**Vznik národní lidskoprávní instituce v České republice – v čem se lze inspirovat v Norsku?**

Kristin Høgdahl, *Norges institusjon for menneskerettigheter, Oslo, Norské království*

Roman Zapletal, *Kancelář veřejného ochránce práv, Brno, Česká republika*

***Česká republika je společně s Maltou a Itálií v rámci EU jednou z posledních zemí, v nichž dosud nebyla zřízena a akreditována vnitrostátní instituce s širokým mandátem k ochraně a prosazování lidských práv (tzv. národní lidskoprávní instituce, NHRI). Česko za tento nedostatek dlouhodobě čelí kritice, a to jak setrvalé mezinárodní ze strany OSN, Rady Evropy i EU, tak i v posledních letech stále sílící lokální ze strany zástupců tuzemské občanské společnosti. Současný legislativní vývoj v podobě vládního návrhu předpokládá svěření mandátu NHRI úřadu ombudsmana (Kanceláři veřejného ochránce práv) prostřednictvím novelizace zákona o veřejném ochránci práv. Proto lze nyní považovat za vhodné seznámit se blíže s tím, co je to NHRI v praxi a jakou přidanou hodnotu bude mít ke stěžejnímu zaměření ombudsmana na individuální stížnosti. Norská zkušenost zde může dobře posloužit jako cenný zdroj inspirace, protože se orientuje na širší obraz systémových nedostatků, které mohou být příčinou jednotlivých stížností nebo mohou být zcela přehlíženy.***

Cílem tohoto článku[[1]](#footnote-1) je poskytnout informativní přehled mezinárodních požadavků, které musí splňovat národní lidskoprávní instituce, a to na základě klíčových aspektů činnosti Norské národní instituce pro lidská práva (*Norges institusjon for menneskerettigheter*, dále jen „norská NHRI“). Lze se domnívat, že některé osvědčené postupy mohou být přenositelné do českého prostředí a aplikovatelné v rámci Kanceláře veřejného ochránce práv (dále jen „Kancelář“) v případě, že jí bude svěřen mandát národní lidskoprávní instituce (dále jen „NHRI“).

NHRI lze charakterizovat jako **nezávislé a pluralitní expertní instituce, jimž je na základě (ústavního) zákona svěřen široký mandát k ochraně a prosazování lidských práv.** Za tímto účelem musejí NHRI dodržovat tzv. **Pařížské principy**,[[2]](#footnote-2) vyjadřující souhrn pravidel a předpokladů pro úspěšnou akreditaci udělovanou Podvýborem pro akreditaci Globální aliance národních lidskoprávních institucí (GANHRI).

V prvé řadě je třeba zdůraznit, že Pařížské principy podporují, ale nevyžadují, aby NHRI přijímaly individuální stížnosti. Norská NHRI je institucí oddělenou od úřadu norského ombudsmana, který je k výkonu této agendy pověřen. Tato elementární odlišnost oproti modelu, jehož zavedení se v ČR podle předmětného návrhu novely zákona o veřejném ochránci práv (č. 349/1999 Sb.) předpokládá, limituje rozsah vzájemného porovnávání praktického fungování norské NHRI a Kanceláře. Avšak na druhou stranu, širší a systémové zaměření norských kolegů zdůrazňuje nové prvky, které je třeba do činnosti Kanceláře začlenit a zavést. V tomto smyslu se dá identifikovat několik oblastí dobré praxe norské NHRI, které mohou být inspirací pro praktickou implementaci NHRI v ČR.

**Za zvláště zajímavé jsou konkrétně považovány především následující postupy:**

1. NHRI jako rádce (*advisor*), hlídací pes (*watchdog*), spojovatel (*bridge-builder*) a učitel (*educator*);
2. kritéria pro prioritizaci činností, kterým se v rámci aktivit NHRI blíže věnovat;
3. lidskoprávní osvěta a vzdělávání, aktivní spolupráce se studenty;
4. komunikace s veřejností prostřednictvím sociálních sítí;
5. komplexní monitorování mezinárodních lidskoprávních závazků a doporučení adresovaných státu (zvláště za účelem podávání tzv. stínových zpráv).

***Ad 1.: čtyři základní role NHRI***

Cíl NHRI je dostatečně jasný: podporovat a chránit lidská práva na vnitrostátní úrovni. Pojem NHRI je však pro mnohé poměrně obtížně uchopitelný: co je to za instituci a co dělá. Domníváme se, že to lze názorně vysvětlit odkazem na čtyři základní role či funkce, které NHRI plní.[[3]](#footnote-3) Uvedené kvarteto by mělo rovněž tvořit základní rámec pro prezentaci a komunikaci týkající se lidskoprávních aktivit ve vztahu k široké veřejnosti. Jedná se o tyto role:

* **rádce** (*advisor*),
* **hlídací pes** (*watchdog*),
* **spojovatel** (*bridge-builder*),
* **učitel** (*educator*).

**Role rádce** směřuje k moci výkonné (exekutivě) a spočívá především v možnosti iniciace legislativních změn (doporučení na vydání, změnu či zrušení právních předpisů), ale také v doporučeních, jak zlepšit lidská práva v praxi. **Role hlídacího psa** spočívá v širokém monitoringu a (dostatečně hlasitém) upozorňování na stávající nedostatky v oblasti lidských práv a právního státu. **Role spojovatele** vyjadřuje propojení mezi státními orgány a občanskou společností a související zajištění podpory při utváření platformy pro jejich vzájemnou širokou interakci a spolupráci a zapojování se do mezinárodních monitorovacích mechanismů. **Role učitele** míří na šíření informací, zvyšování všeobecného povědomí o lidských právech a podílení se na lidskoprávním vzdělávání.

***Ad 2.: kritéria pro prioritizaci lidskoprávních témat***

Je nutné, aby NHRI měly široký mandát pro ochranu a prosazování lidských práv. Musí být schopny řešit jakýkoli problém v oblasti lidských práv podle svého výběru. V praxi nebude možné, aby NHRI pokrývala všechny dílčí aspekty v každé oblasti lidských práv najednou. Proto je jednoznačně nutné stanovit priority, kterým tématům bude ve stanoveném časovém rámci věnována zvýšená pozornost.

Prvním krokem je zmapování problémů v oblasti lidských práv. Ty mohou odrážet aktuální dynamiku společenského vývoje a potřebu reagovat na vznikající (nežádoucí) situaci nebo systematický přístup k určitému problému v oblasti lidských práv. V českém kontextu by NHRI byla pro většinu obyvatelstva neznámou institucí, i kdyby byla zřízena jako součást úřadu ombudsmana. Proto se může ukázat jako velmi vhodné zaměřit se na začátku fungování na známé lidskoprávní otázky (např. nenávistné projevy, domácí násilí, životní prostředí) a teprve později se věnovat progresivnějším tématům (např. problematice LGBTQIA+ osob).

Ve své praktické činnosti norská NHRI uplatňuje následující **soubor kritérií pro stanovení prioritních témat, kterými se bude hlouběji zabývat**, a to nejen při přípravě tematických zpráv, ale průřezově ve všech svých činnostech; tato kritéria mají kumulativní povahu, takže daná otázka je vždy posuzována a prioritizována na základě vyhodnocení všech níže uvedených faktorů, konkrétně čtyř základních a čtyř praktických:

Základní kritéria:

1. **Význam pro lidská práva** – problém explicitně nebo implicitně spadá do oblasti lidských práv
2. **Závažnost** – problém je závažný vzhledem ke zranitelnosti obětí, souvisejícím okolnostem a důvodům nastání situace
3. **Rozsah** – problém se týká vysokého počtu osob všeobecně nebo v rámci skupiny
4. **Reprezentativnost** – výběr témat by měl co nejvíce odrážet šíři témat v zákonném mandátu

Praktická kritéria:

1. **Časová relevance** – téma je politicky relevantní a je předmětem vládní iniciativy (tvoří „okno příležitosti“), která zvýší možnost průlomu
2. **Překryv s jinými aktéry** – pokud se danou problematikou zabývají vhodným způsobem jiní aktéři, je třeba posoudit, zda zapojení NHRI přinese přidanou hodnotu
3. **Vnímání NHRI navenek** – může být problém řešen a komunikován způsobem, který podporuje a prosazuje nezávislost, legitimitu a integritu instituce?
4. **Další praktické úvahy** – kompetence NHRI, dostupné zdroje atd.

Význam výše uvedených kritérií v praxi lze ilustrovat na prioritních tématech norské NHRI pro rok 2022, kterými byly: zranitelné skupiny, menšiny – starší osoby, osoby drogově závislé a etnické menšiny (v norském kontextu zejména původní obyvatelstvo, Sámové), svoboda projevu (v kontextu ochrany práva na soukromí) a změna klimatu a lidská práva. Podobně lze poukázat na prioritní témata slovenské NHRI (*Slovenského národného strediska pre ľudské práva*) pro rok 2023: segregace menšin, situace v kontextu válečného konfliktu na Ukrajině, implementace doporučení z předchozích let.

***Ad 3.: Lidskoprávní povědomí a vzdělávání***

V rámci výše uvedené role učitele plní NHRI svůj mandát tím, že vyvíjí činnosti na podporu lidských práv prostřednictvím podpory všeobecného povědomí o lidských právech a širokého záběru vzdělávání v oblasti lidských práv. Znalost svých práv je klíčem k jejich uplatnění, což ukazuje, jak jdou podpora a ochrana ruku v ruce. Vypracované vzdělávací materiály by měly být jednak zpřístupněny veřejnosti v online podobě, jednak distribuovány domácím vzdělávacím institucím. V tomto ohledu je rovněž vhodné navázat užší spolupráci se školami všech stupňů a s univerzitami. Dále lze zajistit aktivní spolupráci se studenty vysokých škol (právnických a příbuzných humanitních oborů) formou stáží (krátkodobých i dlouhodobých), což může zajistit podporu v oblastech monitoringu národních i mezinárodních zdrojů, provádění výzkumu, ale i v dalších formách spolupráce dle aktuálních potřeb.

Jako praktický příklad toho, že Kancelář v této oblasti konkrétní výstupy již nyní vykazuje, může posloužit nedávné zpřístupnění **modulů e-learningového kurzu Základy antidiskriminačního práva** (viz [zde](https://diskriminace.netventic.net/login)) nebo zveřejnění ilustrované **Úmluvy o právech dítěte ve znění srozumitelném dětem** (viz [zde](https://deti.ochrance.cz/media/umluva_o_pravech_ditete_web_pdf.pdf)).

***Ad 4.: Komunikace s veřejností prostřednictvím sociálních sítí***

Komunikace se širokou veřejností také přímo souvisí s oblastí výchovy k lidským právům a potřebou zvyšovat povědomí o lidských právech, a to nyní více než kdy jindy, zejména prostřednictvím sociálních sítí, vzhledem k dynamice doby. V tomto ohledu lze aktivity a výstupy mediálního a PR týmu norské NHRI považovat za významný zdroj inspirace. Prezentovaný vysoce invenční a proaktivní přístup (v podobě celkově velmi svěžího stylu na sociálních platformách Facebook a Instagram) velmi vhodně kombinuje atraktivní a obsahově hodnotnou složku sdělení. Což zároveň významně přispívá i ke zvýšení povědomí nejen o oblasti lidských práv, jejich ochraně a prosazování, ale i o (lidskoprávních) aktivitách instituce obecně.

Tento přístup, který předpokládá přístupnou formu komunikace s širší veřejností, rovněž posiluje nezbytnou autoritu, legitimitu a transparentnost, kterou musí každá NHRI ve vztahu k veřejnosti nevyhnutelně mít. **Bez důvěry v nezávislost si lze dobře fungující NHRI jen těžko představit.**[[4]](#footnote-4)

***Ad 5.: komplexní monitorování mezinárodních doporučení v oblasti lidských práv***

Široký mandát NHRI v oblasti lidských práv vyžaduje komplexní monitorování situace v oblasti lidských práv. To zahrnuje systematické shromažďování informací a obhajobu založenou na faktech, což lze provádět různými způsoby. Jedním z modelů, který používá norská NHRI a který může být inspirací a být přenesen do Kanceláře, je **systematické zapojení do mezinárodních mechanismů monitorování lidských práv – nejprve podáváním zpráv s cílem zajistit příslušná doporučení a poté monitorovat provádění těchto doporučení.** Pravidelné a komplexní podávání **stínových zpráv** je jedním z klíčových aspektů výše zmíněné role NHRI jako hlídacího psa tím, že upozorňuje na problematické otázky na mezinárodní úrovni. Podporou a usnadňováním ve vztahu k občanské společnosti v oblasti její mezinárodní angažovanosti plní také funkci spojovatele.

Zpracování shrnutí veškerých doporučení reprezentativního výběru mezinárodních smluvních orgánů a jejich tematické uspořádání poskytne solidní výchozí bod pro komplexní monitorování lidských práv. Norská NHRI vychází ze základních smluvních orgánů OSN pro lidská práva monitorujících úmluvy, které Norsko ratifikovalo. Kompilace zveřejněná v roce 2020 je nyní k dispozici v databázi *Human Rights Tracker* (viz [zde](https://www.nhri.no/en/recommendations/)). Norská NHRI rovněž vyvinula některé další praktické nástroje na podporu tohoto přístupu, které by Kancelář mohla snadno přenést do českého prostředí.

Existuje mnoho mezinárodních smluv o lidských právech a nezávazných nástrojů, které lze monitorovat, jak je znázorněno rovněž v příloze tohoto textu, přičemž však při sestavování ucelených přehledů různých doporučení dochází k rozsáhlému překrývání témat.

**Za předpokladu, že bude v ČR legislativně zakotvena NHRI a odpovídajícím způsobem široký mandát k ochraně a prosazování lidských práv svěřen tuzemské instituci ombudsmana (Kanceláři veřejného ochránce práv), mohou být cenné praktické zkušenosti získané z činnosti norské NHRI významnou pomocí při dosahování efektivního fungování a výkonu nových kompetencí. Široký mandát v oblasti lidských práv, různé role a mnoho nástrojů, jež mají být monitorovány, jsou sice vysokou metou, nicméně lze konstatovat připravenost učinit první kroky, z nichž lze následnou činnost Kanceláře jako české NHRI formovat a dále rozvíjet.**

**Příloha**

Přehled mezinárodních lidskoprávních nástrojů (smluv), vytvořený v závislosti na ratifikaci příslušných úmluv ze strany ČR, doplněný o publikační číslo v příslušné Sbírce (zákonů, resp. mezinárodních smluv)

**Na (univerzální) úrovni OSN se jedná o následující úmluvy:**

* Mezinárodní úmluva o odstranění všech forem rasové diskriminace (**ICERD**, č. 95/1974 Sb.);
* Mezinárodní pakt o občanských a politických právech (**ICCPR**, č. 120/1976 Sb.);
* Mezinárodní pakt o hospodářských, sociálních a kulturních právech (**ICESCR**, č. 120/1976 Sb.);
* Úmluva o odstranění všech forem diskriminace žen (**CEDAW**, č. 62/1987 Sb.);
* Úmluva proti mučení a jinému krutému, nelidskému či ponižujícímu zacházení nebo trestání (**CAT**, č. 143/1988 Sb.);
* Úmluva o právech dítěte (**CRC**, č. 104/1991 Sb.);
* Úmluva o právech osob se zdravotním postižením (**CRPD**, č. 10/2010 Sb. m. s.);
* Mezinárodní úmluva na ochranu všech osob před nuceným zmizením (**CPED**, č. 13/2017 Sb. m. s.).

**Na (regionální) úrovni Rady Evropy se jedná o následující úmluvy:**

* Evropská úmluva o zabránění mučení a nelidskému nebo ponižujícímu zacházení nebo trestání (**ECPT**, č. 9/1996 Sb.);
* Rámcová úmluva o ochraně národnostních menšin (**FCNM**, č. 96/1998 Sb.);
* Evropská sociální charta (**ESC**, č. 14/2000 Sb. m. s.);
* Evropská charta regionálních či menšinových jazyků (**ECRML**);
* Úmluva Rady Evropy o potírání obchodu s lidmi (**CATHB**, č. 33/2017 Sb. m. s.).

Výše uvedený přehled je možné doplnit dvěma oblastmi (po jedné z univerzální a regionální úrovně) ponechávanými stranou, u nichž se nepředpokládá přijetí zvláštních závazků na základě ratifikace příslušné úmluvy daným státem, jelikož monitorování vyplývá již přímo ze samotného členství v příslušné mezinárodní organizaci:

* univerzální periodický přezkum (**UPR**), jehož monitorovací cyklus probíhá před Radou OSN pro lidská práva (**HRC**) – tento proces má (na rozdíl od procesů před smluvními orgány OSN) politickou povahu a univerzální charakter (vyplývající ze samotného členství v OSN);
* monitorovací činnost Evropské komise proti rasismu a nesnášenlivosti (**ECRI**), jejímž cílem je bojovat proti rasismu, xenofobii, antisemitismu a nesnášenlivosti na celoevropské úrovni a z pohledu ochrany lidských práv – tento proces vyplývá ze samotného členství v Radě Evropy.
1. Článek byl vypracován jako součást projektu Posílení aktivit veřejného ochránce práv v ochraně lidských práv (směrem k ustavení Národní lidskoprávní instituce v ČR), číslo projektu: LP-PDP3-001. Tento projekt je financován z prostředků Fondů EHP a Norska 2014–2021 a státního rozpočtu ČR. [↑](#footnote-ref-1)
2. Rezoluce Valného shromáždění OSN A/RES/48/134 přijatá dne 20. 12. 1993. Dostupné v angličtině např. [zde](https://www.ohchr.org/en/instruments-mechanisms/instruments/principles-relating-status-national-institutions-paris). [↑](#footnote-ref-2)
3. Snaha norské NHRI shrnout Pařížské principy do uživatelsky přívětivé podoby. [↑](#footnote-ref-3)
4. Viz též tiskovou zprávu k uskutečněnému kulatému stolu k problematice aktuálních otázek v souvislosti se zřízením NHRI v ČR (18. září 2023). Dostupné [zde](https://www.ochrance.cz/aktualne/dozvuky_ombudsmanskeho_setkani_expertu_na_lidska_prava_narodni_lidskopravni_instituce_nhri_si_jako_nezavisly_prostrednik_mezi_statem_obcanskou_spolecnosti_i_verejnosti_musi_nejdrive_ziskat_jejich_duveru/). [↑](#footnote-ref-4)