, nahlížet do spisů ochránce nebo mu tyto spisy odejmout, a to i bez jeho souhlasu.<sup>92</sup> Je nepochybné, že předmětné ustanovení dopadá obecně na všechny spisy ochránce, tedy i spisy vzniklé z působnosti NPM. Lze samozřejmě argumentovat, že ochránce může i v takovém případě poskytnutí spisu odmítnout, a to s argumentem o aplikační přednosti mezinárodního závazku dle Opčního protokolu.<sup>93</sup> Bez jasně formulovaného oprávnění ochránce odmítnout poskytnutí informací vzniklých z činnosti NPM však může být takový postup v praxi problematický. Zákon o veřejném ochránci práv je tedy vhodné v tomto smyslu vyjasnit.<sup>94</sup>

## 1.3 Absence standardizované spolupráce s experty

Stejně jako NHRI, je i NPM založen na požadavku plurality, kdy je třeba zajistit, aby pracovníci realizující preventivní návštěvy měli požadovanou způsobilost a odborné znalosti

<sup>89</sup> Human Rights Situation in Closed Institutions. *Public Defender (Ombudsman) of Georgia* [online]. 2017, s. 3 [cit. 21. 11. 2022]. Dostupné z <http://ombudsman.ge/res/docs/2019070813463788673.pdf>

<sup>90</sup> Čl. 21 odst. 2 Opčního protokolu.

<sup>91</sup> Preventing Torture-The role of National Preventive Mechanisms 2018. *Úřad Vysokého komisaře OSN pro lidská práva* [online]. 2018, s. 19 [cit. 21. 11. 2022]. Dostupné z: [https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Publications/NPM\\_Guide\\_EN.pdf](https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Publications/NPM_Guide_EN.pdf). Viz dále instrukce SPT: SPT, op. cit., bod 37.

<sup>92</sup> Srov. ŠABATOVÁ, op. cit., s. 114–117. Šabatová je názoru, že tento postup by měl „zůstat vyhrazen jen pro ty skutečnosti, kdy souhlas stěžovatele (subjektu údajů) není dán a není v jeho zájmu ho poskytnout, například pro případ, kdy o informace požádá orgán činný v trestním řízení.“ Domnívám se však, že ani v tomto mezním případě by nešlo o postup souladný s Opčním protokolem, neboť ten je založen na absolutní ochraně důvěrnosti informací před zásahy orgánů veřejné moci.

<sup>93</sup> Podle článku 10 Ústavy České republiky.

<sup>94</sup> Nemohu na tomto místě nezmínit přílehlavou poznámku prvního ombudsmana Otakara Motejla k vnitřním rozporům a nedomyšlenosti zákona o veřejném ochránci práv, kterou vyslovil již v roce 2003: „Když už jsem u těch přirovnání, je [zákon] skutečně kuchařkou s velice obtížnými recepty a vyrábění jakýchsi sunkofleků s použitím mořských ryb a čerstvého ovoce.“ MOTEJL, O. Reakce na polemiku o rozsahu zvláštních oprávnění ochránce. In: HRABCOVÁ, D. (ed.). *Působení ombudsmana v demokratické společnosti – Sborník příspěvků přednesených na mezinárodní vědecké konferenci dne 5. června 2003*. Brno: Masarykova univerzita, 2003, s. 95.

a byl zajištěn vyvážený podíl mužů a žen a přiměřené zastoupení etnických a menšinových skupin žijících v zemi.<sup>95</sup> Je zřejmé, že povaha navštěvovaných detenčních míst (věznice, psychiatrické nemocnice, dětské domovy atd.) se bez multidisciplinárního přístupu neobejde, neboť bez zapojení expertů s příslušnou specializací může být kvalifikované posouzení podmínek v detenci značně ztíženo.<sup>96</sup>

Jak již bylo řečeno, český NPM je složen z právníků oddělení dohledu. Nadto spolupracuje s externími odborníky z celé řady oblastí.<sup>97</sup> Samotný výběr expertů realizuje ombudsman formou výběrového řízení pro sérii návštěv v daném typu zařízení.<sup>98</sup> Ze seznamu vybraných expertů následně ombudsman vybírá experty *ad hoc* pro potřeby konkrétní návštěvy.<sup>99</sup> Ti vedle účasti na preventivních návštěvách mohou také poskytovat konzultace či jinou asistenci.<sup>100</sup> Přestože je díky účasti externích spolupracovníků multidisciplinární přístup v obecné rovině zajištěn, nedisponuje NPM žádným stálým poradním orgánem, který by mu zajišťoval kontinuální odborný servis. Účast *ad hoc* expertů může být též problematická s ohledem na udržení kontinuity odborného přístupu, jakož i nastavených metod práce NPM.<sup>101</sup> APT proto v této souvislosti upozorňuje, že nasmlouvání externích odborníků může představovat řadu výzev, zejména v oblasti koordinace, rozhodování a vlastní roli expertů.<sup>102</sup> Doporučuje proto, aby NPM vytvořil vnitřní pravidla, která by spolupráci s experty specifikovala<sup>103</sup>, a zřídil vhodné formy komunikace s nevládními organizacemi.<sup>104</sup>

V této souvislosti lze opět odkázat na veřejného ochránce práv Gruzie, který zřídil speciální poradní orgán pro působnost NPM.<sup>105</sup> Obdobný orgán ustanovil i ombudsman Norska.<sup>106</sup> Zajímavý je i slovinický model, kde ombudsman standardizoval spolupráci s nevládními organizacemi, jejichž zástupci jsou pravidelně zváni k účasti na preventivních návštěvách

<sup>95</sup> Čl. 18 odst. 2 Opčního protokolu.

<sup>96</sup> Požadavek na multidisciplinární přístup je výstižně zhodnocen ve zprávě SPT o návštěvě Švédska ze dne 10. 9. 2008, zn. CAT/OP/SWE/1, bod 36. Viz také Úřad Vysokého komisaře OSN pro lidská práva, op. cit. 91, s. 17.

<sup>97</sup> Například v roce 2019 se návštěv zúčastnili 3 psychiatři, 2 všeobecné sestry, 2 psychiatrické sestry, 3 psychologové, 1 odborník v sociálních službách, 3 etopedové, 1 odborník na drogovou problematiku mládeže. Viz Ochrana před špatným zacházením 2019. *Věřejný ochránce práv* [online]. 2020, s. 7 [cit. 21. 11. 2022]. Dostupné z: [https://www.ochrance.cz/dokument/2019/VZ\\_DET\\_2019\\_CZ.pdf](https://www.ochrance.cz/dokument/2019/VZ_DET_2019_CZ.pdf)

<sup>98</sup> Ochránkyně hledá experty pro systematické návštěvy. *Věřejný ochránce práv* [online]. 2015 [cit. 21. 11. 2022]. Dostupné z: <https://www.ochrance.cz/aktualne/ochrankyne-hleda-experty-pro-systematicke-navstevy/>

<sup>99</sup> Ibid.

<sup>100</sup> Ibid.

<sup>101</sup> Tyto obavy lze však do jisté míry překlenout důsledným proškolením externích expertů.

<sup>102</sup> APT, 2013, op. cit., s. 14.

<sup>103</sup> SPT, Analytical self-assessment tool for National Preventive Mechanisms. *United Nations* [online]. 6. 2. 2012, zn. CAT/OP/1, bod 8 [cit. 21. 11. 2022]. Dostupné z: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G12/406/18/PDF/G1240618.pdf?OpenElement>

<sup>104</sup> Ibid, bod 30.

<sup>105</sup> NPM Advisory Council. *Public Defender (Ombudsman) of Georgia* [online]. 2022 Dostupné z: <http://ombudsman.ge/eng/preventsis-erovnuli-mekanismis-sakonsultatsio-sabcho>

<sup>106</sup> The advisory committee. *Sivilombudet* [online]. 2022 Dostupné z: <https://www.sivilombudet.no/en/torturforebygging/the-advisory-committee/>

v detenčních zařízeních.<sup>107</sup> Český NPM bohužel žádným poradním orgánem pro potřeby NPM nedisponuje a není ani formálně upraven postup spolupráce mezi ním a externími experty.

#### 1.4 Absence autonomie a viditelnosti

Opční protokol vyžaduje, aby měl NPM funkční nezávislost, jakož i nezávislost svých pracovníků.<sup>108</sup> Z hlediska funkční nezávislosti má mít NPM pravomoc vytvářet vlastní standardy, pracovní postupy, plány návštěv, alokovat personál, spolupracovat s externími odborníky, pořádat školení apod. Třebaže se požadavek na nezávislost týká zejména nositele NPM pravomoci (v našem případě tedy osoby ombudsmana), je evidentní, že jistou mírou nezávislosti musí disponovat i samotné NPM oddělení v rámci instituce (nezávislost na ombudsmanovi).

Výše jsem uvedl, že instrukce SPT vyžadují, aby měl NPM vlastní oddělení s vlastním personálem a rozpočtem. Nadto SPT uvádí, že funkce NPM má být zařazena v organizační struktuře na úroveň vedoucího této instituce, tak aby se eliminovaly případy, kdy bude NPM zařazeno pod několika odděleními, což sníží jeho viditelnost.<sup>109</sup> SPT zdůrazňuje, že nedostatečná viditelnost může mít negativní vliv na efektivitu a důvěryhodnost NPM.<sup>110</sup> Třebaže SPT nehovoří výslovně o autonomii či nezávislosti NPM oddělení v rámci instituce, APT požadavek na autonomii dovozuje a uvádí, že NPM oddělení si mohou sama rozhodovat o svém pracovním programu a využívání zdrojů.<sup>111</sup>

Ať již hovoříme o autonomii nebo raději volíme pojem „viditelnost“, lze v požadavku na funkční nezávislosti spatřovat i určitý apel na ombudsmana, aby aktivně prosazoval povědomí o NPM a vnímal jej jako svébytný monitorovací orgán.<sup>112</sup> S tím souvisí i nutnost vnímat právníky provádějící návštěvy podle Opčního protokolu spíše jako NPM monitory než zaměstnance ombudsmana, jakož i nutnost zajistit, aby tito podléhali primárně „svému“ vedoucímu NPM oddělení (případně samotnému ombudsmanovi nebo delegovanému zástupci), a nikoliv zaměstnancům stojících na jiných vedoucích strukturách instituce. Vrátime-li se zpět k odboru dohledu kanceláře ombudsmana, vidíme, že má při organizaci svých aktivit relativní volnost (jedná se například o sestavování plánu návštěv, složení týmu právníků pro jednotlivé návštěvy, spolupráci s externími odborníky, pořádání školení atd.).

<sup>107</sup> Human Rights Ombudsman-Republic of Slovenia, op. cit.

<sup>108</sup> Čl. 18 para 1 Opčního protokolu.

<sup>109</sup> SPT, Ninth annual report of the Subcommittee on Prevention of Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment Committee against Torture ze dne 22. 3. 2016, zn. CAT/C/57/4, s. 21, bod 15.

<sup>110</sup> Viz například doporučení SPT adresované Arménii: SPT, Visit to Armenia undertaken from 3 to 6 September 2013: observations and recommendations addressed to the national preventive mechanism ze dne 22. 2. 2017, zn. CAT/OP/ARM/2, bod 27.

<sup>111</sup> APT, 2013, op. cit., s. 10.

<sup>112</sup> V podobném smyslu se vyjádřil bývalý norský ombudsman Aage Thor Falkanger. Ten uvedl, že přestože je harmonizace NPM v rámci instituce ombudsmana skutečnou výzvou, je třeba odlišení preventivního a reaktivního mandátu (osobní komunikace dne 5. 6. 2019).

Pravomoci odboru však nejsou nikde vymezeny a *de iure* mají ombudsman i řídící zaměstnanci kanceláře<sup>113</sup> pravomoc jednotlivé pracovníky NPM úkolovat, přidělovat jim spisy a jejich činnost jinak organizovat.<sup>114</sup> Záleží tedy do značné míry na osobě ombudsmana a jednotlivých osobách na řídicích postech, jakou míru diskrece NPM oddělení ponechají.

Jde-li o viditelnost NPM navenek, ta fakticky neexistuje, neboť ombudsman pojednává převážně o své pravomoci provádět návštěvy zařízení a označení „NPM“ se objevuje spíše sporadicky.<sup>115</sup> To bohužel platí i pro webovou prezentaci ochránce, která o činnosti NPM referuje nepřehledně pod několika odkazy, které jsou navíc opět provázány se stížnostní agendou.<sup>116</sup> Řada odkazů je dále nefunkčních nebo je třeba se k agendě NPM proklikávat přes ombudsmanské výroční zprávy.<sup>117</sup> Anglická verze internetových stránek ochránce je ještě více matoucí a obsahuje podstatně méně informací.

České praxi kontrastuje autonomie a viditelnost NPM u mnohých zahraničních ombudsmanských institucí. Jednak jde o jasné strukturální zařazení oddělení NPM tak, že podléhá přímo ombudsmanovi<sup>118</sup> nebo pověřenému zástupci (v případě Slovinska je zástupce ombudsmana též vedoucím NPM oddělení).<sup>119</sup> Dále se jedná o přehlednou prezentaci ombudsmana, z níž je dobře patrné odlišení tradiční reaktivní role a preventivního působení podle Opčního protokolu.<sup>120</sup> Pro zajímavost lze poukázat i na snahu slovinského NPM o zvýšení své viditelnosti, kdy monitorující tým používá při návštěvách zařízení odznaky s nápisem „Národní preventivní mechanismus“.<sup>121</sup>

## 1.5 NPM jako svébytné lidskoprávní těleso a varování pro NHRI

Přes nesporný přínos instituce ombudsmana pro činnost NPM se nedomnívám, že je jeho institucionální zakotvení v rámci této instituce ideální. Za zásadní nedostatek považuji

<sup>113</sup> Jedná se o ředitele právní sekce kanceláře a vedoucího kanceláře. Viz Organizační řád Kanceláře veřejného ochránce práv ze dne 31. 12. 2019, čl. II odst. 6 a čl. III.

<sup>114</sup> Pravomoci vedoucího Kanceláře ve vztahu k zaměstnancům Kanceláře jsou vymezeny ve Statutu kanceláře (čl. 2 odst. 3) a Organizačním řádem Kanceláře (čl. 2 odst. 1 a čl. 3). Pravomoci ředitele právní sekce jsou definovány Organizačním řádem Kanceláře [čl. 2 odst. 6 písm. a–d].

<sup>115</sup> Viz například Špatně zacházejí s lidmi omezenými na svobodě. *Veřejný ochránce práv* [online]. Dostupné z: <https://www.ochrance.cz/potrebuji-pomoc/omezeni-na-svobode/>. V obdobném duchu jsou koncipovány i výroční zprávy ombudsmana coby NPM.

<sup>116</sup> Například pod odkazem „Špatně zacházejí s lidmi omezenými na svobodě“ je uveden jako příklad problému „Žiju v domově pro seniory a vadilo mi, že musím i přes den nosit pyžamo. Proto jsem si stěžoval, když k nám přišla na kontrolu právnička od ombudsmana. Pomoblo to a teď můžeme všichni nosit přes den svoje normální oblečení.“ Uvedený příklad navíc ilustruje zřejmé zmatení klienta sociálních služeb, který se obrací se stížností na pracovníka NPM, aniž by měl NPM vyřizování individuálních stížností v popisu práce. Uvedení tohoto příkladu na stránkách ombudsmana pod odkazem věnujícím se NPM toto zmatení dále prohlubuje.

<sup>117</sup> Výroční zpráva. *Veřejný ochránce práv* [online]. Dostupné z: <https://www.ochrance.cz/vystupy/vyrocní-zprava/>

<sup>118</sup> Například NPM Gruzie a Norska.

<sup>119</sup> Human Rights Ombudsman Act ze dne 20. 9. 2017, zn. ZVARCP-UPB2, čl. 50c odst. 2 Slovinsko. Dostupné z: <https://www.varuh-rs.si/en/about-us/legal-framework/human-rights-ombudsman-act-zvarcp-upb2/>

<sup>120</sup> Viz webová prezentace ombudsmana Norska (<https://www.sivilombudet.no/en/torturforebygging/>), Slovinska (<https://www.varuh-rs.si/en/about-us/organisational-units-and-hro-council/ombudsman-as-a-nmp/>) či Gruzie (<http://ombudsman.ge/eng/preventsuis-erovnuli-meqanizmi>).

<sup>121</sup> Osobní rozhovor s Ivanem Šelihem, zástupcem Slovinského ombudsmana (25. 3. 2019).



nežádoucí prolínání preventivní funkce NPM a reaktivní role ombudsmana, což je nejen rozporné s požadavky SPT, může mít však i negativní vliv na efektivitu preventivního působení, a tím i nižší ochranu osob v detencích. Obavy pramení zejména ze zatížení zaměstnanců odboru dohledu, kteří vedle preventivních návštěv vyřizují též stovky individuálních stížností za rok. Vzniká proto otázka, do jaké míry zbývá NPM kapacita k pravidelným návštěvám detenčních míst a vedení konstruktivních dialogů s navštívenými zařízeními o vydaných doporučeních. S uvedeným souvisí nedostatečná autonomie NPM v rámci kanceláře a jeho viditelnost navenek, což je způsobeno tím, že NPM není vnímán jako svébytné lidskoprávní těleso, ale toliko jako jedna z mnoha působností ombudsmana.

Toto zjištění by mělo být hlavním varovným signálem pro konstituování NHRI, kdy je třeba se vyvarovat řešení, aby byla NHRI vnímána jen jako další ombudsmanská působnost.<sup>122</sup> Není tedy vhodné následovat legislativní praxi rozšiřování ombudsmanských kompetencí, ale naopak je třeba NHRI koncipovat, jak správně uvádí vládní analýza, jako centrální úkol ombudsmana, ze kterého by vycházely jeho stávající působnosti.<sup>123</sup> V podobném duchu se vyjadřuje i Schorm: „*Tentokrát se neuvažuje o další zvláštní lidskoprávní působnosti v definovaném segmentu, ale o rozšíření těch stávajících zvláštních na působnost obecnou a komplexní.*“<sup>124</sup>

Zřizování NHRI by se mělo též poučit z problematické právní úpravy zbavení povinné mlčenlivosti ochránce a absence standardizované spolupráce s experty NPM. Uvedené je důkazem, že nestačí pouze mechanicky rozšířit působnost ochránce, ale je třeba podrobit zákon významnější revizi tak, aby dosavadní oprávnění ombudsmana byla uvedena do souladu s požadavky Pařížských principů. Revize zákona by měla též lépe specifikovat některá oprávnění NPM, která dosud nejsou právně regulována nebo jsou řešena nesystematicky v různých právních prepisech<sup>125</sup>, jako je například oprávnění vnášet do zařízení záznamová zařízení a pořizovat fotografie,<sup>126</sup> či právo přístupu zaměstnanců ombudsmana do eskortních vozidel policie ČR.<sup>127</sup>

<sup>122</sup> Domnívám se, že je třeba volit i správnou terminologii a nehovořit o „rozšíření působnosti ombudsmana“, „pověření ombudsmana mandátem NHRI“, ale spíše pojednávat o „transformaci ombudsmana v NHRI“, „povýšení ombudsmana na NHRI“ apod.

<sup>123</sup> Analýza NHRI, s. 27.

<sup>124</sup> E-mailová komunikace s JUDr. Vítem Alexanderem Schormem ze dne 6. 1. 2023.

<sup>125</sup> Například pravomoc ochránce nahlížet do zdravotní dokumentace je upravena v zákoně č. 372/2011 Sb., o zdravotních službách a podmínkách jejich poskytování, ve znění pozdějších předpisů. Přestože jde o významnou kompetenci při realizaci činnosti NPM, zákon o veřejném ochránci práv tuto pravomoc výslovně neupravuje.

<sup>126</sup> NPM se v minulosti již setkal s přístupem, kdy zařízení odmítlo oprávnění pracovníků NPM používat fotoaparáty a mobilní telefony. Viz například Zpráva z návštěvy Zařízení pro zajištění cizinců Bělá-Jezová. *Veřejný ochránce práv* [online]. 13. 10. 2015, zn. 24/2015/NZ, s. 4. Dostupné z: [https://www.ochrance.cz/uploads-import/ESO/24\\_2015-NZ\\_Bela-Jezova-ZZ\\_vyhodnoceni\\_rijen\\_2015\\_.pdf](https://www.ochrance.cz/uploads-import/ESO/24_2015-NZ_Bela-Jezova-ZZ_vyhodnoceni_rijen_2015_.pdf)

<sup>127</sup> Na tento nedostatek ombudsman upozorňuje dlouhodobě. Naposledy ve výroční zprávě za rok 2021: *Výroční zpráva 2021. Veřejný ochránce práv* [online]. 2022, s. 87. Dostupné z: [https://www.ochrance.cz/dokument/zpravy\\_pro\\_poslaneckou\\_snemovnu\\_2021/vyrocnizprava-2021.pdf](https://www.ochrance.cz/dokument/zpravy_pro_poslaneckou_snemovnu_2021/vyrocnizprava-2021.pdf)

## 2 Situace ostatních lidskoprávních působností ombudsmana: Absence zákonných oprávnění a nedostatečné zdroje

Mezinárodní požadavky na podobu a fungování ostatních lidskoprávních těles jsou poměrně neurčitě a nenabízí konkrétní návod, jak mají být koncipována v rámci obecné instituce ombudsmana. Uvedené lze ilustrovat na působnosti ombudsmana sledovat vyhoštění cizinců, kdy návratová směrnice pouze lakonicky uvádí, že „členské státy zavedou účinný systém pro sledování nuceného navracení“<sup>128</sup> a nestanoví žádné konkrétní požadavky na podobu tohoto mechanismu. Z požadavku na „účinný systém“ však *prima facie* vyplývá minimální požadavek na zajištění odpovídajících finančních a personálních zdrojů pro výkon této působnosti. Ve stručnosti lze uvést, že odpovídající zdroje jsou problémem českého návratového mechanismu, na což Česká republika sama upozorňuje.<sup>129</sup> Problém je patrný i z personálního pokrytí této působnosti pouze dvěma zaměstnanci odboru dohledu,<sup>130</sup> jež mohou být navíc pověřeni vyřizováním individuálních stížností či realizací preventivních návštěv NPM. Uvedené se samozřejmě negativně odráží na nízkém počtu provedených sledování, které se s výjimkou let 2018–2019<sup>131</sup> pohybuje v jednotkách ročně.<sup>132</sup> Vzniká tedy otázka, zda jsou jednotky provedených sledování dostatečně reprezentativní<sup>133</sup> a nakolik je naplněn požadavek návratové směrnice na „účinný“ systém sledování.

Mimo to je efektivita návratového mechanismu limitována i legislativou, kdy neexistuje zákonné vymezení pravomoci právníků sledovat průběh vyhoštění přímo v eskortním voze<sup>134</sup>, na což ombudsman opakovaně upozorňuje. Lze též poukázat na chybějící zákonný

<sup>128</sup> Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2008/115/ES ze dne 16. 12. 2008 o společných normách a postupech v členských státech při navracení neoprávněně pobývajících státních příslušníků třetích zemí, čl. 8 odst. 6. Sdílnější v tomto ohledu nejsou ani standardy Rady Evropy pro návratové operace ze září 2005: Twenty Guidelines on Forced Returns. *Rada Evropy* [online]. 2005, bod 20. Dostupné z: [https://www.coe.int/t/dg3/migration/archives/Source/MalagaRegConf/20\\_Guidelines\\_Forced\\_Return\\_en.pdf](https://www.coe.int/t/dg3/migration/archives/Source/MalagaRegConf/20_Guidelines_Forced_Return_en.pdf)

<sup>129</sup> Gaps and Needs Analysis of the National Monitoring Systems in Twenty-Two European Union Member States and Schengen Associated Countries. *International Centre for Migration Policy Development* [online]. 2020, s. 32. Dostupné z: [https://www.icmpd.org/content/download/56832/file/FREM%20III\\_Gaps%20and%20Needs%20Analysis%20Report.pdf](https://www.icmpd.org/content/download/56832/file/FREM%20III_Gaps%20and%20Needs%20Analysis%20Report.pdf)

<sup>130</sup> Forced Return Monitoring Overview. *FRA* [online]. 2022, s. 3. Dostupné z: [https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra\\_uploads/fra-2022-forced-return-monitoring-overview\\_en.pdf](https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/fra-2022-forced-return-monitoring-overview_en.pdf)

<sup>131</sup> V této době ochránce realizoval tříletý projekt k posílení fungování nezávislého a účinného systému pro sledování nucených návratů, díky kterému došlo k navýšení počtu sledování přes 40 za rok. Více viz Podpora účinného systému sledování nucených návratů. *Veřejný ochránce práv* [online]. Dostupné z: <https://www.ochrance.cz/projekty/sledovani-nucenych-navratu/>

<sup>132</sup> Následující data ukazují množství provedených sledování návratových operací, které realizoval odbor dohledu: 6 (2011), 6 (2012), 5 (2013), 3 (2014), 4 (2015), 6 (2016), 3 (2017), 54 (2018), 43 (2019), 2 (2020) a 5 (2021).

<sup>133</sup> Neexistuje však žádný standard minimálního počtu sledování za rok. Nepomáhá příliš ani vágní doporučení Evropské komise, aby byla „intenzivně monitorována dostatečně blízko ke zaručení celkové účinnosti monitorování“ (viz Return Handbook. *FRA* [online]. S. 51, bod 6. Dostupné z: [https://ec.europa.eu/eurostat/cache/metadata/Annexes/migr\\_eil\\_esqrs\\_it\\_an1.pdf](https://ec.europa.eu/eurostat/cache/metadata/Annexes/migr_eil_esqrs_it_an1.pdf). Dále lze odkázat na FRA, která se nestaví kladně k řešení, aby byl počet sledování navýšen pouze krátkodobě po dobu trvání určitého projektu (viz Forced Return Monitoring Overview, op. cit., s. 1.

<sup>134</sup> Veřejný ochránce práv, 2022, op. cit., s. 87.

požadavek na sledování všech typů návratových operací,<sup>135</sup> což může způsobovat problémy v praktickém zaměření mechanismu pouze na některé druhy návratových operací.

Jde-li o požadavek unijního práva na ustanovení subjektu pověřeného podporou rovného zacházení (equality body), ani zde nalezneme závazná doporučení, jak má být toto těleso koncipováno. Přestože pravomoci equality body vyplývají z přímo použitelných směrnic Evropské unie<sup>136</sup>, standardy jeho činnosti stanoví až právně nezávazná doporučení Evropské komise a Evropské komise proti rasismu a nesnášenlivosti (ECRI).<sup>137</sup> Třebaže je české equality body formálně v souladu s unijním právem, je diskutabilní, zda širě jeho pravomoci plně odpovídá standardům ECRI. Jedná se zejména o absenci oprávnění ombudsmana podávat tzv. antidiskriminační žaloby, což může být spatřováno jako deficit v prosazování práva na rovné zacházení.<sup>138</sup> Sama ECRI České republice doporučuje, aby byl mandát ombudsmana rozšířen o oblasti šetření a získávání důkazů i na soukromý sektor a oprávnění ochránce zahájit soudní řízení.<sup>139</sup> Další možné nedostatky lze spatřovat v absenci oprávnění zastupovat oběti diskriminací v řízeních, chybějící postih projevů nenávisli v antidiskriminačním zákoně<sup>140</sup> a absenci finanční nezávislosti.<sup>141</sup>

Ve vztahu k „nejmladším“ oprávněním ombudsmana (naplňování práva volného pohybu občanů Evropské unie a CRPD body) je ještě poměrně brzy na jejich hodnocení. Již nyní lze však kvitovat podobu posledně jmenovaného tělesa, které se v mnohých ohledech přibližuje požadavkům NHRI. To disponuje vlastním poradním orgánem složeným z osob se zdravotním postižením a osob hájících jejich práva, realizuje výzkumy, provádí šetření a dbá o zvyšování své viditelnosti formou Bulletinu CRPD, který srozumitelnou formou přibližuje činnost a aktivity monitorovacího orgánu.<sup>142</sup>

<sup>135</sup> International Centre for Migration Policy Development, op. cit., s. 51.

<sup>136</sup> Jedná se o implementované směrnice č. 2000/43/EC (čl. 13), 2004/113/EC (čl. 12), 2006/54/EC (čl. 20) a 2010/41/EU (čl. 11).

<sup>137</sup> Doporučení o normách pro orgány pro rovné zacházení. *Evropská komise* [online]. 2018, zn. (EU) 2018/951. Dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32018H0951>; ECRI General Policy Recommendation N°2 revised on Equality Bodies to combat racism and intolerance at national level. *Evropská komise proti rasismu a nesnášenlivosti (ECRI)* [online]. 2017. Dostupné z: <https://www.coe.int/en/web/european-commission-against-racism-and-intolerance/recommendation-no.2>

<sup>138</sup> Důvody pro zavedení antidiskriminační žaloby ve veřejném zájmu. *Liga lidských práv* [online]. Dostupné z: <https://lp.cz/wp-content/uploads/actio-popularis.pdf>

<sup>139</sup> ECRI report on the Czech Republic – 6th monitoring cycle. *ECRI* [online]. 2020. Dostupné z: <https://hudoc.ecri.coe.int/eng#%7B%22sort%22:%5B%22ECRIPublicationDate%20Descending%22%2C%22ECRIIdentifier%22:%5B%22CZE-CbC-VI-2020-043-ENG%22%5D%7D>

<sup>140</sup> Odborný seminář a zahradní slavnost: Kam kráčíš, equality body? *Veřejný ochránce práv* [online]. 2019. Dostupné z: <https://www.ochrance.cz/vzdelavaci-akce/odborny-seminar-azahradni-slavnost-kam-kracis-equality-body/>. Na odborném semináři zazněla celá řada dalších oblastí, kde by mohla být funkce equality body posílena.

<sup>141</sup> AMMER, M. a kol. *Study on Equality Bodies set up under Directives 2000/43/EC, 2004/113/EC and 2006/54/EC*. 2010, bod 206. Dostupné z: <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/815d7d06-c009-4208-89d7-c6edcde0cc5b>

<sup>142</sup> Poradní orgán má 19 členů a jeho členy jsou lidé s postižením a lidé hájící práva lidí s postižením. Viz Monitorování práv lidí s postižením. *Veřejný ochránce práv* [online]. Dostupné z: <https://www.ochrance.cz/pusobnost/monitorovani-prav-osob-se-zdravotnim-postizenim/>

Je evidentní, že v případě ostatních ombudsmanských působností neexistuje zásadní rozpor s mezinárodními standardy, jak je to patrné u NPM. Problematická je však celá řada dílčích nedostatků, ať už jde o chybějící legislativu nebo nedostatečné zdroje<sup>143</sup>, které brání efektivnímu (efektivnějšímu) monitorování lidských práv. Nejedná se však o zanedbatelný problém, neboť jak správně upozorňuje Smith, může být absence některých klíčových pravomocí na újmu funkční nezávislosti NHRI.<sup>144</sup> Tohoto deficitu si všímá i vládní analýza když uvádí, že jednotlivé lidskoprávní činnosti nejsou vzájemně provázány a hlavní slabinou ve smyslu Pařížských principů je jejich nesystematičnost a neúplnost.<sup>145</sup>

### 3 Monokratický ombudsman a pluralita NHRI

Ústředním požadavkem na zřízení a složení NHRI je pluralitní zastoupení všech relevantních elementů občanské společnosti, které se podílí na ochraně a prosazování lidských práv.<sup>146</sup> Princip plurality má zrcadlit diverzitu a pluralismus demokratické společnosti<sup>147</sup> a lze jej považovat za požadavek *conditio sine qua non* pro existenci a fungování NHRI. Uvedené je patrné i ze stanoviska Agentury Evropské unie pro základní práva (FRA), která jej hodnotí jako „kritický významný element pro efektivní fungování NHRI a její reálný lidskoprávní dopad“.<sup>148</sup>

#### 3.1 Jediný ombudsman, nebo kolegiální orgán?

Třebaže se na první pohled může zdát, že požadavku plurality odpovídá toliko NHRI řízená kolegiálním orgánem, nezbytně tomu tak být nemusí, což je ostatně patrné z celé řady NHRI vytvořených na bázi monokratické instituce.<sup>149</sup> Podvýbor pro akreditaci GANHRI vysvětluje, že požadavek plurality může být zajištěn například formalizovanou spoluprací NHRI s občanskou společností<sup>150</sup>, jejím zapojením do procesu ustanovování NHRI, či prostřednictvím personálu NHRI, který reprezentuje jednotlivé segmenty společnosti.<sup>151</sup>

Úřad Vysokého komisaře OSN pro lidská práva však správně upozorňuje, že řízení instituce jednou osobou požadavek plurality komplikuje a může dokonce vést k oslabování její

<sup>143</sup> Nejedná se však v mezinárodním srovnání o problém ojedinělý, což je zjevné ze srovnávací studie agentury FRA. Viz FRA, 2021, op. cit., s. 17.

<sup>144</sup> SMITH, A. The Unique Position of National Human Rights Institutions: A Mixed Blessing? *Human Rights Quarterly*. 2006, roč. 28, č. 4, s. 914. DOI: <https://doi.org/10.1353/hrq.2006.0054>

<sup>145</sup> Analýza NHRI, op. cit., s. 27.

<sup>146</sup> Pařížské principy, princip 1.

<sup>147</sup> SMITH, op. cit., 928.

<sup>148</sup> FRA, 2021, op. cit., s. 15.

<sup>149</sup> Members. *GANGRI* [online]. Dostupné z: <https://ganhri.org/membership/>

<sup>150</sup> Opačného názoru je Křeček, který se domnívá, že ani spolupráce s občanskou společností ve formě poradního orgánu nevyhoví požadavku plurality. Viz KŘEČEK, 2019, op. cit.

<sup>151</sup> Pařížské principy, Princip B.1; Obecná vyjádření podvýboru pro akreditaci. *Podvýbor pro akreditaci GANHRI* [online]. 2018, bod 1.7 (Ensuring pluralism of the NHRI). Dostupné z: [https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Countries/NHRI/GANHRI/EN\\_GeneralObservations\\_Revisions\\_adop- ted\\_21.02.2018\\_vf.pdf](https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Countries/NHRI/GANHRI/EN_GeneralObservations_Revisions_adop- ted_21.02.2018_vf.pdf). Viz také FRA, 2021, op. cit., s. 15, Opinion 12.

důvěryhodnosti.<sup>152</sup> Uvedeného si všímá Haász, která upozorňuje, že samotná institucionální podoba NHRI není dostatečná a důležité je rovněž, jak svoji lidskoprávní roli vnímá osoba stojící v čele NHRI,<sup>153</sup> neboť jde o jedinou osobu, od níž se odvíjí celková nezávislost, důvěryhodnost a efektivita instituce.<sup>154</sup>

Uvedené platí beze zbytku pro instituci ombudsmana v České republice, kdy se její důvěryhodnost, nezávislost a efektivita do značné míry odvíjí právě od osoby stojící v jejím čele. Třebaže si ombudsman vydobyl značnou důvěru společnosti,<sup>155</sup> v posledních letech je patrné oslabování jeho kredibility, ať již vnitřními spory mezi ombudsmanem a jeho zástupcem, či kontroverzním přístupem k výkonu pravomocí ze strany stávajícího ombudsmana Křečka.<sup>156</sup> Ten dokonce zastával tezi, že ombudsman nemá chránit lidská práva a brojil proti rozšíření svých kompetencí o NHRI.<sup>157</sup> Souvisejícím problémem je nejednoznačné legislativní vymezení postavení ombudsmana a jeho zástupce<sup>158</sup>, což v praxi vedlo k řadě konfliktů. Došlo dokonce k „vyprázdňování“ funkce zástupce, když se ombudsman Křeček rozhodl odejmout své zástupkyni Šimůnkové veškerou přidělenou působnost, v důsledku čehož zůstala zástupkyně zcela bez přidělené agendy a na svůj post následně rezignovala.<sup>159</sup> „Výbušný“ až „destrukční“ potenciál tohoto modelu, o kterém v teoretické rovině pojednává Šabatová již v roce 2008, se tak o několik let později skutečně projevil.<sup>160</sup>

Ve světle výše uvedeného se nejeví monokratická povaha instituce ombudsmana, a zejména nevyjasněná pozice ombudsmana a jeho zástupce, pro výkon NHRI jako ideální. Na uvedené poukazují i Chamráthová a Svoboda, kteří jako jedno z možných řešení uvádí vytvoření více ombudsmanů pod jednou střešou ombudsmanské instituce, což by umožnilo jejich specializaci na různé oblasti: „*Vzhledem k postupnému rozšiřování agendy instituce do mnoha různých, s originální působností často jen velmi volně souvisejících oblastí, by se specializace jednotlivých ombudsmanů mohla v budoucnu ukázat jako žádoucí.*“<sup>161</sup> Autoři však toto řešení nepreferují, neboť jsou názoru, že kolegialita ombudsmanské instituce jde proti jejímu tradičnímu chápání v České

<sup>152</sup> Úřad Vysokého komisaře OSN pro lidská práva, 2010a, op. cit., s. 17.

<sup>153</sup> HAÁSZ, op. cit., s. 7.

<sup>154</sup> Úřad Vysokého komisaře OSN pro lidská práva, 2010a, op. cit., s. 17. Viz též SMITH, op. cit., 927.

<sup>155</sup> Tomu lze v pozitivním slova smyslu vděčit prvnímu ombudsmanovi, Otakarovi Motejlovi, který instituci zbudoval a byl ztělesněním jejího smyslu a poslání.

<sup>156</sup> BOKOVÁ, op. cit. Viz také otevřený dopis právníků a akademiků Stanislavu Křečkovi: Právníci a akademici dnes odeslali otevřený dopis Stanislavu Křečkovi. Požadují, aby vykonával funkci ombudsmana řádně. *Právo21* [online]. 2020. Dostupné z: <https://pravo21.cz/spolecnost/pravnici-a-akademici-dnes-odeslali-otevreny-dopis-stanislavu-kreckovi-pozaduji-aby-vykonaval-funkci-ombudsmana-radne>

<sup>157</sup> KŘEČEK, 2019, op. cit.

<sup>158</sup> Třebaže jde *de lege lata* o rovnocenné subjekty, fakticky činnost zástupce závisí na aktu pověření od ombudsmana (srov. § 2 odst. 4, druhá věta zákona o veřejném ochránci práv). Pro hlubší analýzu viz CHAMRÁTHOVÁ, A., SVOBODA, T. Veřejný ochránce práv jako monokratický orgán. *Jurisprudence*. 2018, č. 4, s. 20–32.

<sup>159</sup> Zástupkyně ombudsmana Šimůnková rezignuje. Nesouhlasí s přístupem Křečka. *Česká televize* [online]. 2022 [cit. 4. 12. 2022]. Dostupné z: <https://ct24.ceskatelevize.cz/domaci/3523018-zastupkyne-ombudsmana-simunkova-rezignuje-nesouhlasí-s-přístupem-krecka>

<sup>160</sup> ŠABATOVÁ, op. cit., s. 111.

<sup>161</sup> CHAMRÁTHOVÁ, SVOBODA, op. cit., s. 31.

republice. Uvádí též, že specializace instituce by bylo možné dosáhnout i vytvořením více zástupců ombudsmana.<sup>162</sup> Tuto úvahu vznáší i Křeček, který zvažuje vytvoření vícero specializovaných ombudsmanů či rozdělení působností mezi několik specializovaných zástupců.<sup>163</sup>

Lze jistě souhlasit, že ombudsman je v České republice tradičně chápán jako monokratická instituce. Je však otázka, zda se tato instituce již neproměnila natolik, kdy je stávající monokratická povaha nevyhovující a je naopak na čase uvažovat o jejím řízení formou kolegiálního orgánu. Tím spíše, pokud se má instituce stát NHRI, jež má být zřízena na pluralitním základě. K zajištění principu plurality se proto jeví žádoucí ustanovit více ombudsmanů, případně zřídit více zástupců ombudsmana, jakož i specifikovat vztahy mezi nimi a vymezit rozsah oprávnění.<sup>164</sup> Minimální nutná změna by se měla týkat § 2 odst. 4 zákona tak, aby se zabránilo konfliktům mezi veřejným ochráncem práv a jeho zástupcem, což Česká republika opakovaně doporučuje ECRI.<sup>165</sup>

Je samozřejmě na hlubší rozbor, který jde nad rámec tohoto článku, jak počet ombudsmanů, případně zástupců ombudsmana navýšit, jaký by měl být jejich ideální počet a jak by mělo vypadat rozhraničení jejich pravomocí.<sup>166</sup> Pro ilustraci lze pouze ve stručnosti odkázat na mezinárodní srovnání, kde je pluralita zajištěna přímo na úrovni ombudsmanů či vícero zástupců jediného ombudsmana.

Poukázat lze například na rakouský model, kde je tamní NHRI (Rakouská ombudsmanská rada, AOB) koncipována jako kolegiální těleso složené ze tří ombudsmanů. Výhodou tohoto modelu je srozumitelné rozdělení působností, kdy se na počátku mandátu ombudsmani dohodnou na rozdělení svých věcných působností a následně je každý ombudsman odpovědný za svěřenou výšeč ombudsmanského mandátu.<sup>167</sup> Kolegiální je též například ombudsmanská instituce Lichtenštejnska (2 ombudsmani)<sup>168</sup> nebo Taiwanu (29 ombudsmanů).<sup>169</sup> Za příklady monokratických ombudsmanských institucí s vícero zástupci lze uvést Veřejného ochránce práv Gruzie (jeden ombudsman a tři zástupci) a Lidskoprávního ombudsmana

<sup>162</sup> CHAMRÁTHOVÁ, SVOBODA, op. cit., s. 31, pozn. 82.

<sup>163</sup> KŘEČEK, S. Budoucnost ombudsmana – zamyšlení nad aktuálními problémy. *15 let činnosti veřejného ochránce práv (sborník z konference)* [online]. 2015, s. 58 [cit. 3. 7. 2022]. Dostupné z: [https://www.ochrance.cz/dokument/ochrance\\_sbornik\\_iii\\_2015\\_sazba\\_cz\\_07/ochrance\\_sbornik\\_iii\\_2015\\_sazba\\_cz\\_07.pdf](https://www.ochrance.cz/dokument/ochrance_sbornik_iii_2015_sazba_cz_07/ochrance_sbornik_iii_2015_sazba_cz_07.pdf)

<sup>164</sup> Sládeček však upozorňuje na názory, podle nichž může být dělba působnosti nežádoucím tříštěním sil a zeslabováním instituce. Viz SLÁDEČEK, 2011, op. cit., s. XVI.

<sup>165</sup> ECRI report on the Czech Republic – 5th monitoring cycle. *ECRI* [online]. 2015, n. CRI(2015)35ECRI, body 116–117. Dostupné z: [<sup>166</sup> Lhotský navrhuje dva zástupce. Viz LHOTSKÝ, op. cit. Jeden zástupce by mohl například plnit roli dětského ombudsmana. Druhému zástupci \(případně vícero zástupcům\) by mohla být svěřena poměrná část zbývajících působností.](https://hudoc.ecri.coe.int/eng?i=CZE-CbC-V-2015-035-CZE; ECRI, 2020, op. cit., body 3–4.</a></p>
</div>
<div data-bbox=)

<sup>167</sup> Organisation. *Austrian Ombudsman Board* [online]. [cit. 4. 12. 2022]. Dostupné z: <https://volksanwaltschaft.gv.at/en/about-us#anchor-index-1678>

<sup>168</sup> Ombudspersons. *Seimas Ombudsmen's Office* [online]. Dostupné z: <https://www.lrski.lt/en/seimo-kontrolieriai/>

<sup>169</sup> Members. *The Control Yuan of the Republic of China (Taiwan)* [online]. Dostupné z: <https://www.cy.gov.tw/EN/IntraGen.aspx?n=251&expire=6>. Zajímavostí je, že v souvislosti se zřízením NHRI bylo 10 ombudsmanů pověřeno výkonem NHRI, přičemž zbývajících 19 nadále vykonává dosavadní agendy ombudsmanské instituce. Pro více informací viz DOUBEK, P. National Human Rights Institution and National Preventive Mechanism 'within' the Control Yuan. *Taiwan Human Rights Journal*. 2021, roč. 6, č. 1, s. 3–28.

Slovinska (jeden ombudsman a čtyři zástupci). Třebaže v čele těchto institucí stojí formálně jedna osoba ombudsmana, oba ombudsmani přenesli výkon lidskoprávních působností na své zástupce a pověřili je též vedením relevantních lidskoprávních odborů své kanceláře. Tím je zajištěna srozumitelná organizace práce a odpovědnost za přidělenou výšeč lidskoprávní působnosti NHRI.

### 3.2 Poradní orgán

S požadavkem na pluralitu se pojí též požadavek na efektivní spolupráci s ostatními subjekty hájící lidská práva, což se týká především lidskoprávních nevládních organizací.<sup>170</sup> Smith správně upozorňuje, že navázání spolupráce s těmito subjekty je odpovědností NHRI, neboť jde o vytvoření nezbytného „kanálu“ pro kontrolu činnosti NHRI ze strany občanské společnosti, jakož i cenný zdroj informací a poznatků z praxe pro činnost NHRI.<sup>171</sup> Je proto pochopitelné, že bývá doporučováno, aby NHRI spolupráci s občanskou společností formalizovala, například tím, že zřídí speciální poradní orgán.<sup>172</sup>

Existence poradního orgánu je považována za naplnění požadavku plurality,<sup>173</sup> což platí zejména tam, kde je NHRI zřízena na monokratickém základě. Český ombudsman takovým poradním orgánem nedisponuje, na což upozorňuje Lhotský a doporučuje jeho zřízení.<sup>174</sup> Analýza NHRI si tohoto deficitu všímá též, avšak poukazuje na skutečnost, že v současné době je již ombudsman vybaven poradním orgánem pro práva osob se zdravotním postižením. Zde je však třeba upozornit, že se jedná o specifický orgán vytvořený pro účely CRPD body, který je složen z osob se zdravotním postižením a osob hájících jejich práva<sup>175</sup>, a nelze jej tedy považovat za všeobecný poradní orgán pro potřeby NHRI.<sup>176</sup> Bez ohledu na to, zda ombudsman zůstane monokratickým úřadem, nebo se přemění v kolegiální orgán, jeví se proto jako nezbytné zřídit poradní orgán, který bude složen ze zástupců občanské společnosti.<sup>177</sup> Za příklad poradních orgánů, složených z nejrůznějších expertů a zástupců občanské společnosti, lze uvést například Human Rights Advisory Council (Menschenrechtsbeirat)

<sup>170</sup> Zapojeny však mají být všechny subjekty občanské společnosti včetně náboženských skupin, odborů, médií, akademických institucí, apod. Viz Toolkit for Collaboration with National Human Rights Institutions, United Nations Development Programme. *Office of the High Commissioner for Human Rights* [online]. 2010, s. 36 [cit. 4. 12. 2022]. Dostupné z: <https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Countries/NHRI/GANHRI/UNDP-OHCHR-Toolkit-high-res.pdf>

<sup>171</sup> SMITH, op. cit., s. 940.

<sup>172</sup> Úřad Vysokého komisaře OSN pro lidská práva, 2010a, op. cit., s. 17.

<sup>173</sup> Ibid.

<sup>174</sup> LHOTSKÝ, op. cit., s. 6–7.

<sup>175</sup> Monitorování práv lidí s postižením. *Věřejný ochránce práv* [online]. Dostupné z: <https://www.ochrance.cz/působnost/monitorovani-prav-osob-se-zdravotnim-postizenim/>

<sup>176</sup> Lze se však samozřejmě tímto poradním sborem inspirovat a vytvořit na obdobném základě poradní orgán pro NHRI, jakož i pro další lidskoprávní tělesa (zejména se jeví žádoucí vytvoření poradního orgánu pro činnost NPM).

<sup>177</sup> LHOTSKÝ, op. cit., s. 6.

rakouského ombudsmana<sup>178</sup> či Human Rights Ombudsman Council (Svet varuha za človekove pravice) slovinského ombudsmana.<sup>179</sup>

### 3.3 Zapojení občanské společnosti do procesu zřizování NHRI

Princip plurality se projevuje i v požadavku na zapojení subjektů občanské společnosti do procesu zřizování NHRI, což se může projevovat například formou občanských konzultací či právem nejrůznějších společenských skupin navrhnout vlastní kandidáty na členy NHRI.<sup>180</sup> V České republice není tento požadavek zcela naplněn, neboť kandidáty na pozici ombudsmana a jeho zástupce volí poslanecká sněmovna z kandidátů, které navrhuje prezident republiky a Senát<sup>181</sup>, a neexistuje žádný zákonný rámec, který by do procesu výběru přímo zapojil subjekty občanské společnosti. K posílení plurality se tedy jeví vhodné zapojit občanskou společnost do procesu ustanovování NHRI například zavedením občanských konzultací či práva občanské společnosti na navrhování vlastních kandidátů na člena (členy) NHRI.<sup>182</sup>

## Závěr: Několik úvah k novele zákona a organizační struktuře kanceláře ombudsmana

V souhrnné zprávě za rok 2009 vyjádřil ombudsman Otakar Motejl přání, aby si instituce veřejného ochránce práv „do budoucna uchovala punc ombudsmanské čistoty a těžžila z výhod vlastní bezmoci, neboť právě to ji činí silnou.“<sup>183</sup> Je zjevné, že legislativní praxe šla v průběhu let jiným směrem a „severskou“ instituci ombudsmana transformovala do podoby faktické lidskoprávní instituce. Otázku, zda tak zákonodárce činil z důvěry k této instituci<sup>184</sup>, nebo z ryze pragmatických důvodů, přenechám právním historikům.

Faktem zůstává, že stávající lidskoprávní podoba veřejného ochránce práv je vhodnou (a zdá se, že jedinou) platformou pro zřízení NHRI v České republice.<sup>185</sup> Třebaže nelze mít v obecné rovině o přínosu ombudsmana lidskoprávní instituci pochyb, je třeba mít na paměti, že nejde o jeho další doplňkovou působnost, ale naopak o ústřední úkol, z něhož mají ostatní působnosti vycházet.<sup>186</sup> Ke zřizování NHRI je proto nutné přistupovat nikoliv jako k „rozšiřování působnosti“ ombudsmana (jako tomu bylo doposud), ale spíše je třeba

<sup>178</sup> Human Rights Advisory Council. *Austrian Ombudsman Board* [online]. Dostupné z: <https://volksanwaltschaft.gv.at/en/preventive-human-rights-monitoring/human-rights-advisory-council>

<sup>179</sup> Human Rights Ombudsman Council. *Human Rights Ombudsman* [online]. Dostupné z: <https://www.varuh-rs.si/en/about-us/organisational-units-and-hro-council/human-rights-ombudsman-council/>

<sup>180</sup> GANHRI, 2018, op. cit., s. 20–21; Úřad Vysokého komisaře OSN pro lidská práva, 2010a, op. cit., s. 37–38.

<sup>181</sup> Ustanovení § 2 odst. 1 zákona o veřejném ochránci práv.

<sup>182</sup> Lhotský považuje za nejvhodnější veřejné výběrové řízení (obdobně jako je tomu u výběru kandidátů na soudce ESLP) (osobní komunikace s Janem Lhotským, 30. 12. 2022).

<sup>183</sup> Souhrnná zpráva o činnosti veřejného ochránce práv 2009. *Veřejný ochránce práv* [online]. 2010, s. 167. Dostupné z: [https://www.ochrance.cz/dokument/2010/Souhrnna\\_zprava\\_VOP\\_2009.PDF](https://www.ochrance.cz/dokument/2010/Souhrnna_zprava_VOP_2009.PDF)

<sup>184</sup> Ibid.

<sup>185</sup> Lze souhlasit i s Valou, že u nás v současnosti není vhodnější instituce, než ombudsman. Viz VALA, op. cit., s. 38.

<sup>186</sup> Analýza NHRI, op. cit., s. 27.



hovořit o „reformě“ vedoucí k vytvoření instituce o zcela nové kvalitě. V tomto smyslu si tedy patrně nevystačíme s legislativní změnou srovnatelnou s již provedenými novelizacemi,<sup>187</sup> ale bude třeba provést změny daleko zásadnější.

Problematické zakotvení působnosti NPM ukazuje, že nestačí pouze formálně doplnit zákon o nová ustanovení,<sup>188</sup> ale je třeba se zamyslet nad jeho systematickou a provázaností s implementovanými lidskoprávními závazky.<sup>189</sup> Klíčové legislativní změny se týkají otázky, zda má instituce zůstat i nadále monokratická<sup>190</sup>, jak a do jaké míry zapojit občanskou společnost do volby ochránce<sup>191</sup>, jakým způsobem zřídit poradní orgán<sup>192</sup> a jak se legislativně vypořádat s otázkou mlčenlivosti ochránce. Samozřejmě bude též třeba doplnit ustanovení týkající se chybějících oprávnění dle Pařížských principů. Schorm připomíná též nutnost upřesnit některá zakotvená pravidla<sup>193</sup> a provést novelu za účelem zřízení dětského ombudsmana.<sup>194</sup>

Je zjevné, že revize by měla proběhnout též na podzákoně úrovni, zejména v organizačních předpisech kanceláře ombudsmana.<sup>195</sup> Zde by měla být pečlivě posouzena stávající organizační struktura kanceláře tak, aby odpovídala jak zavedeným lidskoprávním tělesům (zejména zřízení speciálního oddělení pro činnost NPM), tak požadavkům Pařížských principů kladoucím důraz na srozumitelnost a hladký výkon aktivit NHRI.<sup>196</sup>

Třebaže je organizační struktura NHRI významným indikátorem její akceschopnosti,<sup>197</sup> mezinárodní standardy nenabízí žádný konkrétní návod, jak si má instituce svoji strukturu

<sup>187</sup> Ibid.

<sup>188</sup> Lhotský toto řešení označuje za „minimalistické“. Viz LHOTSKÝ, op. cit., s. 5.

<sup>189</sup> LHOTSKÝ, op. cit., s. 6.

<sup>190</sup> Pokud by bylo zvoleno zastoupení instituce kolegiálním orgánem, bylo by nutné též změnit terminologii zákona o veřejném ochránci práv (nehovořit o jednom ochránci) a zejména revidovat § 2 odst. 1 a 4 zákona.

<sup>191</sup> Nutná revize § 2 odst. 1 zákona o veřejném ochránci práv.

<sup>192</sup> Obdobně jako poradní orgán pro CRPD body podle § 25a zákona o veřejném ochránci práv.

<sup>193</sup> Jedná se například o úpravu pravidel pro odložení podnětu (§ 12 zákona o veřejném ochránci práv) tak, aby ochránce měl možnost odložit podnět také tehdy, pokud namítané pochybení úřadu nemohlo mít vliv na výsledek jednání úřadu nebo jde o věc nepatrného významu, nebo nemít povinnost o odložení podnětu a důvodech pro takový krok vyzoomat stěžovatele písemně. Další upřesnění by se mohla týkat námitky povinnosti mlčenlivosti vyplývající z právního předpisu nebo ze smlouvy vůči ochránci, rozhovorů se zaměstnanci úřadu bez přítomnosti jiných osob, pořizování kopií a obrazových záznamů ze spisů, návrhu nápravných opatření již v samotné první výzvě, kterou ochránce adresuje úřadu, aby se ke stížnosti vyjádřil. In E-mailová komunikace s JUDr. Vítem Alexanderem Schormem ze dne 6. 1. 2023.

<sup>194</sup> E-mailová komunikace s JUDr. Vítem Alexanderem Schormem ze dne 6. 1. 2023.

<sup>195</sup> Chamráthová v této souvislosti správně upozorňuje na neveřejnost interních pravidel Kanceláře ombudsmana: „Je tak poměrně obtížné odhadnout, čím se vlastně ochránce při své činnosti řídí a čím se cítí být vázán.“ In: CHAMRÁTHOVÁ, A. Pravidla vztahující se na činnost veřejného ochránce práv a kritéria uplatnitelná na užití jeho volné úvahy. *Časopis pro právní vědu a praxi*, 2019, roč. 27, č. 1, s. 74–75, 82. DOI: <https://doi.org/10.5817/CPVP2019-1-4>. Dostupné z: <https://journals.muni.cz/cpvp/article/view/11568>

<sup>196</sup> Pařížské principy, princip B.2; Úřad Vysokého komisaře OSN pro lidská práva, 2010a, op. cit., s. 165.

<sup>197</sup> Capacity Assessment Manual for National Human Rights Institutions. *UNDP Asia-Pacific Regional Centre et partners* [online]. 2010, s. 35–37 [cit. 4. 12. 2022]. Dostupné z: [https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Countries/NHRI/GANHRI/OHCHR-UNDP-APF\\_Capacity\\_Assessment\\_Manual\\_NHRIs.pdf](https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Countries/NHRI/GANHRI/OHCHR-UNDP-APF_Capacity_Assessment_Manual_NHRIs.pdf); Global Principles for the Capacity Assessment of National Human Rights Institutions. *GANHRI et partners* [online]. 2016, s. 40 [cit. 4. 12. 2022]. Dostupné z: <https://ganhri.org/wp-content/uploads/2020/03/GANHRI-UNDP-OHCHR-Global-Principles-for-the-Capacity-Assessment-of-NHRIs.pdf>

a interní procesy nastavit. Lze toliko odkázat na opakovaná doporučení k jasnému vymezení rolí a odpovědnosti jednotlivých členů NHRI,<sup>198</sup> uplatnění strukturovaného přístupu k řízení,<sup>199</sup> minimalizace vícestupňového řízení,<sup>200</sup> formalizování rozhodovacích procesů, nastavení kanálů komunikace napříč institucí a vyjasnění forem odpovědnosti osob na řídicích pozicích.<sup>201</sup>

Je evidentní, že organizační struktura kanceláře dosud neodpovídá mandátu a funkcím NHRI, neboť její jednotlivé organizační složky jsou převážně zaměřené na vyřizování stížností a nezohledňují (věcně ani personálně) komplexní přístup k ochraně a prosazování lidských práv.<sup>202</sup> Dalším problémem je vícestupňové řízení instituce, kdy osoby přímo odpovědné za realizaci lidskoprávních působností (vedoucí příslušných lidskoprávních odborů) jsou zařazeny na nejnižším stupni řízení kanceláře. Nadřízení vedoucí kanceláře<sup>203</sup> tak mají „právo veta“ k činnosti jednotlivých odborů, přestože nemusí být věcně specializovaní na výkon té či které působnosti a kumulují v sobě odpovědnost za všechny působnosti ombudsmana. Uvedené bylo demonstrováno i na činnosti NPM, který je funkčně a organizačně „utopen“ hluboko v organizační struktuře kanceláře a chybí mu požadovaná autonomie a viditelnost.<sup>204</sup>

Akreditaci na NHRI by tedy mělo dojít i k posílení role stávajících a nově zřizovaných lidskoprávních oddělení kanceláře a upřednostnění modelu, kdy je řízení jednotlivých lidskoprávních působností postaveno na roveň ombudsmana či jeho zástupců. Tímto by mohlo být dosaženo i srozumitelnějšího vymezení jednotlivých lidskoprávních působností, zvýšení jejich viditelnosti a snad i posílení jejich efektivity. Majerčík však upozorňuje na riziko související s akreditací, kdy by si jednotlivá oddělení mohla začít konkurovat, bojovat o pozornost, a zaměření kanceláře by se tak mohlo navenek rozmělnovat a stát se nečitelným.<sup>205</sup>

Je tedy třeba dbát o to, aby nebyla jedna působnost upřednostňována na úkor druhé, ale aby každá našla v organizační struktuře místo, které potřebuje k hladké realizaci svých činností.<sup>206</sup> Toho by bylo možné dosáhnout zřízením vícero ombudsmanů (či specializovaných zástupců), kteří budou přímo odpovědní za realizaci činnosti toho či kterého oddělení.

<sup>198</sup> Ibid., s. 36.

<sup>199</sup> Volný překlad anglického „structured approach to management“. Úřad Úřad Vysokého komisaře OSN pro lidská práva, 2010a, op. cit., s. 156.

<sup>200</sup> Ibid.

<sup>201</sup> Ibid.; UNDP Asia-Pacific Regional Centre et partners, op. cit., s. 35–6.

<sup>202</sup> Což samozřejmě souvisí s výše řečeným, že řada požadavků Pařížských principů není dosud naplněna.

<sup>203</sup> Organizační řád Kanceláře veřejného ochránce práv, op. cit. 113.

<sup>204</sup> Stal se tedy spíše opak toho, před čím varoval Sládeček v roce 2003, tedy aby mandát NPM neparalyzoval činnost „mateřské“ instituce ombudsmana. Některé Sládečkovy výtky (zejm. odlišné působení NPM a ombudsmana a nejednoznačné institucionální zakotvení) jsou však platné i dnes. SLÁDEČEK, V. Teoretické problémy působnosti ombudsmana, jeho působení ve vztahu k jiným orgánům a institucím. In: HRABCOVÁ, D. (ed.). *Působení ombudsmana v demokratické společnosti – Sborník příspěvků přednesených na mezinárodní vědecké konferenci dne 5. června 2003*. Brno: Masarykova univerzita, 2003, s. 18.

<sup>205</sup> MAJERČÍK, op. cit., s. 52.

<sup>206</sup> Je například evidentní, že zatímco komplexní charakter činnosti NPM vyžaduje specifickou organizační strukturu včetně formalizované spolupráce s experty, jiné působnosti (například sledování nucených návratů) se bez specializované organizační struktury mohou obejít.

Je vhodné též uvažovat o zřízení speciálního organizačního útvaru, který by činnost NHRI koordinoval, což připomíná Schorm.<sup>207</sup> Za příklad NHRI s jasnou organizační strukturou lze uvést ombudsmanskou instituci Slovinska, kde každý ze zástupců ombudsmana stojí v čele specifické lidskoprávní divize<sup>208</sup> a je současně pověřen výkonem určité lidskoprávní oblasti, za níž je v průběhu svého mandátu odpovědný.<sup>209</sup>

Je nepochybné, že výše nastolené otázky nelze kvalifikovaně zodpovědět, aniž bychom se zamysleli nad tím, jakou vlastně chceme lidskoprávní instituci, respektive, jakého chceme ombudsmana, poté co bude akreditován jako lidskoprávní instituce. Má lidská práva v České republice chránit a prosazovat nadále „severský“ ombudsman, nebo naopak „vylepšený ombudsman“, <sup>210</sup> který bude ombudsmana připomínat toliko svým názvem? Třebaže transformace ombudsmana v NHRI není snadný úkol, lze vyjádřit naději, že se nakonec v českém právním prostředí usadí stejně jako se usadila instituce ombudsmana a že si obrazně řečeno (slovy Otakara Motejla) „vydupe pelíšek nebo cestičky jako ten králik, když se někam stěhuje.“<sup>211</sup> Snad rostoucí zájem odborné veřejnosti o tuto problematiku přinese již brzy nové podněty a zamyšlení, které proces nalézání odpovídající NHRI usnadní. Věřím, že provedená sonda do působnosti NPM a požadavku plurality k tomuto hledání přispěje.

<sup>207</sup> E-mailová komunikace s JUDr. Vítem Alexanderem Schormem ze dne 6. 1. 2023.

<sup>208</sup> Jedná se o konkrétně o NPM, lidskoprávní centrum, ochranu práv dětí a lidskoprávní výbor. Viz Organisational Units and HRO Council. *Human Rights Ombudsman* [online]. [cit. 4. 12. 2022]. Dostupné z: <https://www.varuh-rs.si/en/about-us/organisational-units-and-hro-council/>

<sup>209</sup> Viz blíže DOUBEK, 2021, op. cit., s. 14.

<sup>210</sup> Pojem „vylepšený ombudsman“ používá deník iDNES a poměrně hezky vystihuje současné polemiky mezi tradiční ombudsmanskou rolí a NHRI. Viz Vylepšený ombudsman. Česko oprašuje myšlenku národní lidskoprávní instituce. *iDNES* [online]. 2022 [cit. 4. 12. 2022]. Dostupné z: [https://www.idnes.cz/zpravy/domaci/narodni-lidskopravni-instituce-cesko-urad-vlady-zrizeni-problemy-urad-ombudsmana-laurencikova-krecek.A220815\\_143341\\_domaci\\_lre](https://www.idnes.cz/zpravy/domaci/narodni-lidskopravni-instituce-cesko-urad-vlady-zrizeni-problemy-urad-ombudsmana-laurencikova-krecek.A220815_143341_domaci_lre)

<sup>211</sup> MOTEJL, op. cit., s. 95. Motejl toto přirovnání pronesl v roce 2003 ve vztahu k „usazování“ instituce ombudsmana. Dvacet let poté to platí obdobně pro NHRI.