



**UNIVERZITA KARLOVA**

**FAKULTA SOCIÁLNÍCH VĚD**

Institut sociologických studií

Katedra veřejné a sociální politiky

**PROCES VYTVÁŘENÍ INSTITUTU DĚTSKÉHO  
OMBUDSMANA V ČESKÉ REPUBLICE**

Diplomová práce

Autor práce:	JUDr. Dominika Otrošinová
Studijní program:	Veřejná a sociální politika
Vedoucí práce:	Mgr. Ing. Olga Angelovská, Ph.D.
Rok obhajoby:	2022

## **Prohlášení**

Prohlašuji, že jsem předkládanou práci zpracovala samostatně a použila jsem jen uvedené prameny a literaturu.

Prohlašuji, že práce nebyla využita k získání jiného titulu.

Souhlasím s tím, aby práce byla zpřístupněna pro studijní a výzkumné účely.

V Praze dne 29. července 2022

*Dominika Otrošínová*

### **Bibliografický záznam**

OTROŠINOVÁ, D. *Proces vytváření institutu dětského ombudsmana v České republice*. Praha, 2022. 92 s. Diplomová práce (Mgr.). Univerzita Karlova, Fakulta sociálních věd. Veřejná a sociální politika. Vedoucí diplomové práce Mgr. Ing. Olga Angelovská, Ph.D.

### **Rozsah práce**

186 171 (216 076) znaků.

## **Abstrakt**

Diplomová práce mapuje patnáctileté období opakovaných a prozatím neúspěšných snah o vytvoření úřadu ochránce práv dětí v České republice. Rozděluje toto období do několika etap, a u každé z nich hledá co nejvíce prvků, které danou etapu nějakým způsobem ovlivnily. S využitím teorie tří proudů se zaměřuje na fázi nastolování agendy, nalézá hlavní aktéry jednotlivých období a popisuje jejich přístupy k nastolení tématu. Jednotlivé etapy mezi sebou srovnává na základě kritérií, s nimiž teorie tří proudů pracuje. Poukazuje např. na rozdíly v postavení jednotlivých promotérů či naopak na obdobné vlivy jednotlivých proudů. V závěru navrhuje soubor doporučení pro budoucí proces, která z analýzy vycházejí.

## **Abstract**

The diploma thesis maps a fifteen-year period of repeated and so far unsuccessful efforts to establish the office of the Ombudsman for Children in the Czech Republic. It divides this period into several stages, and for each of them looks for as many elements as possible that have influenced the given stage. Using the Multiple Streams Approach, it focuses on the phase of agenda-setting, finds the main actors of each period, and describes their approaches to setting the topic. It compares the individual stages with each other on the basis of the criteria with which the MSA works. It points, for example, to differences in the position of individual promoters or, conversely, to similar influences of individual streams. In conclusion, it proposes a set of recommendations for the future process, which are based on the analysis.

## **Klíčová slova**

Děti, dětský ombudsman, ochránce práv dětí, práva dítěte, systém péče o děti, teorie tří proudů, veřejný ochránce práv.

## **Keywords**

Children, childcare system, Multiple Streams Approach, MSA, Multiple Streams Framework, MSF, rights of the child, ombudsperson, children's ombudsman.

## **Poděkování**

Děkuji paní doktorce Angelovské za vedení své diplomové práce, za čas, který věnovala revizím a konzultacím, a za všechny podněty, které mi pomohly práci zlepšovat a dokončit.

Děkuji všem osloveným respondentům, kteří si našli prostor na zodpovězení mých dotazů k diplomové práci. Velmi si toho vážím.

Děkuji Anet a Martině za jejich korektorské nasazení a za to, že nezapomněly, že kritika se nejlépe snáší schovaná v záplavě chvály.

Děkuji svému partnerovi, rodině<sup>1</sup> a přátelům za to, že se mnou studijní proces absolvovali znovu. *Jsi dobrá a Mám z tebe radost* zní lépe než všechny tituly na světě.

---

<sup>1</sup> *Specificky svému bratrovi. Alébrž je sus.*

# OBSAH

ÚVOD	1
1. ČÁST – CHARAKTERISTIKA DIPLOMOVÉ PRÁCE	3
1.1 VOLBA TÉMATU	3
1.2 CÍL	5
1.3 VÝZKUMNÉ OTÁZKY	6
1.4 SBĚR DAT A PRÁCE S DATY	7
1.4.1 SEKUNDÁRNÍ ANALÝZA DAT	7
1.4.2 EXTERNÍ DOTAZOVÁNÍ	9
1.4.3 PŘÍPADOVÁ STUDIE	12
1.4.4 KOMPARACE	13
1.5 STRUKTURA DIPLOMOVÉ PRÁCE	14
2. ČÁST – NÁSTIN PROBLEMATIKY A ZÁKLADNÍ POJMY	15
2.1 OCHRÁNCE PRÁV DĚTÍ	15
2.1.1 INSTITUCE OMBUDSMANA	15
2.1.2 DĚTSKÝ OMBUDSMAN U NÁS A V ZAHRANIČÍ	19
2.2 STÁVAJÍCÍ SYSTÉM OCHRANY PRÁV DĚTÍ	20
2.3 DĚTSKÝ OMBUDSMAN V RÁMCI VEŘEJNÉ A SOCIÁLNÍ POLITIKY	23
3. ČÁST – TEORETICKÉ VÝCHODISKO	24
3.1 SHRNUÍ TEORIE TŘÍ PROUDŮ	24
3.2 VÝVOJ TEORIE V ČASE	26
3.3 TEORIE TŘÍ PROUDŮ V POJMECH	30
3.3.1 PROMOTÉŘI VEŘEJNÝCH POLITIK	31
3.3.2 PROUD PROBLÉMŮ	32
3.3.3 PROUD POLITIKY	34
3.3.4 PROUD VEŘEJNÝCH POLITIK	35

3.3.5 OKNA PŘÍLEŽITOSTÍ	36
3.3.6 SPOJOVÁNÍ	37
3.4 TEORIE V DIPLOMOVÉ PRÁCI	38
4. ČÁST – VÝVOJ V LETECH 2007 AŽ 2010	40
4.1 POČÁTKY	40
4.2 PRVNÍ VYJÁDŘENÍ	41
4.3 NOVÝ MINISTR A NOVÝ ZÁMĚR	44
4.4 SHRNU TÍ	48
5. ČÁST – VÝVOJ V LETECH 2011 AŽ 2018	52
5.1 OCHRÁNCE PRÁV DĚTÍ V DOKUMENTECH	52
5.2 OCHRÁNCE PRÁV DĚTÍ NA JEDNÁNÍ A SEMINÁŘÍCH	58
5.3 SHRNU TÍ	59
6. ČÁST – VÝVOJ V LETECH 2019 AŽ 2022	64
6.1 NOVÍ PROMOTÉŘI	64
6.2 NOVÝ NÁVRH ZÁKONA	68
6.3 NOVÝ ZAČÁTEK	72
6.4 SHRNU TÍ	73
7. ČÁST – DISKUSE	78
7.1 POZNATKY	78
7.2 PODNĚTY	85
ZÁVĚR	90
SEZNAM POUŽITÉ LITERATURY	94
SUMMARY	105
PŘÍLOHY	107

## ÚVOD

*„Potřebu a povinnost vytvořit lidskoprávní instituci zabývající se právě dítěte formuloval Výbor OSN pro práva dítěte ve svém komentáři č. 2 už v roce 2002. Myslím si, že fakt, že ani po 20 letech tuto instituci v ČR nemáme, ukazuje, jak moc jsme pozadu.“<sup>2</sup>*

Ochránce práv dětí funguje v té či oné podobě ve třiatváceti zemích Evropské unie. Naposledy se do výčtu zařadilo v roce 2018 Rumunsko, kde byla pozice dětského ombudsmana zařazena do struktury existujícího úřadu veřejného ochránce práv.<sup>3</sup> Ke zřízení úřadu přikročili s výjimkou Německa všichni naši sousedé. V Polsku byl ombudsman pro děti začleněn do ústavy v roce 1997, úřad zde vycházel z letité tradice obháje občanských práv, který fungoval již před rokem 1989.<sup>4</sup> Na Slovensku zákonem z roku 2015 zřídili samostatného komisaře pro děti (a to i přes dlouhou dobu převažující postoj, že vzhledem k velikosti státu a již fungující ombudsmanské instituci by mohlo stačit vytvoření dětského ochránce v rámci již zavedeného úřadu).<sup>5</sup> V Rakousku působí od roku 1991 spolkový zmocněnec dětí a mládeže a devět ombudsmanů zemských, kteří vzájemně spolupracují.<sup>6</sup>

Všechny státy se v diskusi o vytvoření úřadu nutně setkávaly s obdobnými otázkami. Je instituce vůbec potřebná, nebo je její role dostatečně naplňována jiným způsobem? Existuje pro ni společenská podpora a najde se dostatek politických aktérů, kteří se za ni zasadí? Bude možné ji ufinancovat? A je pro stát větší obtíž úřad zřídit nebo se vyrovnávat s dopady jeho absence?

---

<sup>2</sup> KALENSKÁ, P. Výstupy z expertního dotazování.

<sup>3</sup> The United Nations International Children's Emergency Fund (UNICEF). *The Romanian Ombudsperson and UNICEF support children participation*. 2020, 20. ledna 2020. [online] Dostupné z: [http://enoc.eu/?page\\_id=17](http://enoc.eu/?page_id=17). [cit. 01. 11. 2021]

<sup>4</sup> NACHÁZELOVÁ, D. *Vývoj a význam institutu dětského ombudsmana v evropském kontextu*. Plzeň, 2016. Diplomová práce. Západočeská univerzita v Plzni. Právnická fakulta. Vedoucí práce Renáta VOKROJOVÁ.

<sup>5</sup> KOTKOVÁ, P. *Ombudsman pro děti*. Brno, 2018. Diplomová práce. Masarykova univerzita v Brně. Právnická fakulta. Vedoucí práce Zdeňka KRÁLÍČKOVÁ.

<sup>6</sup> *Ombudsman pro děti a mladistvé ve státech EU, Norsku a na Islandu*. Srovnávací studie č. 1.245. Parlamentní institut, 2011, aktualizace prosinec 2019. [online] Dostupné z: <https://psp.cz/sqw/ppi.sqw?d=1&t=8>. [cit. 01. 11. 2021]



Česká republika v kontextu zemí, které k vytvoření úřadu přistoupily, svými podmínkami nijak nevybočuje. Funguje u nás ombudsmanský úřad, nikoli však nezávislé národní lidskoprávní těleso či subjekt specializovaný na dětská práva. Tato jsou sdíleně řešena širokým spektrem orgánů, z nichž každý ale operuje pouze v rámci své působnosti, a žádný z nich dětem nenabízí konkrétní osobu, kterou by znaly jako „svého ochránce“ a na kterou by se mohly obrátit se svými stížnostmi. Žádný z úřadů se nezabývá právy a postavením dětí jako celkem, v důsledku čehož chybí subjekt prosazující opatření na systémové úrovni. *„Absence dětského ochránce vede v kombinaci s roztržitým systémem mezi několik ministerstev mj. k nekoordinovanému postupu státních orgánů a zdlouhavým procesům při přijímání změn.“*<sup>7</sup>

Na uvedené nedostatky, kritiku mezinárodních organizací i konkrétní události týkající se porušování práv dětí reagují letité snahy o prosazení českého dětského ombudsmana. Procesem dosud neúspěšného vytváření a prosazování instituce, jeho specifiky a relevantními znaky se zabývá tato diplomová práce.

---

<sup>7</sup> ŠIMÁČKOVÁ LAURENČÍKOVÁ, K. Výstupy z expertního dotazování.

# 1. ČÁST – CHARAKTERISTIKA DIPLOMOVÉ PRÁCE

První část shrnuje všechny podstatné náležitosti týkající se struktury a pojetí diplomové práce. Nejprve zde vysvětluji důvody, které stály za výběrem tématu. Následně přecházím k cílům psaní práce a uvádím seznam výzkumných otázek včetně jejich bližšího popisu. Věnuji se zde způsobu, jakým jsem získala data pro tvorbu práce, a metodám, které byly při zpracování využity. V závěru stručně popisuji strukturu práce.

Vysvětlení používané teoretické opory je věnována samostatná část.

## 1.1 Volba tématu

Problematikou dětského ombudsmana<sup>8</sup> v České republice jsem se v rámci magisterského studia zabývala v závěrečné práci předmětu Evropská sociální politika. Zde jsem se zaměřila na srovnání vybraných unijních zemí a jejich přístupu k vytvoření úřadu se situací u nás. Konkrétně jsem prostřednictvím komparace zkoumala, kam za sledované období, během něhož v České republice probíhala diskuse o vytvoření instituce, dospěly ostatní státy (zda pro ustavení instituce též potřebovaly letité debaty, nebo zda nešlo o spornou či problematickou otázku a instituce vznikla relativně rychle).

Téma je mi blízké skrze mé povolání lidskoprávního právníka ve státní správě. Stěžejní náplň mého zaměření tvoří pomoc zranitelným skupinám obyvatel<sup>9</sup> a jejich ochrana. I když pracuji s jinými skupinami, než s dětmi, měla jsem tu možnost sledovat při práci několik aktérů zásadních pro ustavování dětského ombudsmana u nás, ať již jednotlivců nebo těles, a to dokonce několik let z celého zkoumaného období. Téma práce mi tak umožnilo zakomponovat i tento obor.

---

<sup>8</sup> Anglický jazyk využívá vhodnější termín *ombudsperson*.

<sup>9</sup> Zranitelná skupina v právu lidských práv představuje výšeč obyvatel, kterou pojí a zároveň od ostatních odděluje prvek (důvod) jejich zranitelnosti. Může se jednat o nízký nebo naopak vysoký věk, příslušnost k národnostní menšině, občanství či sexuální orientace. Zranitelnost bývá vymezována vůči konkrétnímu problému, např. uplatnění na trhu práce. Zranitelné skupiny jsou obvykle chráněny konkrétními zákonnými lidskoprávními zárukami, zamezujícími jejich diskriminaci.

Hlavní důvod, který stál za volbou zaměření mé práce, je ale ten nejpřirozenější ze všech – upřímně mi přijde zajímavé. V České republice samozřejmě najdeme desítky, stovky otázek, které jsou diskutovány dlouhodobě bez většího promítnutí do praxe. Nemusíme ani opouštět lidskoprávní oblast dětí, jako příklad lze uvést opakované vznášení návrhu výslovného legislativního zákazu tělesných trestů (který stále nemáme) nebo boj za rušení kojeneckých ústavů (které naopak stále máme, ačkoli snad již ne nadlouho). Mnou zvolený sledovaný proces ale považuji z několika příčin za specifický, a proto vhodný ke zpracování. Léta diskutované návrhy se obvykle týkají sice zásadních, ale vágních změn (dosažení digitalizace státní správy), nebo naopak úprav již existujících institucí a mechanismů (reforma stávajícího systému, zákaz nevhodné praxe). Debata o vytvoření úřadu ochránce práv dětí je debatou o podstatné změně, neboť při jejím úspěšném zakončení by byl vytvořen nový úřad s důležitými pravomocemi. Jde ale též o debatu velmi konkrétní, neboť nejednou dospěla do stavu návrhu podoby instituce. Úvahy o vytvoření instituce tu zároveň jsou již opravdu dlouho<sup>10</sup>, přesto se opakovaně vrací na začátek. K tomu se váže další zajímavost, spočívající v tom, že i v době zahájení práce na tomto textu<sup>11</sup> nadále probíhá poslední ze sledovaných období. Nehledě na to, že hodný pozornosti je i samotný výstup diskuse, instituce dětského ombudsmana – její pravomoci, zapojení do systému, schopnost pomoci těm, kvůli nimž je tvořena.

Vedle toho jsem přesvědčena, že průběh diskuse stojí za zpracování též jako ilustrativní příklad průchodu tématu českým systémem. Jako ukázka toho, s jakými překážkami je možné se na cestě setkat, a jaká vůle je potřebná k tomu, aby téma bylo znovu a znovu otevíráno.

Jak bylo uvedeno, specifikem zvoleného tématu je pokračující průběh pozorovaného procesu. Ohraničení procesu bylo stanoveno vzhledem k době dokončení diplomové práce. Během samotné tvorby práce nadále neexistuje právní předpis, který by instituci zřizoval, nelze však vyloučit jeho existenci v období před

---

<sup>10</sup> Rozboru diskuse bude vzhledem k tématu práce věnována pozornost v následujících částech; pro ilustraci časově vzdáleného počátku lze uvést např. iniciaci vzniku úřadu v závěru roku 2007.

*Kauza týráni: Česko porušilo úmluvy OSN.* In: Aktualne.cz. [online] Praha: Economia, 2007, 21. května 2007, 19:00. Dostupné z: <https://zpravy.aktualne.cz/domaci/kauza-tyrani-cesko-porusilo-umluv-y-osn/r~i:article:428451/>. [cit. 01. 11. 2021]

<sup>11</sup> Červen 2021.

odevzdáním práce. Z důvodu zachycení tohoto stavu používám především v rámci výzkumných otázek, ale i na jiných místech v textu spojení „(ne)vytvoření instituce“ a obdobné tvary.

Proces je sledován do 30. dubna 2022. Postoje aktérů či konkrétní výstupy, k nimž došlo po tomto datu, nejsou v práci reflektovány. Zvolené datum se odvíjí od termínu dokončení diplomové práce a nemá žádnou vazbu na proces vytváření instituce.

## 1.2 Cíl

Za cíl své práce si kladu co nejpřesnější porozumění a následnou identifikaci a charakteristiku relevantních působících faktorů, které provázely a provázejí diskusi o vytvoření instituce ochránce práv dětí od jejího zahájení až po současnost.

Diplomová práce mapuje, jak byly diskuse v jednotlivých sledovaných obdobích zahájeny, jaké nastaly překážky a čeho bylo navrhovateli instituce dosaženo. Prostřednictvím zachycení cesty této instituce jednotlivými fázemi nabízí diplomová práce konkrétní příklad toho, jak může vypadat debata ohledně přijetí nového opatření, a co vše je v takové debatě relevantní.

Naplnění obsahového cíle jsem si pro svou potřebu rozdělila na dvě části. V první řadě chci podat co nejúplnější popis procesu vytváření instituce dětského ombudsmana, který doposud nebyl zmapován (jednotlivé nové návrhy se vymezují vůči těm předchozím, ale neúplně, a celý proces není nikde provázán). Dále chci tento popis co nejefektivněji propojit s aplikovanou teorií, díky čemuž budu mít možnost nejen zaznamenat, co se dělo, ale hledat v tomto záznamu společné a rozdílné prvky. Vize práce s teorií se dále odráží ve výzkumných otázkách.

Práce naopak nepojednává o samotné instituci ochránce práv dětí. Stručný popis instituce je zařazen do následující části, kde slouží jako vysvětlení pojmu, ohledně kterého se točí sledovaný proces. Konkrétní informace týkající se instituce jsou dále uvedeny v případě, že je toto důležité pro pochopení některé fáze vývoje (v tomto případě jsou vysvětleny v poznámce pod čarou). Práce se též nesnaží

zodpovědět otázku potřebnosti či naopak zbytečnosti instituce dětského ombudsmana v Česku.<sup>12</sup>

### 1.3 Výzkumné otázky

- ❖ Jaké faktory ovlivňovaly (ne)vytvoření samostatné instituce ochránce práv dětí v České republice?
- ❖ Jak se liší sledovaná období z pohledu působících znaků (faktorů)?

Z cíle diplomové práce jsem odvodila dvě hlavní výzkumné otázky. První z nich ke stanovenému cíli přímo vede, neboť odpověď na ni bude sledovat působící faktory v popisovaném procesu. Při využití pouze této jedné otázky by však nemuselo dojít k jednoznačnému zachycení změn v jednotlivých sledovaných obdobích, proto jsem tuto doplnila druhou hlavní otázkou, která cílí na komparaci jednotlivých odlišených časových úseků. Tato otázka mne směřovala od pouhého popisu ke zdůraznění podobností a rozdílů.

### Výzkumné podotázky

- ❖ Jací promotéři zasahovali do procesu vytváření samostatné instituce ochránce práv dětí v České republice?
- ❖ Jaká okna příležitostí je možné u jednotlivých sledovaných období identifikovat?
- ❖ Jaké důvody výrazně ovlivnily (ne)úspěšné propojování sledovaných tří proudů?

Doprovodné podotázky mi pomohly lépe zpracovat zvolené prvky sledovaného procesu. Ohledně promotérů mi otázka připomínala sledovat, zda hrál klíčovou roli vždy stejný aktér (jen např. obsazený jiným reprezentantem), nebo zda téma obnovovali aktéři z různých oblastí. Zbylé dvě podotázky lépe provázaly diplomovou práci se zvolenou teorií tří proudů. Propojení otázek s aplikovanou teorií výzkum

<sup>12</sup> Na tomto místě si dovoluji uvést svůj osobní postoj k řešené instituci. Já sama věřím, že dětský ombudsman by byl pro Českou republiku přínosem. Ustavení instituce by vedlo k naplnění mezinárodních závazků, k nimž se většina evropských států již přihlásila. Napomohlo by celkové struktuře ochrany a péče o děti. Především by ale bylo ku prospěchu samotným dětem, které by měly jednu svoji konkrétní figuru, kterou by znaly a na kterou by se mohly obracet. Tohle je myšlenka, o jejíž správnosti jsem naprosto přesvědčena.

Podpora instituce se promítá do pojetí Diskuse, která obsahuje také návrhy možností a postupů, díky nimž by snaha o zřízení dětského ochránce mohla být úspěšnější.

zpřesnilo a zúžilo, a zároveň mne vedlo od obecného srovnávání ke konkrétním závěrům. Podotázky konkretizují především první výzkumnou otázku, v níž užitý pojem „faktory“ je podotázkami zpřesněn.

## 1.4 Sběr dat a práce s daty

Diplomová práce aplikuje metodu sekundární analýzy dat a metodu expertního dotazování. Zároveň využívá optiky případové studie a pracuje s komparací.

### 1.4.1 Sekundární analýza dat

Hlavním zdrojem informací o sledovaném procesu pro mne byla tzv. sekundární data. Jedná se o materiály zpracované za jiným účelem před vznikem výzkumu, v němž jsou využity, neboli o data, která v době provádění výzkumu již existují. Jejich vytváření s jiným cílem, v jiném kontextu, je však zároveň jejich hlavní nevýhodou, neboť neodpovídají přímo na otázky výzkumu, pro který jsou poté zpracována.<sup>13</sup> Tento problém je vhodné adresovat získáním velkého množství sekundárních dat tak, aby z nich skutečně bylo možné získat odpovědi na stanovené otázky. Užitečnost analýzy dokumentů se ukazuje při zpracování časově vzdálenějších událostí<sup>14</sup>, a zároveň umožňuje srovnání dat v čase.<sup>15</sup> Data zároveň nejsou vystavena zkreslení, kterého by se mohl dopustit výzkumník, ačkoli tento může být veden k výběru pouze takových dat, která vyhovují jeho optice.

Přínos metody spočívá v nízké časové a finanční náročnosti. Vzhledem k mé schopnosti se orientovat jak v dané problematice, tak v odpovídajícím typu pramenů, pro mne byla práce s těmito daty efektivní. Sekundární data jsou též vhodná vzhledem k tomu, že jde o sledování dlouhodobého vývoje nastolování agendy, který se odrazil v mnoha dokumentech různého typu. S daty jsem pracovala metodou nazývanou *desk*

---

<sup>13</sup> FIALA, P., SCHUBERT, K. *Moderní analýza politiky: uvedení do teorií a metod policy analysis*. Brno: Barrister & Principal, 2000. Str. 45-46.

<sup>14</sup> HENDL, J. *Kvalitativní výzkum: základní metody a aplikace*. Praha: Portál, 2005. Str. 130-131.

<sup>15</sup> NEKOLA, M., VESELÝ, A. *Analýza a tvorba veřejných politik: přístupy, metody a praxe*. Praha: SLON, 2007. Str. 159.

*research*, tzv. výzkum od stolu, kdy označení metody zdůrazňuje právě onu výhodu absence shánění dat v terénu.

Podkladová data jsem volila tak, aby mi poskytla co nejvíce informací ke stanoveným výzkumným otázkám. Vzhledem k povaze tématu jsem si data pracovně rozdělila na dvě kategorie. V první řadě jde o dokumenty, které lze popsat jako spíše nezávislé na vnímání jednotlivých aktérů (viz dále). Mám tím na mysli materiály, které vznikaly v různých fázích sledovaného období a které posouvaly ustavení instituce vpřed. Tyto dokumenty obvykle obsahují vždy alespoň stručné shrnutí předchozího dění (což jsou ony pro mne důležité informace o vývoji), zároveň je ale přínosem samotná jejich existence, neboť tato ukazuje, do jaké fáze se příprava instituce dostala. Tato skupina je zastoupena především výzkumnými dokumenty (analýzami), strategickými dokumenty (strategie a koncepce zahrnující instituci), deklarativními dokumenty (prohlášení o záměru zřízení instituce) a legislativními dokumenty (věcný záměr zákona, návrh zákona).<sup>16</sup> Druhou částí dokumentů jsou materiály zachycující postoje aktérů, neboť i tyto zásadně vypovídají o vývoji nastolování instituce v čase. Mým záměrem bylo upřednostnit takové zdroje, u nichž lze očekávat nižší míru zkreslení projevu aktéra. Pracovala jsem proto se zápisy ze zasedání relevantních orgánů, prohlášeními aktérů na vlastních webových stránkách či stránkách odpovídajícího úřadu či záznamy z jednání Poslanecké sněmovny.

Využívala jsem též informace z médií. Informace jsem vyhledávala prostřednictvím klíčových slov či prostřednictvím nastaveného časového rámce (hledání výskytů sledovaného termínu v zadaném časovém úseku), a to především službou Google.

U některých z těchto pramenů je vhodnější hovořit spíše o obsahové analýze dat než o studiu dokumentů, neboť zde bude cíleno na obsah záznamu lidské komunikace. Přejmeme-li Frankfort-Nachmias a Nachmias členění, jde o snahu charakterizovat původce, účel a příjemce komunikace.<sup>17</sup> Prostřednictvím metody jsem se mohla

---

<sup>16</sup> Členění převzato z NEKOLA, M., VESELÝ, A. *Analýza a tvorba veřejných politik: přístupy, metody a praxe*. Praha: SLON, 2007. Str. 50.

<sup>17</sup> NEKOLA, M., VESELÝ, A. *Analýza a tvorba veřejných politik: přístupy, metody a praxe*. Praha: SLON, 2007. Str. 187.

zaměřit na obsah projevů aktérů, který mi pomohl v lepší identifikaci jejich významu v procesu a jejich vzájemných vztahů.

Informace získané sekundární analýzou byly využity nejen pro výzkum, ale též jako podklad pro pojetí expertního dotazování (následující kapitola). Soupis všech dat, která byla zpracována metodou *desk research*, se nachází v závěru diplomové práce v seznamu zdrojů.

#### 1.4.2 Expertní dotazování

Vedle studia sekundárních dat jsem zapojila i metodu kvalitativního dotazování. Získaná data plní doplňující úlohu, jejich účelem je především obohacení diplomové práce o zajímavé a adresované podněty, které z existujících dokumentů získat nelze. Hlavním kritériem výběru respondentů pro mne byla co nejvyšší odbornost a znalost celého procesu, díky čemuž jsem se obracela na osoby časově vytížené, zastávající významné funkce. I z tohoto důvodu jsem výstupům nepřiradila primární roli, neboť jsem se nemohla předem spolehnout na vysokou návratnost.

Výstupy z dotazování nejsou zpracovány v samostatné kapitole, ale zařazeny na odpovídající místa ve výzkumné a především diskusní části tak, aby byly vždy provázány s řešenými otázkami a poskytovaly k nim ono cílené doplnění. Respondenti jsou dále v textu identifikováni jmény; v poznámkách pod čarou je vždy rozlišeno, zda informace od aktéra pochází z dotazování, nebo z jiného zdroje. Informace jsem vedle doplnění textu využila též jako podněty k rozpracování aspektů, které jsem díky jejich neznalosti sama nezohlednila.

Všichni oslovení aktéři představují osobnosti, které měly a mají k instituci blízko, které se podílely na vytváření konkrétních návrhů nebo které vznik úřadu dlouhodobě sledují. Díky své expertíze mohli běžně dostupná data doplnit o souvislosti či hlubší vzhledy, které by sekundární analýzou dat nemohly být zjištěny. Respondenty jsem volila tzv. výběrem podle úvahy, který vychází z předběžného posouzení výzkumníka o vhodném počtu a typu respondentů. Metoda přichází v úvahu v případě, kdy postačí malý vzorek dotazovaných, a výzkumník se zároveň orientuje v problematice a má pojem o dotazovaných osobách. Zároveň jde o aplikaci výběru účelovým vzorkováním, neboť počet respondentů a jejich výběr odvozují od účelu



studie a oslovuji respondenty informačně znalé (se vztahem k řešené problematice).<sup>18</sup> K finalizaci seznamu oslovených jsem přistoupila až po dostatečném seznámení se s problematikou na základě analýzy, abych se vyhnula rozhovorům bez potenciálu přínosu. Přehled uvádí následující tabulka.<sup>19</sup>

### Seznam a bližší popis oslovených expertů

Respondent	Pozice	Vztah k tématu	Datum oslovení <sup>20</sup>	Datum získání informací
Prof. JUDr. Helena Válková, CSc.	Poslankyně	Bývalá zmocněnkyně vlády pro lidská práva (2019/22)	1. června 2022	21. června 2022
Mgr. Klára Šimáčková Laurenčíková	Zmocněnkyně vlády pro lidská práva	Předsedkyně Výboru pro práva dítěte (2015/22)	1. června 2022	23. června 2022
Mgr. Petra Kalenská, Ph.D., LL.M.	Vyučující na PedF UK, právnička neziskového sektoru	Bývalá tajemnice Výboru pro práva dítěte (2016/18)	1. června 2022	22. června 2022
Mgr. Petra Šuplerová	Vedoucí odboru rodiny, zdravotnictví a práce Kanceláře veřejného ochránce práv	Vedoucí odboru rodiny, zdravotnictví a práce Kanceláře veřejného ochránce práv	1. června 2022	30. června 2022
Kamil Černý	Předseda Parlamentu dětí a mládeže ČR <sup>21</sup>	Reprezentant dětí a mládeže v procesu prosazování návrhu	1. června 2022	25. července 2022

Na respondenty jsem se obracela prostřednictvím e-mailu, v jehož příloze jsem rovnou zaslala připravené dotazy. Respondentům jsem vysvětlila, proč je oslovuji, a přiblížila jsem jim svou diplomovou práci. Dále jsem popsala, jakým způsobem budu s odpověďmi pracovat. Respondentům jsem nabídla osobní i telefonický rozhovor,

<sup>18</sup> HENDL, J. *Kvalitativní výzkum: základní metody a aplikace*. Praha: Portál, 2005. Str. 152.

<sup>19</sup> Informace o respondentech jsou aktuální ke dni 1. června 2022.

<sup>20</sup> *Shodou okolností se mi podařilo načasovat rozeslání prosby o spolupráci na první červen, Mezinárodní den dětí.*

<sup>21</sup> Parlament dětí a mládeže ČR je nástupnická organizace Národního parlamentu dětí a mládeže, zmiňovaného dále v textu.

Zařazením zástupce tohoto subjektu mezi respondenty jsem mimo jiné cílila na naplnění zásady participace, která je pro ochránce práv dětí významná (viz dále).

vzhledem ke zmíněné časové vytíženosti jsem však jako variantu zařadila též zodpovězení dotazů písemně a zaslání na můj e-mail.<sup>22</sup> Tuto formu si vybrali všichni oslovení. Ve snaze alespoň částečně vynahradit osobní kontakt jsem byla všem respondentům prostřednictvím e-mailu k dispozici a průběžně s nimi komunikovala, např. ohledně bližších informací o své práci či upřesnění otázek.

První tři otázky jsem naformulovala tak, aby se respondenti mohli vyjádřit k důvodům nastolování instituce ochránce práv dětí, k nedostatkům procesu a k opatřením, která by nastolení naopak prospěla. S cílem vytvořit jednoduchý a respondentům srozumitelný dotazník jsem nepoužívala termíny zvolené teorie tří proudů, zároveň jsem ale otázky položila tak, aby odpovědi byly pro hlediska teorie relevantní. Dotazník byl postaven především na otázkách vztahujících se ke zkušenostem a dotazech vztahujících se k názorům (tedy spíše ne ke znalostem).<sup>23</sup> Otázky byly jednoznačně ohraničeny, aby nevyžadovaly nadměrné množství času, poskytovaly ale dostatečný prostor; ten byl ještě posílen čtvrtým dotazem, který nabízel možnost libovolného odborného komentáře k celému procesu.<sup>24</sup>

Jak jsem uvedla výše, při volbě metody jsem nezapomínala na její negativa (limity), která by se vzhledem k povaze tématu práce mohla projevit. V první řadě jsem počítala s neochotou části respondentů se k tématu vyjadřovat (ať již z důvodů osobních, nebo z důvodů velké časové vzdálenosti mezi dotazy a diskutovanými událostmi). Otázky vztahující se ke zkušenostem a názorům s sebou dále nesou možné subjektivní zkreslení poskytnutých informací. Další nevýhodou byla nemožnost zasahovat do průběhu formování odpovědí díky absenci osobního setkání (např. navést jiným směrem v případě odbočení od tématu, upřesnit dotaz). Tento problém jsem považovala za částečně řešený právě volbou odborníků, u nichž bylo možné předpokládat, že přispějí užitečnými informacemi i bez mého zásahu. Reflektovala jsem výhody přímého kontaktu oproti výměně otázek a odpovědí, umožnění

---

<sup>22</sup> NEKOLA, M., VESELÝ, A. *Analýza a tvorba veřejných politik: přístupy, metody a praxe*. Praha: SLON, 2007. Str. 172.

<sup>23</sup> HENDL, J. *Kvalitativní výzkum: základní metody a aplikace*. Praha: Portál, 2005. Str. 168.

<sup>24</sup> Seznam otázek je součástí Příloh (každý jeden seznam byl mírně upraven vzhledem ke specifickým respondentům).

Viz přílohy *Dotazy zaslány zvoleným odborníkům a Informace o nakládání s daty*, str. 104.

písemného zodpovězení na druhou stranu nepochybně značně přispělo ke stoprocentní návratnosti.

### 1.4.3 Případová studie

Vzhledem k tématu a sledovaným otázkám tato práce využívá nejen dvě výše uvedené metody sběru dat a vedení výzkumu, ale je možné na ni nahlížet jako na případovou studii, tedy detailní studium (zde) jednoho případu, které se snaží popsat jeho složitost a souvislosti, a jehož záměrem je umožnit lépe porozumět případům podobným. Při využití jednoho ze způsobu členění případových studií by se jednalo o studii intrusivní, neboť jsem se snažila blíže poznat jeden konkrétní případ a skrze otázky se zaměřit na jeho vybrané stránky více do hloubky.<sup>25</sup> Případové studie je možno členit také z hlediska času, při uplatnění tohoto dělení se v případě diplomové práce jedná o diachronní případovou studii, sledující proměnu v průběhu rozsáhlého časového období.<sup>26</sup>

Aby bylo využití případové studie smysluplné, výzkumník se musí zaměřovat na otázky „proč“ a „jak“, a to ohledně nedávných (současných) událostí, které nemůže ovlivnit (pouze je pozorovat).<sup>27</sup> Správně nastavená případová studie zároveň vnímá každý z pozorovaných jevů jako součást celku, nikoli izolovaně, a ze strany výzkumníka vyžaduje porozumění zkoumaného objektu v přirozeném kontextu.<sup>28</sup> Kombinace zvolených metod sběru dat napomáhá tomu, aby případová studie zachytila pozorovaný jev do hloubky.<sup>29</sup>

Stanovené podmínky jsou v tomto případě splněny. Můj plán odpovídá též definici studie jako hloubkového zkoumání konkrétního projektu, politiky, instituce či

---

<sup>25</sup> HENDL, J. *Kvalitativní výzkum: základní metody a aplikace*. Praha: Portál, 2005. Str. 102 a 105.

<sup>26</sup> CHRASTINA, J. *Případová studie – metoda kvalitativní výzkumné strategie a designování výzkumu*. Olomouc: Univerzita Palackého v Olomouci, 2019. Str. 95.

<sup>27</sup> YIN, R., K. *Case Study Research: Design and Methods*. Fourth edition. California: Sage Publications, Inc., 2009. Str. 13.

<sup>28</sup> ŠVAŘÍČEK, R., ŠEĐOVÁ, K. a kol. *Kvalitativní výzkum v pedagogických vědách*. První vydání. Praha: Portál, 2007. Str. 97 a násl.

<sup>29</sup> *Ibid.*

systému, založeného na výzkumu, využití různých metodách a faktech.<sup>30</sup> Vztah mezi případovou studií a zvolenou teorií spočívá ve využití teorie k popisu a porozumění problému případové studie.

Vnímání práce jako případové studie mi především bránilo v odbíhání od stanoveného tématu, a naopak mne vedlo k zarámování sledovaného procesu a soustředění se na jeho klíčové znaky a souvislosti. Sledované období je sice relativně dlouhé, má však předem stanovený počátek i závěr, a události k tématu relevantní zároveň neprobíhaly po celý časový úsek.

#### 1.4.4 Komparace

Vzhledem k rozdělení analyzovaného časového období do úseků (mezi nimiž lze pozorovat podobnosti i rozdíly) a vzhledem k pojetí výzkumných otázek využiji především v diskusní části též metodu komparace neboli srovnání. Jejím smyslem je hledání podobností a odlišností mezi předem stanovenými objekty srovnání. Lze k ní přikročit, pokud zde existují celky, které fungují jako svébytné jednotky, a tyto jsou zároveň srovnatelné. Druhou podmínkou je, aby k sobě sledované celky byly vztahovány, a srovnání se vyjadřovalo k existujícím rozdílům (podobnostem). Kroky výzkumníka, který komparaci využívá, by měly být vedeny následujícími otázkami: v čem se srovnávané liší, jak lze odlišnosti vysvětlit a jaký je dopad těchto odlišností.<sup>31</sup>

Jeden z pohledů na srovnávací metodu tuto vnímá jako nástroj k odstranění případných slabín případových studií, právě dojde-li k efektivnímu využití předem stanoveného systému otázek.<sup>32</sup>

---

<sup>30</sup> JELÍNKOVÁ, M. *Případové studie*. In: NEKOLA, M., GEISSELER, H. a MOURALOVÁ, M. (ed.) *Současné metodologické otázky veřejné politiky*. První vydání. Praha: Karolinum, 2011. Str. 196.

<sup>31</sup> GEISSELER, H. a MOURALOVÁ, M. *Komparativní přístupy při zkoumání veřejných politik*. In: NEKOLA, M., GEISSELER, H. a MOURALOVÁ, M. (ed.) *Současné metodologické otázky veřejné politiky*. První vydání. Praha: Karolinum, 2011. Str. 170 a násl.

<sup>32</sup> FIALA, P., SCHUBERT, K. *Moderní analýza politiky: uvedení do teorií a metod policy analysis*. Brno: Barrister & Principal, 2000. Str. 45.

## 1.5 Struktura diplomové práce

Diplomová práce zachovává tradiční strukturu tohoto typu závěrečné práce. Popisu používané teorie předchází shrnutí náležitostí diplomové práce a rozbor pojmů, který vedle vysvětlení důležitých pojmů obsahuje také zachycení tématu v kontextu veřejné a sociální politiky. Vzhledem k využití pouze jedné hlavní teorie a faktu, že řešená teorie nadále patří v závěrečných pracích mezi ty méně často volené, jsem její základy rozebrala samostatně, nikoli až při aplikaci. Tento přístup mi umožnil se následně soustředit plně na její uplatňování a vedl mne k tomu, abych si předem stanovila, co všechno chci v rámci práce zohlednit.

Analytická část je zpracována na základě časového kritéria. Na chronologicky řazené a od sebe odlišitelné bloky je vždy aplikována zvolená teorie tří proudů. Ačkoli je analytická část tvořena třemi částmi, jejich struktura je obdobná a dohromady tvoří jeden pozorovaný celek; k tomuto rozdělení jsem přistoupila čistě za účelem přehlednosti, neboť sledované období je dlouhé, a bez jeho rozdělení na menší úseky (a promítnutí tohoto rozdělení do struktury práce) by se v diplomové práci hůře orientovalo. Jako počátek sledovaného období byla zvolena událost, kterou je objektivně možné vnímat jako mezník řešeného tématu. Rámování druhé strany se, jak je vysvětleno výše, odvíjí od data odevzdání diplomové práce. Jako mezníky byly voleny roky dočasného útlumu zájmu o řešené téma.

Především vzhledem k rozsahovému omezení diplomové práce, ale též vzhledem k různému přínosu jednotlivých pozorovaných úseků pro akt vytvoření instituce dětského ombudsmana, je třetímu úseku věnována větší míra pozornosti. Poslední sledované období je mimo jiné charakteristické významem promotérů a výstupem v podobě legislativního návrhu, tedy dokončením procesu nastolení agendy. Pro lepší pochopení tohoto klíčového období je však důležité zabývat se i předchozími dvěma; zároveň jsem toho názoru, že zachycení celého období je zajímavější a má vyšší informační hodnotu. Výzkumné otázky jsem částečně formulovala jako srovnávací, i z toho důvodu se tedy práce nezaměřuje pouze na poslední období dění, ale na celý časový blok diskusí.

## 2. ČÁST – NÁSTIN PROBLEMATIKY A ZÁKLADNÍ POJMY

Druhá část zpracovává témata a otázky, které jsou pevně spjaté s následujícím výzkumem. Popisuje samotnou instituci ochránce práv dětí a vysvětluje, kde se myšlenka úřadu vlastně vzala. Od obecného ombudsmanského úřadu přechází k podobě ochránce práv dětí tak, jak je navržena pro české prostředí, a doplňuje ji několika zahraničními příklady. Přibližuje aktuální úroveň (způsob) ochrany práv dětí v České republice, a to především subjekty, které ji dnes realizují. Tato část umožní čtenáři lepší orientaci v dalším textu a přiblíží mu kontext, v němž se diskuse o zřízení instituce dětského ombudsmana odehrávala a odehrává. Též ho seznámí s jednotlivými subjekty, které se v diskusi budou hlásit o své slovo.

V závěru je téma zasazeno do kontextu studovaného oboru, Veřejné a sociální politiky.

### 2.1 Ochránce práv dětí

Před vznikem specializovaných ombudsmanských úřadů, od dětského ke školnímu či zdravotnickému, zde nejprve stál orgán obecný. Společenské potřeby postupem času vedly k rozpínání jeho působnosti a následnému odštěpení subjektů s užším zaměřením.

#### 2.1.1 Instituce ombudsmana

Původním účelem zřizování instituce ochránce práv, která se napříč státy rychle rozšiřovala ve druhé polovině dvacátého století,<sup>33</sup> bylo zajistit dodržování právních předpisů a jejich respektování ze strany státních úředníků.<sup>34</sup> Instituce se vlastně nejlépe vysvětluje prostřednictvím svého názvu – chrání osoby před protiprávním jednáním či naopak nečinností orgánů veřejné správy (tedy před tzv. špatnou správou),

---

<sup>33</sup> Např. Švédsko ji však do svého ústavního systému zařadilo již v roce 1809.

<sup>34</sup> *Postavení a role ombudsmana v demokratické společnosti*. Sborník z mezinárodní konference. Brno: Masarykova univerzita v Brně pro Kancelář veřejného ochránce práv, 2002. Str. 3 a násl.

čímž přispívá k celkové ochraně základních práv těchto osob.<sup>35</sup> Řadíme jej mezi nástroje kontroly veřejné správy, společně např. (u nás) se správními soudy a Nejvyšším kontrolním úřadem.<sup>36</sup> Jde zpravidla o subjekt nezávislý na orgánech státní moci, který podněty občanů přijímá i neformální cestou a poskytuje různé formy pomoci – poradenství, návštěvy úřadů a zařízení či šetření problému s následně zveřejněným výstupem. Zřizovací zákon ale obvykle vypočítává i instituce, jimiž se ochránce zabývat nemůže (např. prezident, vláda či výše uvedený Nejvyšší kontrolní úřad).

Je na místě rozlišovat ombudsmana a ombudsmanský úřad. Ačkoli do funkce ochránce bývá jmenován jeden člověk, s nímž si následně občané funkci spojují, ve většině případů mu podléhá několik oddělení, specializovaných na jednotlivé složky jeho pravomoci. Podle účinného znění zákona se český ochránce aktuálně věnuje šesti oblastem. Působí stále ve své původní sféře, tedy oné ochraně osob před jednáním úřadů a dalších institucí včetně jejich nečinnosti. Dále dohlíží na místa, kde se nacházejí osoby omezené na svobodě, plní roli antidiskriminačního tělesa, sleduje naplňování mezinárodních lidskoprávních závazků vůči osobám se zdravotním postižením, zabývá se procesem zajištění a vyhošťování cizinců a též výkonem práva na volný pohyb občanů Evropské unie.<sup>37</sup> Na oněch pěti oblastech, které byly ochránci postupně svěřovány, lze pozorovat posun od původního významu instituce k novému pojetí.

Vedle těchto svých zákonných povinností dělá však mnoho i pro ochranu práv dětí. Pravomoci se dětí dotýkaly od počátku existence instituce, kdy se ochránce práv mohl s touto problematikou setkat při řešení podnětů s orgány sociálně-právní ochrany dětí, matrikami, soudy, ale též při páchání přestupků. Práva dětí se dále překrývají s jednotlivými, výše uvedenými oblastmi (diskriminaci z důvodu věku, postavení dětí-cizinců atd.). S postupným rozšiřováním zaměření ochránce se tento od roku 2006 setkává s dětmi při provádění systematických návštěv míst s osobami omezenými na svobodě, od roku 2009 při řešení diskriminačních otázek a od roku 2018 při monitoringu práv osob se zdravotním postižením.

---

<sup>35</sup> § 1 (1). Zákon č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv.

<sup>36</sup> DUŠAN, H. a kol. *Správní právo. Obecná část*. Sedmé vydání. Praha: C. H. Beck, 2009. Str. 633 a násled.

<sup>37</sup> § 1. Zákon č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv.

Směrem k dětem dále Kancelář veřejného ochránce reprezentuje zástupkyně ombudsmana pro ochranu práv dětí a mladých lidí<sup>38</sup>, která je též tváří speciálních webových stránek<sup>39</sup>, vytvořených pro žadatele o pomoc z řad dětí, které fungují již od září roku 2012. Webové stránky vysvětlují způsobem dětem přístupným celý proces komunikace s úřadem. Dále obsahují popis již řešených případů z mnoha oblastí, od školní docházky po zadlužení. Pro žadatele ze strany dětí funguje speciální e-mailová adresa. Kancelář pořádá výlety a semináře určené školám, které mohou s dětmi vyrazit na exkurzi spojenou právě s informacemi o možnostech pomoci dětem v nouzi.<sup>40</sup> Zástupkyně ombudsmana v neposlední řadě vydává ve věcech týkajících se práv dětí výstupy z vlastních zjištění (ve formě doporučení, stanovisek atd.).

Úřad ombudsmana našel své uplatnění nejen ve státních zřízeních, ale též v mezinárodních organizacích. V rámci Evropské unie funguje Evropský veřejný ochránce práv, který šetří stížnosti na unijní subjekty, a myšlenka se ujala též v rámci Rady Evropy, kde funguje Komisař pro lidská práva. Vedle těchto „všeobecných ombudsmanů“ jsou pak vytvářeny orgány specializované, které mohou, ale nemusí být součástí státní správy. Jejich specializace je buď směřována vůči konkrétní oblasti (místní samospráva, školství), nebo vůči konkrétní skupině osob (spotřebitelé). Dětský ombudsman je příkladem přesunu úřadu ombudsmanského typu od ochrany před špatnou správou k lidskoprávnímu tělesu, v tomto případě zaměřenému na určitou zranitelnou skupinu – děti<sup>41</sup>, kdy proměna spočívá ve změně těžiště činnosti.

První dětský ombudsman úřadoval v rámci neziskové organizace, a to již v sedmdesátých letech.<sup>42</sup> Instrukce dětského ombudsmana se ve světě začala více rozšiřovat po přijetí Úmluvy o právech dítěte Organizace spojených národů, respektive

---

<sup>38</sup> Informace ze srpna roku 2021, kdy veřejného ochránce práv S. Křečka zastupuje M. Šimůnková.

<sup>39</sup> Ombudsman dětem. [online] Dostupné z: <https://deti.ochrance.cz/>. [cit. 13. 08. 2021]

<sup>40</sup> Informace o působnosti Kanceláře VOP včetně časových údajů byly doplněny na základě odpovědi na žádost o tyto informace Vedoucí odboru rodiny, zdravotnictví a práce Kanceláře VOP dne 18. listopadu 2021.

<sup>41</sup> V otázkách poskytované ochrany je za dítě považovaná osoba nezletilá, tedy člověk mladší osmnácti let, pokud nenabyl zákonným způsobem zletilosti dříve. Právní předpisy mohou k této hranici přistupovat různě (obvykle za daných podmínek řadí do kategorie dětí i osoby starší).

<sup>42</sup> European Network of Ombudspersons for Children. *Questions and Answers*. [online] Dostupné z: [http://enoc.eu/?page\\_id=17](http://enoc.eu/?page_id=17). [cit. 16. 08. 2021]



na základě podnětů Výboru OSN pro práva dítěte, jež dozoruje jejímu naplňování.<sup>43</sup> Myšlenka dětského ombudsmana je dále podpořena Evropskou úmluvou o výkonu práv dětí. Oba dokumenty poukazují na potřebu zvláštní pozornosti, která by měla být dětem věnována z důvodu jejich zranitelnosti způsobené věkem, a tedy i menšími zkušenostmi a nedostatečnou rozumovou vyspělostí.<sup>44</sup> Zmíněný Výbor pro práva dítěte přijal v roce 2002 obecný komentář č. 2, Role nezávislých národních lidskoprávních institucí v oblasti podpory a ochrany práv dítěte<sup>45</sup>, kde vysvětluje význam těchto institucí v systému ochrany dětských práv jednotlivých států a náležitosti těchto institucí nezbytné k plnění jejich funkce.

Jako návod při vytváření státní lidskoprávní instituce (tedy i dětského ombudsmana) dále slouží tzv. Pařížské principy<sup>46</sup>, neboli rezoluce Organizace spojených národů upravující národní orgány na prosazování a ochranu lidských práv. Podle těchto principů by úřad dětského ochránce měl být institucí nezávislou<sup>47</sup> na všech třech složkách státní moci, zároveň ale též nespojenou s neziskovým sektorem. Druhým důležitým požadavkem je prvek pluralismu, tedy zapojení všech relevantních subjektů, např. konzultacemi při vytváření orgánu či nastavením pravidel spolupráce za chodu orgánu. V neposlední řadě by dětské ochránci měli naplňovat princip participace a umožnit chráněné skupině, dětem, projevit své potřeby.<sup>48</sup>

---

<sup>43</sup> *Ombudsman pro děti a mladistvé ve státech EU, Norsku a na Islandu*. Srovnávací studie č. 1.245. Parlamentní institut, 2011, aktualizace prosinec 2019. [online] Dostupné z: <https://psp.cz/sqw/ppi.sqw?d=1&t=8>. [cit. 16. 08. 2021]

<sup>44</sup> *Analýza možností vytvoření institutu ochránce práv dětí v ČR*. Květen 2017. [online] Dostupné z: [https://www.vlada.cz/assets/ppov/rlp/aktuality/Analýza\\_detsky-ombudsman-final2017.pdf](https://www.vlada.cz/assets/ppov/rlp/aktuality/Analýza_detsky-ombudsman-final2017.pdf). [cit. 16. 08. 2021]

<sup>45</sup> UN Committee on the Rights of the Child (CRC), *General comment No. 2 (2002): The role of independent national human rights institutions in the promotion and protection of the rights of the child*. 15 November 2002, CRC/GC/2002/2. [online] Dostupné z: <https://digitallibrary.un.org/record/490983>. [cit. 16. 08. 2021]

<sup>46</sup> UN General Assembly, *Resolution No. 48/134 (1994): National institutions for the promotion and protection of human rights*. 4 March 1994, A/RES/48/134. [online] Dostupné z: <https://undocs.org/en/A/RES/48/134>. [cit. 16. 08. 2021]

<sup>47</sup> V otázkách výkonu pravomocí i financí.

<sup>48</sup> Děti by nefigurovaly pouze jako pasivní příjemci pomoci, ale měly by možnost s ochráncem přímo komunikovat, a to nejen o svých problémech, ale třeba o možných zlepšeních podoby instituce atd.

### 2.1.2 Dětský ombudsman u nás a v zahraničí

Možnou podobu českého dětského ombudsmana nejnověji popisuje poslanecký návrh zákona o ochránci práv dětí, předložený v létě roku 2020.<sup>49</sup> V první řadě prosazuje úřad dětského ochránce jako novou, samostatnou instituci. Zpracovává požadavky Pařížských principů - ustavuje dětského ombudsmana jako úřad nezávislý a nestranný, respektující participaci zakotvením spolupráce s dětmi při výkonu činnosti ochránce. Organizacím prosazujícím práva dítěte též umožňuje navrhnout kandidáta na tuto pozici. Stejně tak návrh zákona pamatuje i na spolupráci s veřejným ochráncem práv.

Co se týče náplně činnosti dětského ombudsmana, její úprava tvoří většinu zákona. Dětský ochránce by měl optikou nejlepšího zájmu dítěte především vyřizovat stížnosti, s nimiž se na něj děti, zákonní zástupci i další osoby budou obracet. Dále by po vzoru obecného ombudsmana vykonával návštěvy v zařízeních (např. v místech ústavní výchovy), prosazoval právo na rovné zacházení bez ohledu na věk a další diskriminační důvody a napomáhal osvětové činnosti. Návrh pro dětského ombudsmana též zahrnuje právo účasti ve stanovených formách soudního řízení (např. ve věcech rodinných, kde by hrozilo ohrožení práv dítěte).

Návrh dále upravuje otázky volby a výkonu funkce. Volba má probíhat obdobně jako při obsazení úřadu veřejného ochránce práv. Vedle občanství zájemce musí překročit věkovou hranici třiceti let a alespoň pět let působit v oblasti ochrany práv dětí. V neposlední řadě se předpis zabývá Kanceláří ochránce práv dětí, která má ochránci poskytovat odbornou, organizační i technickou podporu. Návrh v mnohém vychází ze zákona o veřejném ochránci práv, na který i konkrétně odkazuje.

Schválení představeného návrhu by Českou republiku zařadilo mezi většinovou část unijních států, které se k otázce zřízení též rozhodly přistoupit vytvořením nové a samostatné instituce. Samostatný dětský ombudsman totiž funguje ve třiceti čtyřech státech Rady Evropy a třidvaceti zemích Unie.<sup>50</sup> Tyto státy lze členit podle toho, zda má subjekt právo šetřit individuální případy (jako je navrhováno u nás), či zda funguje

<sup>49</sup> Sněmovní tisk 894/0. Návrh zákona o ochránci práv dětí. [online] Dostupné z: <https://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=8&CT=894&CT1=0>. [cit. 17. 08. 2021]

<sup>50</sup> List of ENOC Members. [online] Dostupné z: [https://enoc.eu/?page\\_id=2469](https://enoc.eu/?page_id=2469). [cit. 16. 08. 2021]

pouze jako poradní a monitorovací orgán ve věcech dětských práv. V mnohých dalších státech došlo ke zřízení zvláštní části úřadu veřejného ochránce – dětský ombudsman se zde zavedl v rámci již fungující instituce, funkce mu však je oficiálně uložena a odpovídají jí konkrétní oprávnění. Pouze minimum evropských států se nachází v situaci obdobné té naší, kde se agenda práv dětí pokrývá aktivitami obecného ombudsmana, aniž by toto bylo blíže legislativně vymezeno.<sup>51</sup> Ani tím však nedochází k vyčerpání všech variant, např. v Estonsku je funkce ombudsmana pro děti svěřena úplně jinému orgánu (zastává ji zde kancléř spravedlnosti), Velká Británie zavedla dětského ombudsmana jak pro celé své území, tak pro místní samosprávné oblasti.

Základní rysy obecné dětské ombudsmanské instituce představuje Evropská síť ochránců práv dětí ve čtyřech bodech. Úřad prosazuje práva dítěte i povědomí o nich, sleduje úroveň ochrany práv dětí a má možnost vstupovat do řízení a procesů dětí se týkajících, vyřizuje individuální stížnosti a podporuje participaci dětí.<sup>52</sup>

## 2.2 Stávající systém ochrany práv dětí

Otázka nutnosti zřízení ochránce práv dětí v daném státě se dosazuje do rovnice dostatečné či nedostatečné úrovně ochrany dětských práv. Nepředpokládá se přitom, že by se děti svých práv nemohly domoci vůbec. Diskutuje se však<sup>53</sup>, zda jsou nástroje pomoci dětem přístupné, zda o nich děti ví a rozumí jim, zda se jim dostává ochrany ve všech problematických situacích, nebo je některá oblast zanedbávána. Jednotlivé státy

<sup>51</sup> *Ombudsman pro děti a mladistvé ve státech EU, Norsku a na Islandu*. Srovnávací studie. Parlamentní institut, 2011, aktualizace 2019. [online] Dostupné z: <https://psp.cz/sqw/ppi.sqw?d=1&t=8>. [cit. 16. 08. 2021]

<sup>52</sup> European Network of Ombudspersons for Children. *Independent Children's Rights Institutions*. [online] Dostupné z: [http://enoc.eu/?page\\_id=2345](http://enoc.eu/?page_id=2345). [cit. 16. 08. 2021]

<sup>53</sup> Podíváme-li se do zahraničí, příkladem je výstup z pětapadesátého zasedání Výboru OSN pro práva dítěte v roce 2009. Tzv. obecný komentář (č. 12) podrobně rozebírá právo dítěte na to být slyšeno, a to z mnoha pohledů – možnosti dítěte v jednotlivých etapách řízení před státním orgánem, různá povaha participace dítěte v jednotlivých typech řízení atd.

UN Committee on the Rights of the Child (CRC), *General comment No. 12 (2009): The right of the child to be heard*. 20 July 2009, CRC/C/GC/12. [online] Dostupné z: <https://www.refworld.org/docid/4ae562c52.html>. [cit. 02. 12. 2021]

V České republice otázku skutečné dostupnosti práv dětí a participačních možností dětí reflektují Národní strategie ochrany práv dětí (dokument z roku 2012 i navazující strategie pro léta 2021 až 2029), které mezi jinými upozorňují na potřebu zjišťování potřeb dětí, zvyšování povědomí o otázce práv dětí, vytváření příležitostí pro děti účastnit se rozhodování o svých záležitostech atd. Na téma pak dlouhodobě upozorňuje Výbor pro práva dítěte Rady vlády pro lidská práva.

se samozřejmě ohlížejí i na povinnosti, plynoucí z mezinárodních závazků. Ty však neplní (nebo by alespoň neměly) pouze pro formu, ale proto, aby dětem skrze zřízení „jejich“ instituce daly možnost skutečně dosáhnout na všechna jim náležející práva.

Přistoupí-li se k mapování orgánů pečujících o děti v České republice důkladně, výsledkem bude relativně široký výčet. Problém tedy neleží v nedostatku možností, ale v tom, že žádný z těchto uvedených subjektů nedisponuje všemi potřebnými znaky, zaručujícími dostatečnou efektivitu ochrany dětí.<sup>54</sup> Část orgánů se dětským právům věnuje v rámci své všeobecné působnosti (nejsou specializované na oblast dětských práv), část z nich se zaměřuje pouze na výše problémů, část z nich postrádá oprávnění individuální problémy řešit (pouze doporučuje). Úřady ochránce práv dětí na druhou stranu nemají ambici tyto orgány nahradit; dětské ombudsmani nemohou soudit případy, nedisponují zákonodárnou iniciativou atd.

Pokud začneme nestátní sférou, v České republice působí organizace poskytující přímou pomoc dětem (např. Linka bezpečí) i uskupení snažící se řešit konkrétní oblast týkající se dětí (např. Lumos, organizace specializovaná na téma institucionální péče). Mnohé z nich, mezi nimi i oba uvedené příklady, jsou součástí mezinárodních uskupení. Neziskové organizace mnohdy suplují státní zásah a poskytují oporu stovkám dětí, chybí jim však silná oprávnění svěřená pouze státním orgánům.

Mezi orgány veřejné moci, jejichž obecná působnost na děti dopadá, lze jmenovat především soudy a státní zastupitelství (a též již řešeného veřejného ochránce práv).<sup>55</sup> Význam těchto orgánů v případech porušování dětských práv je nesporný a zákon výslovně stanovuje jejich roli<sup>56</sup> v konkrétních procesech. Nezaměřují se však přímo na děti a nejsou schopny pokrýt všechny jejich lidskoprávní potřeby.

Státním orgánem zaměřeným pouze na práva dítěte v celé jejich šíři, na druhou stranu však nedisponujícím možnostmi rozhodovat, je Výbor pro práva dítěte, jeden

---

<sup>54</sup> Viz výše; specializace na práva dětí, dostatek pravomocí, efektivně nastavená působnost (např. nejen na veřejnoprávní subjekty), nezávislost.

<sup>55</sup> *Analýza možností vytvoření institutu ochránce práv dětí v ČR*. Květen 2017. [online] Dostupné z: [https://www.vlada.cz/assets/ppov/rlp/aktuality/Analýza\\_detsky-ombudsman-final2017.pdf](https://www.vlada.cz/assets/ppov/rlp/aktuality/Analýza_detsky-ombudsman-final2017.pdf). [cit. 24. 08. 2021]

<sup>56</sup> V případě soudů jde o posuzování protiprávního jednání dětí a mladistvých ve věcech trestních nebo o svěřování dětí do péče v právu občanském. Státním zástupcům svěřují právní předpisy oprávnění vstoupit při splnění daných podmínek do soudního řízení ve věcech osvojení či péče soudou o nezletilé dítě.

z pracovních orgánů Rady vlády pro lidská práva. Výbor sdružuje odborníky napříč oblastí práv dětí (členové pocházejí z akademické, neziskové i státní sféry) a vedle dlouhodobých otázek reaguje též na aktuální témata. Nepřichází však do přímého kontaktu s dětmi a jejich individuálními problémy, nýbrž připravuje podněty a doporučení k obecným věcem. Na práva a ochranu dítěte, ovšem pouze v přeshraničních věcech, se specializuje Úřad pro mezinárodněprávní ochranu dětí.

Výrazně silnější postavení mají v rámci státní sféry jednotlivá ministerstva. Práva dítěte se mohou dotknout snad každého z nich, jako ta hlavní jsou ale vnímána Ministerstvo práce a sociálních věcí, Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy a Ministerstvo zdravotnictví. Každé z nich se z celé oblasti práv dětí ale soustředí jen na složku spadající do jeho působnosti (péče o děti, zdraví, vzdělání), a nejedná se samozřejmě o orgány nezávislé.

Seznam by nebyl úplný bez školních inspektorů, krajských a obecních úřadů, policejních složek. Ani tímto nedošlo k jeho vyčerpání. U posledních jmenovaných ale též narážíme na přílišnou obecnost a podřízenost některé z vyšších sfér státní moci.

Jádro problému vymezuje důvodová zpráva<sup>57</sup> k poslednímu zákonnému návrhu následovně: „*Je zřejmé, že v oblasti ochrany práv dětí v České republice funguje množství orgánů, které se mu věnují vždy v určité oblasti v souladu se svými zákonnými kompetencemi. Žádný tak neplní podmínky národní lidskoprávní instituce pro práva dítěte v celé šíři. Žádný z těchto zmíněných orgánů rovněž neplní požadavek nezávislosti, jelikož se jedná o orgány moci výkonné. Neplní ani mnohé další principy. Žádný nemá nastavený systém zvláštní komunikace s dětmi, natož jejich aktivního oslovování, žádný nemá pravomoc systematicky prosazovat a chránit dětská práva včetně kompetence šetřit obecné či individuální případy porušování či ohrožování dětí, zvyšovat povědomí o právech dětí ve společnosti, hodnotit relevantní národní právní rámeček.*“ Další rovinnou problému tvoří nedostatečné společenské povědomí osob o dané právní problematice – stejně jako se po přeměně ombudsmana do antidiskriminačního tělesa značně rozšířila informovanost o otázkách diskriminace a respekt vůči jejím obětem, obdobný signál směrem k právům dětí by mohl být vyslán zřízením jejich ombudsmana.

<sup>57</sup> Sněmovní tisk 894/0. Návrh zákona o ochránci práv dětí. Důvodová zpráva. [online] Dostupné z: <https://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=8&CT=894&CT1=0>. [cit. 17. 08. 2021]

### 2.3 Dětský ombudsman v rámci veřejné a sociální politiky

Ochránce práv dětí<sup>58</sup> by v České republice vykonával především následující dvě role.

Jako státní orgán k ochraně a prosazování práv dítěte<sup>59</sup> by působil jako subjekt, tedy realizátor opatření v jednotlivých sférách veřejné politiky.<sup>60</sup> Jak plyne z evidence řešených případů veřejného ochránce práv z oblasti práv dětí, pravomoc vyřizování podnětů by dopadala do oblasti rodinné, vzdělávací, zdravotní, politiky zaměstnanosti a dalších. Stejně tak prosazování práva na rovné zacházení by našlo své místo v mnoha různých sektorech. Ve vzdělávací politice by ochránce nejen napomáhal přístupu ke vzdělání, ale návrh zákona mu svěřuje i organizaci vzdělávacích a osvětových akcí vůči dětem, pedagogům a osobám s dětmi pracujícím či zvyšování povědomí o právech dítěte směrem k celé společnosti. Sledování procesu zajištění a správného vyhoštění nezletilých cizinců by se stalo významnou součástí politiky migrační. Zákon dále hovoří o všeobecném monitoringu naplňování práv dítěte na našem území, a to skrze zpracovávání výzkumů a analýz či hodnocení přijatých opatření, též napříč jednotlivými politikami, které se dítěte dotýkají.

Ochránce práv dětí by se ale též zařadil mezi aktéry, tedy subjekty účastnící se veřejně-politického procesu s možností na něj přímo působit.<sup>61</sup> Pravděpodobně by se totiž zapojil do procesu přijímání nových i novelizovaných právních předpisů jakožto připomínkové místo. Dnes se takto k předpisům, které mají lidskoprávní přesah, v připomínkovém řízení vyjadřuje veřejný ochránce práv a zmocněnkyně vlády pro lidská práva. Ochránce práv dětí by měl příležitost poukázat na nedostatky a přinést vlastní návrh sporných norem tak, aby byly souladné s ochranou práv dítěte. Návrh zákona pak řadí mezi nástroje dětského ochránce i doporučování systémových opatření či návrh Ústavnímu soudu na zrušení zákona, jiného předpisu nebo jejich části. Všemi uvedenými způsoby by dětský ombudsman mohl ovlivňovat podobu jednotlivých politik.

---

<sup>58</sup> Z pohledu posledního návrhu zákona.

<sup>59</sup> § 2 (1). Sněmovní tisk 894/0. Návrh zákona o ochránci práv dětí. [online] Dostupné z: <https://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=8&CT=894&CT1=0>. [cit. 17. 08. 2021]

<sup>60</sup> POTŮČEK, M. a kol. *Veřejná politika*. Praha: Sociologické nakladatelství, 2005. Str. 257.

<sup>61</sup> POTŮČEK, M. *Veřejná politika*. První vydání. Praha: C. H. Beck, 2015. Str. 56.

### 3. ČÁST – TEORETICKÉ VÝCHODISKO

Část třetí je věnována teorii, jejímž prostřednictvím bude téma představeno v částech navazujících – teorii tří proudů. Kombinace celkového shrnutí, popisu vývoje teorie v čase a rozboru hlavních komponentů, s nimiž teorie pracuje, cílí na komplexní vysvětlení celé teorie tak, aby tato mohla být v práci řádně aplikována. Zároveň je v této části kladen důraz na objasnění všech relevantních pojmů s cílem předejít možným nejasnostem. V závěru zdůvodňuji volbu teorie tří proudů pro téma diplomové práce.

#### 3.1 Shrnutí teorie tří proudů<sup>62</sup>

Pro lepší pochopení teorie tří proudů<sup>63</sup> i čtenáři, kteří se s ní prozatím neseznámili do hloubky, nejprve shrnu její základní myšlenku a následně ji rozeberu více do detailu popisem jejích proměn v čase a jejích klíčových pojmů.

Teorie oboru veřejné politiky pomáhají sledovat, popsat a pochopit jednotlivé její složky (hodnoty, nástroje, aktéry, fáze veřejně-politického procesu), jsou nástrojem jejího poznání. Pokud se rozhodneme aplikovat vybranou teorii na zvolený problém, tato nám umožňuje se v problému orientovat a soustředit se na to, co je klíčové pro jeho vyřešení.

Teorii tří proudů spojujeme s veřejně-politickým procesem, na který můžeme nahlížet jako na cyklus čtyř fází – vymezení problému, rozhodnutí o něm, implementace rozhodnutí a hodnocení důsledku (úspěchu či neúspěchu).<sup>64</sup> V rámci

---

<sup>62</sup> V původním znění se teorie nazývá *Multiple Streams Approach (MSA)*. Český překlad může působit matoucím dojmem, neboť původní neurčitý termín konkretizuje počtem proudů (což může vyvolat dojem, že jedná o odnož MSA, nikoli o tutéž teorii). Přístup lze též nalézt pod označením *Multiple Stream Framework (MSF)*; opět se jedná o synonyma.

BIRKLAND, T. A. *An Introduction to the Policy Process. Theories, Concepts, and Models of Public Policy Making*. Fifth Edition. New York: Routledge, 2020.

<sup>63</sup> Dále též jako „teorie“. Bude-li hovořeno o jiné teorii, tato bude uvedena vždy celým názvem.

<sup>64</sup> POTŮČEK, M. a kol. *Veřejná politika*. Praha: Sociologické nakladatelství, 2005.

K fázovému modelu je vhodné doplnit, že uvedený čtyřfázový model je pouze jednou z mnoha variant zachycení veřejně-politického procesu, a slouží zde pouze pro základní odlišení hlavních mezníků procesu (nikoli jako samostatné teoretické východisko).



tohoto cyklu teorii využijeme při zkoumání procesu formulace politiky a rozhodování o řešení problému.<sup>65</sup> V této fázi by měla být zřejmá existence veřejně-politického problému a je na aktérech, aby v rámci systému, v němž se nacházejí, vyhodnotili, zda budou problému věnovat svou pozornost a své prostředky, a zda je jimi zvolenému postupu příznivě nakloněno prostředí.

Teorie nabízí rozbor tvorby veřejné politiky prostřednictvím tří zároveň působících a na sobě nezávislých pozorovatelných prvků, které nazývá proudy. Jedná se o proud problémů (*problem stream*), proud politiky (*politics stream*<sup>66</sup>) a proud veřejných politik (*policy stream*). Pokud se tyto tři proudy spojí, pro aktéry politiky nastává příznivá situace, umožňující působit na rozhodovací proces a politiku prosadit či změnit. Zjednodušeně řečeno, proudem problémů se myslí množství palčivých společenských otázek, které splňují podmínky pro to, aby mohly být hodnoceny jako problémy veřejné politiky.<sup>67</sup> Proud veřejných politik obsahuje možnosti řešení problému různých aktérů. Proud politiky je politickým prostředím, ovlivňovaným politickými reprezentanty a vztahy mezi nimi, volbami, veřejným míněním. Jednotlivé proudy autoři teorie popisují skrze další definiční znaky (viz dále). Teorii tedy můžeme využít k nastínění toho, jak daná politika vzniká, prostřednictvím identifikace pro teorii klíčových znaků, které nám jsou při jejich spojení schopny proces vysvětlit.

Teorie ve své aktuální podobě vychází ze tří předpokladů, které považuji za vhodné uvést již v tomto úvodu. První z těchto presumpcí je, že zatímco jednotlivec (v řešeném kontextu aktér) se vždy může plně soustředit pouze na jeden problém, organizace či vláda mohou díky vysokému počtu členů a dělbě práce věnovat pozornost více otázkám zároveň. Dále platí, že tvůrci veřejných politik musí vždy brát v potaz prvek času a jistého časového tlaku, který je na ně vyvíjen. Čas, nebo spíše jeho

<sup>65</sup> NEKOLA, M., NOVOTNÝ, V. *Strategické řízení a teoretické přístupy k procesu tvorby veřejných politik*. In: OCHRANA, F. (ed.) *Strategické řízení a teoretické přístupy k procesu tvorby veřejných politik*. Praha: MATFYZPRESS, 2010. Str. 67.

<sup>66</sup> V některých českých dílech se lze setkat s uvedením originálního znění v podobě *political stream*. *Politics stream* je však termínem používaným původními autory teorie, budu se jej tedy držet i v této práci.

<sup>67</sup> Jako obvykle je pro definici veřejně-politického problému možné využít několik variant. Např. Landry vymezuje čtyři podmínky (*landmarks*) signalizující, že se potýkáme s veřejně-politickým problémem. Existuje zde (nebo do budoucna hrozí) stav, který je vnímán jako negativní. Proběhlo předběžné posouzení možnosti zásahu (řešení). Byl vyjádřen jednoznačný záměr v otázce konat a využít pro toto konání zdroje. A vhodné řešení a jeho implementace je prozatím nejasná (není rozhodnuto).

LANDRY, M. *A Note on the Concept of a „Problem“*. Organization Studies. Thousand Oaks: Sage Publications Inc., 1995. Vol. 16. No 2. P. 316.



nedostatek, ovlivňuje množství zvažovaných alternativ, jimž je věnována pozornost. Je proto v zájmu aktérů snažit se vyřešit problémy okamžitě, a přivést k těmto problémům co nejvíce pozornosti (aby se vyřešení stihlo, než bude pozornost vyžadována jinde). V neposlední řadě pak počítáme se vzájemnou nezávislostí jednotlivých proudů, na nichž je myšlenka teorie založena.<sup>68</sup>

### 3.2 Vývoj teorie v čase

Teorii rozpracoval John Kingdon, odborník na veřejnou politiku, vládní systém a legislativní proces v prostředí Spojených států. Ve svém zásadním díle z roku 1984, *Agendas, Alternatives, and Policy Making*, popsal na základě desítek rozhovorů s odborníky na oblast zdravotnictví a dopravy, případových studií a veřejně-politických dokumentů, jakým způsobem v Americe vznikají veřejné politiky, jací účastníci procesu z prostředí státní správy i mimo ni zde hrají roli, proč se některým tématům věnuje pozornost, a jiná jsou opomíjena, a také proč jsou některé alternativy řešení protežovány na úkor jiných.<sup>69</sup>

Kingdon však nezačal svou práci od nuly, ale využil již existující teorii/model odpadkového koše na rozhodování v moderních organizacích<sup>70</sup> autorů Michaela Cohena, Jamese Marche a Johana Olsena z roku 1972.<sup>71</sup> Autoři se zabývali rozhodováním v prostředí, které označovali jako organizovaná anarchie (jako příklad tohoto prostředí uváděli univerzitu).<sup>72</sup> Toto prostředí nejprve vymezili třemi klíčovými znaky. Problematickými preferencemi (neschopností či neochotou definovat své preference a cíle jednoznačně), nejasnou technologií procesu (osoby v organizované anarchii znají svou pozici v rámci celku, ale mají jen základní povědomí o tomto celku

<sup>68</sup> ZAHARIADIS, N. *The Multiple Stream Framework. Structure, Limitations, Prospects*. In: SABATIER, P. A. (ed.) *Theories of the Policy Process*. Second Edition. Colorado: Westview Press, 2007. P. 68-69.

<sup>69</sup> KINGDON, J. W. *Agendas, Alternatives, and Policy Making*. Second edition. New York: HarperCollins College Publishers, 1995. P. 196.

<sup>70</sup> V původním znění *garbage can model of organizational choice*, obvykle uváděno pouze jako *model odpadkového koše*. Překlad převzat z: POTŮČEK, M., PAVLÍK, M. a kol. *Veřejná politika*. Brno: Masarykova univerzita, 2015. Str. 170.

<sup>71</sup> KINGDON, J. W. *Agendas, Alternatives, and Policy Making*. Second edition. New York: HarperCollins College Publishers, 1995. P. 84.

<sup>72</sup> COHEN, M. D., MARCH, J. G., OLSEN, J. P. *A Garbage Can Model of Organizational Choice*. *Administrative Science Quarterly*. Thousand Oaks: Sage Publications Inc., 1972. Vol. 17. No. 1.

a procesech, které se zde odehrávají, a často se učí principem pokus-omyl) a proměnlivou účastí (osoby do rozhodovacího procesu soustavně vstupují a vystupují, což vede k nejasnému ohraničení organizace).<sup>73</sup> Tyto definiční prvky vysvětlují název prostředí. Jedná se o organizaci s určitým řádem, strukturou, pravidly (univerzita či politická strana má své zákonitosti vzniku a fungování). Výstupy rozhodovacího procesu jsou však často neprůhledné a proces působí chaoticky, neboť cíle zúčastněných nejsou jasně dané, aktéři se proměňují, proces je ovlivňován též vstupy z vnějšího prostředí, a chybí zde jasná představa jednotlivců o tom, jak to celé funguje.

V rámci takovéto organizace se pohybují čtyři oddělené proudy – proud problémů, proud řešení, proud účastníků a proud příležitostí k volbě. Myšlenka odpadkového koše pak spočívá v tom, že ona volba je košem, do kterého jsou účastníky odhazovány různé problémy a různá řešení.<sup>74</sup> To pak vypovídá o výstupech takovéto organizace, které se odvíjí od směsi, jež se v pomyslném koši nachází, a od toho, jak se jednotlivé složky (proudy) propojí. Autoři modelu v závěru výzkumu dodávají, že proces odpadkového koše není ideálním způsobem, umožňuje však přijímat rozhodnutí a řešit problémy, a to i v problematickém prostředí plném nejasností, konfliktů v preferencích a špatně pochopených problémů.<sup>75</sup>

Kingdon model upravil (jednotlivé proudy mají v jeho podání jiný obsah a je jich o jeden méně) a rozpracoval. Jak však sám uvádí, základní myšlenka zůstává stejná, jen ji přenesl na federální vládu Spojených států (i tuto označuje jako organizovanou anarchii, jen s větším důrazem na prvek organizace než chaosu).<sup>76</sup> To je třeba zdůraznit. Uvedení autoři totiž své teorie rozvíjeli a aplikovali v americkém prostředí s jeho charakteristikami angloamerického právního systému (široké prezidentské pravomoci, soupeření dvou velkých politických stran, odlišné postupy obsazování nejvyšších politických mandátů atd.).

---

<sup>73</sup> *Ibid.*

<sup>74</sup> KINGDON, J. W. *Agendas, Alternatives, and Policy Making*. Second edition. New York: HarperCollins College Publishers, 1995. P. 85.

<sup>75</sup> COHEN, M. D., MARCH, J. G., OLSEN, J. P. *A Garbage Can Model of Organizational Choice*. *Administrative Science Quarterly*. Thousand Oaks: Sage Publications Inc., 1972. Vol. 17. No. 1. P. 16.

<sup>76</sup> KINGDON, J. W. *Agendas, Alternatives, and Policy Making*. Second edition. New York: HarperCollins College Publishers, 1995. P. 86.

Touto na první pohled omezenou aplikovatelností teorie tří proudů se zabýval Nikolaos Zahariadis. Aby bylo možné s teorií pracovat i v rámci systému kontinentálního, kde převažují parlamentní republiky, musel se vyrovnat s rozdíly mezi oběma rámci. Zahariadis mezi hlavními odlišnostmi identifikoval např. nižší míru anarchie a decentralizace v evropských státech, kde jsou role jednotlivých aktérů v procesu jasnější. Participaci na veřejně-politickém procesu v Evropě hodnotil jako méně proměnlivou (což souvisí s pojetím vztahů mezi orgány moci výkonné a zákonodárné a s nastavením politických stran). I preference a cíle aktérů vnímal jako méně neurčité, a tudíž méně problematické.<sup>77</sup> Ve své práci ale dodává, že ačkoli byla teorie navržena k pochopení amerického systému, tři proudy, tvořící její základ, je možné identifikovat i v evropských parlamentních zemích.<sup>78</sup> Důvody univerzálnosti teorie lze propojit s výše popsáním modelem odpadkového koše, konkrétně se znaky organizované anarchie, s níž model pracuje. V obou systémech, americkém (prezidentském) i evropském (parlamentním), totiž pozorujeme soubor elementů, které jsou všude stejné. Paul Cairney mezi tyto znaky řadí celkovou nejednoznačnost (není pevně dáno, jaké problémy mají být řešeny), soupeření o pozornost, nedokonalý proces výběru, omezený čas, a odklon od racionálního a lineárního rozhodovacího procesu (kdy část těchto elementů se zjevně překrývá s vnímáním organizované anarchie).<sup>79</sup> Nejvíce zdůrazňovaným prvkem je ona nejednoznačnost<sup>80</sup>, která v tomto případě upozorňuje na mnoho možných způsobů vnímání a řešení veřejně-politických problémů.

Zahariadis vedle přenosu teorie do evropského prostředí tuto rozšířil z fáze formování a rozhodování na celý proces tvorby veřejných politik. Prakticky onu možnost přenosu a rozšíření působnosti Zahariadis ukazuje například na průběhu implementace reformního zákona řeckého vysokého školství<sup>81</sup>, na níž teorii aplikoval

---

<sup>77</sup> ZAHARIADIS, N. *Ambiguity and choice in public policy: political decision making in modern democracies*. Washington, D.C.: Georgetown University Press, 2003. P. 16-17.

<sup>78</sup> *Ibid.* P. 157-158.

<sup>79</sup> CAIRNEY, P. *Policy Concepts in 1000 Words: Multiple Streams Analysis*. Paul Cairney: Politics and Public Policy. 2013. [online] Dostupné z: <https://paulcairney.wordpress.com/2013/10/31/policy-concepts-in-1000-words-multiple-streams-analysis/>. [cit. 10. 09. 2021]

<sup>80</sup> V původním znění *ambiguity*.

<sup>81</sup> Zákon č. 4009 z roku 2011 o struktuře, funkci a kvalitě vysokého školství.

se zvláštním zaměřením na promotéry a jejich strategie a na podmínky úspěchu těchto strategií.<sup>82</sup>

Teorii se dále věnoval Paul Sabatier, který oceňoval, že jde za hranice rigidního institucionalismu, typického pro mnohé veřejně-politické teorie, ale též že reflektuje význam štěstěny aktérů v rámci veřejně-politického procesu. Podotkl ale, že využívaná metafora není schopna zachytit proces jako celek, a že pozornost by se měla věnovat i některým aktérům zde nezohledněným (např. soudům).<sup>83</sup> Teorii tří proudů však zařadil do své sbírky *Theories of the Policy Process*, která se dočkala opakovaných vydání, a která je na poli veřejné politiky vnímána jako vstupní brána do oboru výzkumu veřejně-politických procesů.<sup>84</sup>

V posledním desetiletí pak vystupuje do popředí práce autorů Nicole Herweg, Christiana Huß a Reimuta Zohlnhöfera. Stejně jako Zahariadis se soustředili na možnost přenosu teorie na rozhodovací fázi veřejně-politického procesu v parlamentním systému. Oproti americké vládní formě považují za významné zdůraznit roli politických stran, např. poukazují na odlišnost mezi členy strany a jejich vrcholnými představiteli (neboť tito se realizují každý v jiném proudu a každý plní jinou roli). Zároveň nabízejí soubor hypotéz, použitelných pro práci s teorií, které by mohly budoucím výzkumníkům pomoci teorii lépe cílit.<sup>85</sup> Do teorie dále zapracovávají formální politické instituce, které jsou nadány zásadními pravomocemi pro veřejně-politický proces (rozhodnout, vetovat). Autoři při aplikaci teorie oddělují fázi nastolování agendy a fázi rozhodovací, což propojují právě s významem uvedených institucí, které jsou méně relevantní ve fázi nastolovací, ale zásadní v otázce rozhodnutí.<sup>86</sup>

---

<sup>82</sup> ZAHARIADIS, N., EXADAKTYLOS, T. *Policies that Succeed and Programs that Fail: Ambiguity, Conflict, and Crisis in Greek Higher Education*. Policy Studies Journal. Oxford: Wiley-Blackwell, 2016. Vol. 44. P. 59.

<sup>83</sup> SABATIER, A. P. *Toward Better Theories of the Policy Process*. PS: Political Science and Politics. Washington: American Political Science Association, 1991. Vol. 24. No. 2. P. 151.

<sup>84</sup> SABATIER, P. A., WEIBLE, CH. *Theories of the Policy Process*. New York: Routledge, 2018.

<sup>85</sup> HERWEG, N., HUB, CH., ZOHLNHÖFER, R. *Straightening the free streams: Theorising extensions of the multiple streams framework*. European Journal of Political Research. New Jersey: Wiley-Blackwell, 2015. Vol. 54. No. 3. P. 435-436, 447.

<sup>86</sup> HERWEG, N., HUB, CH., ZOHLNHÖFER, R. *Bringing Formal Political Institutions into the Multiple Streams Framework: An Analytical Proposal for Comparative Policy Analysis*. Journal of Comparative Policy Analysis. New York: Routledge, 2016. Vol. 18. P. 243-244, 253-254.

Aniž by se tím výčet významných autorů vyčerpával, zajímavý příspěvek k vývoji teorie přinesli Michael Howlett, Allan McConnell a Anthony Perl tvrzením, že původní tříproudová metafora je nedostatečná. Nabízejí alternativu pracující s pěti proudy. *Policy a problem streams* přetrvávají, jen jsou doplněny (stejně jako všechny ostatní) o přízvisko dominantní. Vedle nich autoři doporučují brát v potaz proud politický, proud procesů a proud programů. Svou verzi považují za přesnější, neboť má lépe vysvětlovat, proč se jednotlivé fáze veřejně-politického cyklu zrovna odehrávají a jak fungují, ale může též naznačit možný styl či obsah dalšího vývoje tvorby politiky.<sup>87</sup>

Jak ve svém shrnutí konstatují Paul Cairney a Michael Jones, teorie tří proudů zaznamenala od své formulace zásadní posun. Na počátku se potýkala s tím, že o ní mnoho autorů mluvilo, ale téměř nikdo s ní nepracoval. Dnes je naopak využívána čteně, autoři však upozorňují, že je třeba brát ohledy na dodržení konzistentnosti, neboť univerzální a na první pohled snadno použitelné prvky této teorie mohou svádět k odklonům od jejího původního jádra.<sup>88</sup>

Pojetí teorie v následující kapitole vychází především ze Zahariadisovy tvorby. Ačkoli mnozí novodobí autoři teorii tří proudů doplnili o další důležitá hlediska, Zahariadisova východiska zůstávají nadále platná, využitelná a mé práci odpovídající; s jeho díly jsem se zároveň během přípravy seznámila nejlépe. V případě, že v následujících částech zahrnuji též pohled jiného autora (s nímž Zahariadis nepracoval), je to na daném místě uvedeno.

### 3.3 Teorie tří proudů v pojmech

Zahariadis v rámci teorie pracuje se dvěma druhy elementů – strukturálními a dynamickými.<sup>89</sup> Druhé jmenované nazývá procesy a rozlišuje proces soustředění

<sup>87</sup> HOWLETT, M., MCCONNELL, A., PERL, A. *Streams and stages: Reconciling Kingdon and policy process theory*. European Journal of Political Research. New Jersey: Wiley-Blackwell, 2015. Vol. 54. No. 3. P. 419, 428-429.

<sup>88</sup> CAIRNEY, P., JONES, M. *Kingdon's Multiple Streams Approach: What Is the Empirical Impact of this Universal Theory?* Policy Studies Journal. Oxford: Wiley-Blackwell, 2016. Vol. 44. No. 1. P. 53.

<sup>89</sup> ZAHARIADIS, N. *Ambiguity and Multiple Streams*. In: SABATIER, P. A., WEIBLE, CH. M. (ed.) *Theories of the Policy Process*. Third edition. Colorado: Westview Press, 2014. P. 36-40.

pozornosti, proces hledání a proces výběru.<sup>90</sup> Procesy odpovídají fázím veřejně-politického procesu. Při správné aplikaci teorie by strukturální elementy měly zapadnout do těchto procesů a specifikovat je.

Proces (přidělování) pozornosti je fází nastolování agendy. Zahariadis se vrací k myšlence, že není možné se věnovat všem problémům naráz, pozornost je třeba vhodně rozdělit a cílit. Pozornost ovlivňuje struktura instituce (např. poradní orgány, které rozhodovatelům na nejvyšší úrovni pomáhají se vhodně zaměřit), podoba tzv. otevřeného okna (viz dále) a politické symboly (které přitahují pozornost též skrze emoce, např. symboly dotýkající se národního sebeuvědomění).

Proces hledání vhodného řešení je mezifází. Hledání možných řešení a jejich dostupnost se odvíjí především od struktury politických sítí, kde probíhá, konkrétně od míry integrace těchto sítí.

Proces výběru řešení odpovídá fázi rozhodování. Zde se plně projeví schopnosti promotérů veřejných politik, kteří se skrze určité taktiky snaží prosadit jimi zvolený návrh.

Dále popsané elementy tvoří tu druhou, strukturální skupinu.<sup>91</sup>

### 3.3.1 Promotéři veřejných politik

Teorie tří proudů sleduje jednání tzv. promotérů.<sup>92</sup> Tyto hned na úvod odlišíme od aktérů veřejné politiky. Nejde totiž o synonyma, neboť promotéři tvoří zvláštní skupinu v rámci aktérů.<sup>93</sup> Nestojí však stranou ostatních aktérů, naopak s nimi úzce pracují. Stejně jako např. rozhodovatelé či tvůrci politik jsou charakterističtí svou rolí.

<sup>90</sup> Překlad původního znění kontrolován podle NOVOTNÝ, V., PEROTTINO, M., POLÁŠEK, M. *Mezi masovou a kartelovou stranou: Možnosti teorie při výkladu vývoje ČSSD a KSČM v letech 2000-2010*. Praha: Sociologické nakladatelství, 2012. Str. 49-51.

<sup>91</sup> Pojmy budou popsány na základě linie „kdo dělá co kdy“, nejprve bude tedy vysvětleno, kdo jsou promotéři.

<sup>92</sup> V původním znění *policy entrepreneurs*.

<sup>93</sup> Přehledně popsáno například v MOURALOVÁ, M. *Učitelé jako aktéři vzdělávací politiky. Konceptualizace aktérů ve veřejné politice a aplikace vybraných přístupů například učitelů*. Praha, 2019. Disertační práce. Univerzita Karlova. Fakulta sociálních věd. Katedra veřejné a sociální politiky. Vedoucí práce Arnošt VESELÝ. Str. 88.

Zahariadis<sup>94</sup> jako promotéry označuje jednotlivce nebo korporátní aktéry, kteří se snaží využít příležitosti a prosadit jimi zvolené řešení veřejně-politického problému, jimi zvolenou politikou. Výsledky promotéra se odvíjí od jeho schopností efektivně jednat při spojení tří proudů, o nichž teorie hovoří. Ty samy o sobě však nestačí. Úspěšnější promotéři jsou ti s užšími vazbami na další aktéry, kteří jsou ve veřejně-politickém procesu relevantní, především na rozhodovatele o veřejných politikách. Do procesu vstupují také osobnostní rysy promotérů – vytrvalost, zručnost, schopnost rychlé reakce. Roli hraje i množství peněz, energie a času, které mají k dispozici. V neposlední řadě se lepších výsledků obvykle doberou ti, kteří jsou pro dosažení svého cíle ochotni přistoupit k manipulačním strategiím<sup>95</sup>.

### 3.3.2 Proud problémů

V tomto proudu se nacházejí společenské jevy a podmínky, které si žádají odpovídající zásah, neboť v očích obyvatel státu i aktérů nemohou být ponechány v aktuálním stavu. Proud nesestává pouze z obecného (vágního) povědomí o existujících problémech a možných řešeních, ale jako součást vnímáme též různá pojetí těchto problémů, dostupná data o nich, hodnocení již existujících řešení atd. (viz dále).<sup>96</sup>

<sup>94</sup> ZAHARIADIS, N. *Ambiguity and Multiple Streams*. In: SABATIER, P. A., WEIBLE, CH. M. (ed.) *Theories of the Policy Process*. Third edition. Colorado: Westview Press, 2014. P. 35-36.

<sup>95</sup> Manipulační strategie promotérů a prvek manipulace obecně je v rámci teorie tří proudů chápat trochu jinak, než si většina čtenářů může na základě aktuálního užívání pojmu představit. Nejde totiž o manipulaci ve smyslu např. manipulování s volebními hlasy, tedy přímé a nečestné ohýbání faktů.

Užívání manipulace v rámci teorie těží z jednoho z klíčových znaků, z nejednoznačnosti. Nemají-li aktéři jasně stanovené preference a cíle, je snazší dostat je do pozice manipulovaných, tedy ovlivnit je ve prospěch pohledu sledovaného promotéry. Typickým příkladem manipulace využívané aktéry z pohledu teorie tří proudů je tzv. salámová taktika, při jejíž aplikaci mají promotéři jasný dlouhodobý záměr, kterého se chtějí postupně dobrat. Jsou si však vědomi toho, že rozhodovatelé, na něž promotéři působí, by onen dlouhodobý záměr mohli vnímat jako příliš pracný, příliš náročný, a tudíž nevhodný jejich pozornosti. Proto tento záměr aktérům představují nikoli naráz, ale postupně, v jednotlivých krocích, dokud pro aktéry není cesty zpět.

Dalším zajímavým nástrojem je tzv. rámování, které, jak napovídá název, pracuje s předáváním vize ohledně problému a jeho řešení tak, jak to promotérům vyhovuje. Tito se snaží svou ideu přednést (problém orámovat) tak, aby zjevně přinášela zisk a neunesla nebo zabránila ztrátě. Promotéři mohou rámování využít i tak, že daný problém či jeho řešení propojí s jinými problémy jiných promotérů, čímž vytvoří silnější blok, schopný prosadit souladné ideje všech zainteresovaných.

<sup>96</sup> NEKOLA, M., NOVOTNÝ, V. *Strategické řízení a teoretické přístupy k procesu tvorby veřejných politik*. In: OCHRANA, F. (ed.) *Strategické řízení a teoretické přístupy k procesu tvorby veřejných politik*. Praha: MATFYZPRESS, 2010. Str. 67.



Zahariadis nabízí vlastní příklady vlivů vedoucích k identifikaci podmínek jako problému. Může jít o případ, kdy se osoby řídí svými hodnotami či přesvědčením (oproti racionálnímu zhodnocení objektivních možností situace). Často k tomuto dochází také díky srovnávání, ať již s minulostí, nebo s podmínkami v ostatních zemích.<sup>97</sup>

Hlavní otázka proudu problému zní, jakým způsobem se tyto dostanou k pozornosti aktérů, kteří jsou schopni zasáhnout. Aktéři jsou k problémům přiváděni skrze indikátory, klíčové události a zpětnou vazbu<sup>98</sup>.

Indikátory jsou míněny jevy poukazující na problém. Obvykle jsou aktivně sledovány, ať již opakovaně nebo skrze nárazové výzkumy; užitečné jsou svou schopností ukázat vývoj problému v čase (jev se zhoršuje příliš rychle, nebo se naopak nevyvíjí, ačkoli by měl). Na problém je dále schopna zásadně poukázat nějaká klíčová událost s ním související. Její význam vyplývá již ze samotného pojmu. Rychle se dostává do rukou médií, která skrze ni přitahují pozornost obyvatel, čehož vhodně využívají aktéři, kteří ji tím spíše nenechají utichnout a snaží se z ní vytěžit maximum (poukazují, že jestli problém dospěl tak daleko, aby vyvolal takovou událost, je nezbytné jej začít řešit). Samozřejmě může dojít i k tomu, že oněch klíčových událostí se v rámci jednoho problému odehraje více. Třetím prvkem, o kterém Zahariadis hovoří, je zpětná vazba, tedy poznatky z dřívějšíka o tom, jaké postupy se osvědčily a jaké selhaly. Úspěšné řešení jednoho problému může dále inspirovat obdobný postup v jiné, nesouvisející oblasti. Naopak v případě dlouhodobě selhávající politiky při řešení konkrétního problému se aktéři skrze vhodně položené otázky směřující do minulosti vedou k tomu, aby se dobrali ponaučení a přikročili k jinému přístupu (ačkoli samozřejmě různé subjekty budou úspěch a neúspěch minulých zásahů interpretovat různě).<sup>99</sup>

Vedle uvedených tří oblastí Zahariadis připomíná též množství problémů, s nimiž se aktéři potýkají (ve smyslu zátěže plynoucí z tohoto množství, způsobené

---

<sup>97</sup> ZAHARIADIS, N. *Ambiguity and Multiple Streams*. In: SABATIER, P. A., WEIBLE, CH. M. (ed.) *Theories of the Policy Process*. Third edition. Colorado: Westview Press, 2014. P. 32.

<sup>98</sup> V původním znění *indicators, focusing events a feedback*.

<sup>99</sup> CAIRNEY, P., ZAHARIADIS, N. *Multiple streams analysis: A flexible metaphor presents an opportunity to operationalize agenda setting processes*. In: ZAHARIADIS, N. (ed.) *Handbook of Public Policy Agenda Setting*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2016. P. 97-98.



omezeným časem, který problémům a řešením mohou věnovat). Pokud je v možnostech aktéra soustředit se plně na jeden problém (nebo na jakékoli množství, které na základě svých schopností zvládá naráz obsáhnout), povede to k lepším výsledkům; takto tomu ale spíš nebývá. V neposlední řadě autor poukazuje na význam zobrazování veřejných politik (nějaký jev se může v očích veřejnosti stát problémem, až když ho takto někdo prezentuje).<sup>100</sup>

### 3.3.3 Proud politiky

Proud politiky je prostorem politické rozpravy (diskursu), probíhající mezi politickými stranami či jejich koalicemi, které se snaží získat moc nad veřejně-politickým procesem (a prosazovat v něm své náměty a svá řešení). Proud se nachází pod vlivem tří sledovatelných faktorů.<sup>101</sup>

Mezi ně patří nálada ve společnosti, svým názvem naznačující, že většinová společnost samozřejmě vnímá rezonující problémy, ale v průběhu času se její postoj může proměnit. Aktéři tyto měnící se postoje sledují, neboť díky nim mají představu o možném budoucím úspěchu či neúspěchu svých návrhů mezi lidmi. Postoje jsou zjišťovány prostřednictvím průzkumů veřejného mínění (v nichž však hrají roli obvyklé prvky sociologického výzkumu, např. na jak moc reprezentativní vzorek dotazovaných se šetření vlastně obrací). Význam hraje působení (kampaně) nátlakových skupin, kdy tuto skupinu teorie jednoznačně nedefinuje, můžeme si tedy pod ní představit instituce se stálou strukturou (odborníky, iniciativy, organizace), ale též protestní akce. Skupina může svými akcemi přitáhnout pozornost veřejnosti, působit na aktéry skrze vlastní podklady a zpracování problému, atd. Jako třetí jev Zahariadis zmiňuje personální obměny v klíčových vládních a legislativních institucích. Roli může hrát jak výměna jednotlivce (v případě České republiky především ministra či premiéra), tak obměna celého orgánu (rozhodování Poslanecké sněmovny se odvíjí od zastoupení poslanců z jednotlivých politických stran).

---

<sup>100</sup> ZAHARIADIS, N. *Ambiguity and choice in public policy: political decision making in modern democracies*. Washington, D.C.: Georgetown University Press, 2003. P. 154.

<sup>101</sup> ZAHARIADIS, N. *Ambiguity and Multiple Streams*. In: SABATIER, P. A., WEIBLE, CH. M. (ed.) *Theories of the Policy Process*. Third edition. Colorado: Westview Press, 2014. P. 34.

### 3.3.4 Proud veřejných politik

V tomto proudu se pohybují jednotlivé ideje ve smyslu možností řešení (návrhů, politik)<sup>102</sup>. Sjednocující pojem „proud“ zde plně ukazuje význam využití metafory – tento proud je charakteristický svou dynamičností a neustálými proměnami v čase. Jak popisuje Zahariadis, ideje jsou zde prezentovány v různých formách, v oficiálních dokumentech i běžných konverzacích. Některé návrhy si uchovávají svou podobu, jiné se promění, jiné z této prvotní směsi idejí mizí. A jenom některým z nich se samozřejmě dostane pozornosti. Představíme-li si Kingdonův termín jako misku s polévkou<sup>103</sup>, některým z idejí se podaří propracovat se ze dna, kde jejich nejvíce, až na hladinu mezi těch několik málo zvolených, skrze tzv. třibení těchto idejí.

K úspěchu idejí znatelně napomáhá, pokud jsou vůbec proveditelné (po technické stránce je reálné je aplikovat), pokud jsou souladné se společenskými hodnotami (nenarazí na názorový odpor) a pokud vyžadují pouze přiměřené zdroje.<sup>104</sup> Pro aktéry je rozumným řešením volit ty ideje, které naplňují všechny tři předchozí požadavky. Mnohdy dochází k přeformování původního návrhu ideje tak, aby se do těchto požadavků lépe vešla a stala se kompromisnější.<sup>105</sup>

Vedle charakteristik jednotlivých idejí se podoba proudu odvíjí od prostoru, kde se ideje formují, neboli od sítí aktérů<sup>106</sup>. Pod sítí (komunitou) zde chápeme provázanost aktérů v této síti, vztahy a vazby mezi nimi. Zde se vracíme k již zmíněné

<sup>102</sup> Původní termín *ideas* označuje myšlenky a představy o našem světě, v tomto pojetí by bylo odpovídajícím českým pojmem pravděpodobně slovo *hodnoty*. Jak vysvětluje Cairney, v Kingdonově pojetí mohou mít *ideas* jak tento význam, tak význam řešení veřejně-politických problémů. V pozdějších dílech autorů Zahariadise a Cairneyho je používán více pojem *solutions* než *ideas*, což je podle mého názoru ku prospěchu srozumitelnosti.

CAIRNEY, P. *Policy Concepts in 1000 Words: Multiple Streams Analysis*. Paul Cairney: Politics and Public Policy. 2013. [online] Dostupné z: <https://paulcairney.wordpress.com/2013/10/31/policy-concepts-in-1000-words-multiple-streams-analysis/>. [cit. 16. 09. 2021]

<sup>103</sup> Zde je na místě upozornit, že autor používá pojem *primeval soup*, biologický termín označující mísení molekul ve směsi (nikoli obědový chod). Právě zde vznikla ta představa o ideách, které do sebe narážejí, kombinují se, zanikají či se vyvíjejí (stejně jako ony molekuly).

KINGDON, J. W. *Agendas, Alternatives, and Policy Making*. Second edition. New York: HarperCollins College Publishers, 1995. P. 116-117, 131.

<sup>104</sup> ZAHARIADIS, N. *Ambiguity and Multiple Streams*. In: SABATIER, P. A., WEIBLE, CH. M. (ed.) *Theories of the Policy Process*. Third edition. Colorado: Westview Press, 2014. P. 33.

<sup>105</sup> CAIRNEY, P., ZAHARIADIS, N. *Multiple streams analysis: A flexible metaphor presents an opportunity to operationalize agenda setting processes*. In: ZAHARIADIS, N. (ed.) *Handbook of Public Policy Agenda Setting*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2016. P. 91.

<sup>106</sup> V původním znění *policy networks*.

míře integrace; podle Zahariadise je značný rozdíl mezi případem, kdy se idea vyvíjí a prochází více integrovanou sítí (zde budou aktéři více propojeni, spíše budou rozhodovat jednotně a nebudou se tolik měnit) či sítí méně integrovanou (která bude spíše početnější a otevřenější, tím spíše proto bude pracovat pomaleji). Tato úroveň integrace sítí se v jednotlivých státech liší.

### 3.3.5 Okna příležitostí<sup>107</sup>

Okna příležitostí jsou spojena se splynutím všech tří výše popsaných nezávislých proudů. Na rozdíl od ostatních strukturálních prvků, které jsou veřejně-politickému procesu dané, se tato okna ne nutně musí objevit. Okna příležitostí definují kontext, v němž se přikročí k veřejně-politickému rozhodnutí, a zároveň šanci (příležitost), že k takovému rozhodnutí dojde (neboť stav všech tří proudů to umožňuje).

Okna příležitostí jsou obvykle otevřena krátce, a spíše je není možné předvídat (ačkoli existují výjimky, např. pravidelné finanční hodnocení určité politiky, u něhož lze předem očekávat, že nepřinese příznivé závěry). Faktory, které jsou schopny napomoci jejich otevření, jsou zároveň složkami definovaných proudů – podle Zahariadise mohou být okna vyvolána např. náhlou událostí, která k věci přitáhne pozornost, což odpovídá výše popsané klíčové události. Mnohá okna se zavřou dříve, než jsou využita. Kingdonem zvolená metafora okna připomíná, že mnohé změny se v politice dějí v důsledku souběhu několika klíčových událostí během krátkého období.<sup>108</sup>

Příležitosti se mohou objevit v proudu problémů i v proudu politiky. Otevření okna v rámci proudu politiky se odvíjí od změny, která proběhla v některé oblasti tohoto proudu, ať již jde o posun společenské nálady nebo, především, proměnu obsazení politické funkce (např. jiné složení vlády). V proudu problémů lze okno nalézt

<sup>107</sup> V původním znění *window of opportunity*. Lze se setkat s užíváním *window of opportunity*, *opportunity window* a *policy window* jako synonym. *Problem window* a *politics window* jsou pak formami *window of opportunity* (podle toho, kde se objevují). Novodobí autoři pracují též s pojmem *decision window*, které též znamená moment spojení tří proudů, ale zdůrazňuje prvek rozhodování, který z onoho spojení těžší.

<sup>108</sup> CAIRNEY, P., ZAHARIADIS, N. *Multiple streams analysis: A flexible metaphor presents an opportunity to operationalize agenda setting processes*. In: ZAHARIADIS, N. (ed.) *Handbook of Public Policy Agenda Setting*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2016. P. 92.

v případě, kdy se určitý problém stane z nějakého důvodu neignorovatelným (příklad výše). Toto indikuje buď klíčová událost, nebo zásadní změna ukazatelů problému (k horšímu). Lokace, v níž se okno otevře, ovlivňuje podobu procesu pozornosti. Naleznou-li aktéři okno v proudu problémů, nalézaná řešení jsou obvykle vytvářena těmto problémům na míru. Teorie však upozorňuje, že tento obvyklý postup neplatí v případě otevření okna v proudu politiky, kde se pozornost napne nejprve k řešení a až poté se pod něj podsouvá problém.<sup>109</sup> Ne každé okno příležitostí je dále pro nastolení agendy vhodné.

Pro upřesnění zde považuji za vhodné znovu zdůraznit roli promotérů. Z názvu teorie by totiž mohlo být vyvozeno, že za klíčovou považuje pouze správnou konstelaci tří proudů, a pak už pouze stačí, aby se u okna příležitostí objevil jakýkoli aktér a proudy propojil. Tak tomu ovšem není – z pohledu teorie jsou pro využití strukturální příležitostí aktéři a jejich schopnosti naprosto zásadní. Tím je myšleno, že i když je obsah jednotlivých proudů myšlenec nakloněn, bez proaktivního jednání promotéra k propojení a nastolení agendy nedojde.

### 3.3.6 Spojování

Jak spolu jednotlivé prvky souvisí, a co nám tedy teorie tří proudů říká o procesu vytváření veřejné politiky? Každý promotér veřejných politik se soustředí na jednu nebo několik málo veřejně-politických otázek, na jejichž prosazení má zájem, a k nim nabízí řešení (ideu). Promotéři však nejsou v pozici, kdy by mohli proces tvorby politiky jen tak sami ovládnout – potřebují, aby jejich pohledu na věc nahrávala situace ve všech třech proudech. Proudů vytrvale sledují a snaží se je propojit prostřednictvím všech zdrojů, které mají k dispozici. Vztah mezi oknem příležitostí a promotérem je pak takový, že okno značí možnost propojení proudů, této však musí promotér proaktivně využít a proudy spojit (ke spojení proudů nedojde samovolně, ale nastane záměrnou činností).<sup>110</sup>

<sup>109</sup> ZAHARIADIS, N. *Ambiguity and Multiple Streams*. In: SABATIER, P. A., WEIBLE, CH. M. (ed.) *Theories of the Policy Process*. Third edition. Colorado: Westview Press, 2014. P. 37.

<sup>110</sup> ZAHARIADIS, N. *Ambiguity and Multiple Streams*. In: SABATIER, P. A., WEIBLE, CH. M. (ed.) *Theories of the Policy Process*. Third edition. Colorado: Westview Press, 2014.

Jiný pohled na proces sledovaný teorií tří proudů nabízí Cairney a Zahariadis, kteří jej napasovali přímo na označení jednotlivých proudů. Proudů problémů v procesu odpovídá posun pozornosti k veřejně-politickému problému. Díky proudů veřejných politik existuje k dispozici řešení. Proud politiky aktérům nabízí motiv a příležitost k přetvoření návrhu řešení ve veřejnou politiku.<sup>111</sup>

### 3.4 Teorie v diplomové práci

Při posuzování vhodnosti využití teorie tří proudů jsem se nejprve zaměřila na objektivní znaky, na specifika teorie. Z jejího obsahu vyplývá, že je vhodná k aplikaci v případě hodnocení části veřejně-politického procesu, dění během určitého časového úseku, nikoli např. při sledování jednoho konkrétního aktéra; tento předpoklad je zde splněn. Zároveň jsem posuzovala existenci tří základních rámců, popsanych v úvodním shrnutí této části (nezávislost tří proudů, omezení dané časem a otázkou pozornosti), kdy všechny z nich v řešeném případě platí.

Subjektivně jsem na teorii ocenila její srozumitelnost, danou pro mě především tím, že všechny sledované pojmy nepopisuje pouze obecně, ale dále je vymezuje skrze konkrétní ukazatele. To zároveň umožňuje pozorovat nejen jevy vyvolané naplněním znaků, ale i jejich nepřítomností (pokládat si otázku, co pro daný pojem znamená, pokud některá z jeho složek popisovaná teorií absentuje). Aplikace teorie obohacuje prostý popis událostí, sjednocuje je a doplňuje je vysvětlením jeho jevů.

Zásadním přínosem vývoje teorie tří proudů v čase, který byl výše v textu stručně nastíněn, je rozšíření její aplikační působnosti na většinu fází politického procesu. V této práci bude teorie použita na fázi nastolování agendy. Omezení užití teorie na jednu z fází se vyvíjí čistě od skutečnosti, že instituce ochránce práv dětí se nadále neposunula do fáze projednávání zákonodárným tělesem. K rozhodování tedy prozatím nedošlo, a proto není možné je zkoumat.

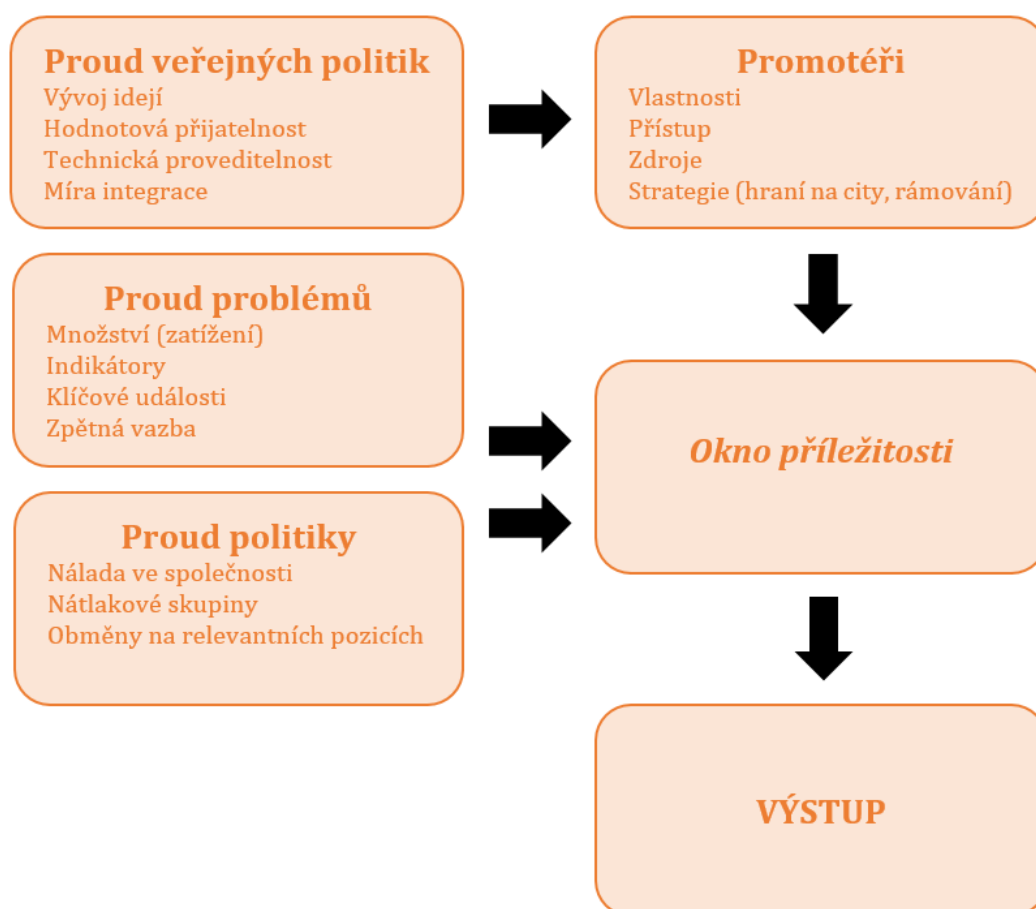
Při práci s teorií jsem využívala prvky, které jsem nejprve popsala a vysvětlila v rozboru teorie v této kapitole. Každý z analyzovaných časových úseků byl podroben

---

<sup>111</sup> CAIRNEY, P., ZAHARIADIS, N. *Multiple streams analysis: A flexible metaphor presents an opportunity to operationalize agenda setting processes*. In: ZAHARIADIS, N. (ed.) *Handbook of Public Policy Agenda Setting*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2016.

stejnému teoretickému zkoumání. Teorie byla tedy využita retrospektivně, nikoli prediktivně (jak byla původně nastavena); díky předchozímu studiu prací aplikujících teorii na již uplynulé případy jsem měla ověřeno, že je tento přístup realizovatelný. Více jsem se zaměřila na aspekty relevantní pro daný proces (některá kritéria teorií uváděna v mnou sledovaném procesu hrála jen minimální roli). Popsané teoretické prvky shrnuje níže uvedené schéma.

Schéma sledovaných prvků teorie tří proudů<sup>112</sup>



<sup>112</sup> Převzato z ZAHARIADIS, N. *The Multiple Stream Framework. Structure, Limitations, Prospects*. In: SABATIER, P. A. (ed.) *Theories of the Policy Process*. Second Edition. Colorado: Westview Press, 2007. P. 71.

Schematicky upraveno autorkou pro účely diplomové práce.

## 4. ČÁST – VÝVOJ V LETECH 2007 AŽ 2010

První část analýzy mapuje období let 2007 až 2010, během něhož byly vzneseny a debatovány první návrhy české podoby instituce ochránce práv dětí. Analýza neopomíjí ani faktory působící před zvoleným počátkem etapy, které se následně do sledovaného období promítaly. Dále přibližuje aktéry, relevantní též pro následující úseky.

Informace zahrnuté do analýzy vycházejí z pohledu teorie tří proudů. Poslední kapitolu této části i následujících dvou tvoří shrnutí, které informace získané analýzou se zvolenou teorií úžeji propojuje. Vzhledem k délce sledovaného období a množství událostí zjištěných k jednotlivým etapám považuji za přehlednější popisnou a teoreticko-analytickou část takto oddělit.

### 4.1 Počátky

Než přejdeme k deskripci prvního bloku, připomeňme několik zajímavých momentů, které nastaly před zvoleným mezníkem roku 2007. Roztříštěnost kompetencí týkajících se práv dětí jakožto jeden z klíčových argumentů ve prospěch vzniku dětského ombudsmana byla konstatována Výborem OSN pro práva dítěte již v roce 1997.<sup>113</sup> V roce 2003 Výbor poukázal na trvalou absenci centrálního mechanismu řešícího dětskou problematiku u nás. Uvítal vznik úřadu veřejného ochránce práv, doplnil však, že se tím nic nemění na potřebě zřídit nezávislý orgán pro otázky práv dětí, který by byl oprávněn řešit jejich stížnosti. A to buď, jak Výbor uvedl: „rozšířením mandátu veřejného ochránce práv a jeho vybavením potřebnými lidskými a jinými zdroji, nebo ustavením funkce samostatného nezávislého zmocněnce nebo ombudsmana pro děti“.<sup>114</sup> Podněty Výboru OSN pro práva dítěte ohledně českého

<sup>113</sup> Výbor OSN vyzývá českou vládu k důslednější ochraně práv dětí. In: Zpravodajství econnet. [online] Praha: Ecn Studio s.r.o., 2003, 4. února 2003. Dostupné z: <http://zpravodajstvi.ecn.cz/index.stm?x=118506>. [cit. 08. 11. 2021]

<sup>114</sup> Výbor OSN pro práva dítěte, *Závěrečná doporučení Výboru pro práva dítěte (2003): Česká republika*. 24. ledna 2003, CRC/C/15/Add.201. [online] Dostupné z: [http://www.vlada.cz/assets/ppov/rfp/dokumenty/zpravy-plneni-mezin-umluv/Z\\_v\\_re\\_n\\_doporu\\_en\\_2CRC\\_CZ\\_2.pdf](http://www.vlada.cz/assets/ppov/rfp/dokumenty/zpravy-plneni-mezin-umluv/Z_v_re_n_doporu_en_2CRC_CZ_2.pdf). [cit. 08. 11. 2021]



ombudsmana pro děti se tedy objevily již léta před prvními většími diskusemi. Od té doby se pravidelně opakují.<sup>115</sup>

Výbor OSN dále nebyl jedinou organizací, která upozorňovala na nedostatečnou ochranu dětských práv v České republice. V roce 2003 publikoval Dětský fond OSN (UNICEF) zprávu zaměřenou na četnost týrání dětí v jednotlivých státech, která zařadila náš stát na přední příčky, a zpráva následně rezonovala v médiích.<sup>116</sup> O několik let později právě kauza týkající se týrání zahájila diskuse o zřízení ochránce práv dětí.

## 4.2 První vyjádření

Zásadní příspěvek do veřejné diskuse ohledně instituce dětského ombudsmana přinesla v roce 2007 ministryně pro lidská práva a národnostní menšiny Džamila Stehlíková. Funkce ministra pro lidská práva byla zvláštním institutem, užívaným přerušovaně od roku 2002. Post se vyznačoval především absencí opory v tzv. kompetenčním zákoně, který zřizuje jednotlivé nejvyšší úřady. Ministr pro lidská práva je tedy ministrem bez portfeje, jemuž nepodléhá ústřední orgán s úřednickým aparátem.<sup>117</sup> Toto postavení, které s sebou přináší též nedostatek společenského povědomí o oblasti lidských práv (neboť reprezentant není stálý a o orgánech není příliš slyšet), ministryni Stehlíkovou oslabovalo. Jako členka Strany zelených, nejméně početného politického uskupení v tehdejší vládě, se neměla příliš o co opírat. Programové prohlášení vlády, jíž byla součástí, se v lidskoprávní oblasti krom obecných proklamací soustředilo na antidiskriminační právo, posílení působnosti veřejného ochránce práv či zřízení nového orgánu poskytujícího služby cílené na předcházení sociálnímu vyloučení. Plán na vytvoření uvedeného nového lidskoprávního útvaru<sup>118</sup> spolu se stále relativně nedávno ustaveným ombudsmanem nepřispíval myšlence další instituce ani po finanční stránce.

---

<sup>115</sup> *Implementace Úmluvy o právech dítěte v České republice*. Srovnávací studie č. 1.237. Parlamentní institut, leden 2017. [online] Dostupné z: <https://www.psp.cz/sqw/ppi.sqw?d=1&t=8>. [cit. 09. 11. 2021]

<sup>116</sup> *Rodiče v Česku týrají 20 000 dětí*. In: Idnes.cz. [online] Praha: MAFRA, a.s., 2003, 23. září 2003, 00:01. Dostupné z: [https://www.idnes.cz/zpravy/domaci/rodice-v-cesku-tyrají-20-000-deti.A030922\\_225411\\_domaci\\_pol](https://www.idnes.cz/zpravy/domaci/rodice-v-cesku-tyrají-20-000-deti.A030922_225411_domaci_pol). [cit. 11. 11. 2021]

<sup>117</sup> Ministr obvykle sídlí na Úřadu vlády a řídí již existující subjekt, odpovídající jeho zaměření.

<sup>118</sup> Od roku 2008 skutečně začala působit Agentura pro sociální začleňování.



I přes okolnosti se jí však podařilo téma dětského ombudsmana do veřejného diskursu na čas dostat. Návrhu paní ministryně totiž značně napomohl zájem veřejnosti i médií; obě tyto jednotky věnovaly právům dětí zvýšenou pozornost díky mediálně donekonečna rozebírané *kuřimské kauze*<sup>119</sup>, v souvislosti s níž aktérka možný nový úřad představila. Veřejné mínění bylo otřeseno množstvím hrůzným informací, které byly médiu soustavě předkládány; dalo se proto předpokládat, že společnost by byla vůči novým aktivitám na podporu postavení dětí naladěna vstřícně. Ministryně v souvislosti s kauzou připomněla nenaplněná doporučení Výboru OSN pro práva dítěte a zdůraznila následující: „*Každopádně dojde ke ztrátě mezinárodní prestiže. A bude po nás žádáno, abychom situaci napravili.*“<sup>120</sup> Vyslovila se ve prospěch mnoha nových kroků včetně sjednocení sociální péče o děti pod jeden úřad, především však dětského ombudsmana opakovaně jmenovala jako jedno z opatření, jak dětem pomoci. Výbor pro práva dítěte měl vznik instituce iniciovat do konce roku 2007.<sup>121</sup>

Úkol blíže se zřízením instituce zabývat tedy převzal vládní Výbor, který zároveň ministryni podněcoval, aby se tématu dále věnovala.<sup>122</sup> Dětský výbor patří mezi nejstarší poradní orgány Rady vlády pro lidská práva, kterou provází již od jejího prvního zasedání na počátku roku 1999. Stejně jako u ostatních konzultačních orgánů<sup>123</sup> je jeho cílem připravovat pro Radu kvalitní podněty z oblasti svého zaměření. Tyto Rada následně projedná a v případě schválení předloží vládě, obvykle společně s doporučením úkolů pro konkrétní subjekty či pro vládu samotnou (např. úkol připravit návrh zákona o ochránci práv dětí). Prvním konkrétním výstupem

<sup>119</sup> Případ týrání dvou malých sourozenců-chlapců příslušníky jejich rodiny a dalšími osobami. Podrobně a přehledně zpracováno např. zde: *Kuřimská kauza: Přehledně, jak jen to jde*. In: Aktualne.cz. [online] Praha: Economia a.s., 2009, 9. března 2009, 13:00. Dostupné z: <https://zpravy.aktualne.cz/kurimska-kauza-prehledne-jak-jen-to-jde-r-i:article:430002/>. [cit. 11. 11. 2021]

<sup>120</sup> *Kauza týrání: Česko porušilo úmluvy OSN*. In: Aktualne.cz. [online] Praha: Economia a.s., 2007, 21. května 2007, 19:00. Dostupné z: <https://zpravy.aktualne.cz/domaci/kauza-tyrani-cesko-porusilo-umluvy-osn-r-i:article:428451/>. [cit. 11. 11. 2021]

<sup>121</sup> *Ibid.*

<sup>122</sup> *Výbor chce chránit dětské oběti zločinů zákonem*. In: Idnes.cz. [online] Praha: MAFRA, a.s., 2007, 21. května 2007, 14:32, aktualizováno 14:48. Dostupné z: [https://www.idnes.cz/zpravy/domaci/vybor-chce-chronit-detske-obeti-zlocinu-zakonom.A070521\\_143234\\_domaci\\_mad](https://www.idnes.cz/zpravy/domaci/vybor-chce-chronit-detske-obeti-zlocinu-zakonom.A070521_143234_domaci_mad). [cit. 11. 11. 2021]

<sup>123</sup> Struktura poradních orgánů byla při ustavení Rady vlády pro lidská práva navržena tak, aby odpovídala mezinárodním lidskoprávním úmluvám, jejichž byla Česká republika členem. Výbor pro práva dítěte tedy odpovídá Úmluvě OSN o právech dítěte.

Výboru k tématu bylo květnové usnesení, doporučující vypracování zákona o dětském ombudsmanovi.<sup>124</sup>

Mediálně byla instituce prezentována též jako „plán vlády“, a ministryně potvrdila probíhající přípravy návrhu instituce, který by především upřesnil ombudsmanské pravomoci a činnost. Na druhou stranu brzy sama uznala možné problémy s politickou průchodností nové instituce a za jednodušší variantu označila reformu současného systému.<sup>125</sup>

V závěru léta však Hospodářské noviny přinesly následující informace: „Dva čeští ministři, Džamila Stehlíková a Petr Nečas, pak společně navrhli vytvoření jednoho úřadu, který by děti chránil před domácím násilím lépe než současný systém. Nyní se oba shodují, že "záměr je zdárně v běhu" a že s jeho dokončením se počítá na rok 2009. Dětský ombudsman, o němž nahlas uvažovala ministryně Stehlíková, se ale konat nebude. "Ukázalo se, že Otakar Motejl<sup>126</sup> spravuje i dětskou agendu," říká Džamila Stehlíková."<sup>127</sup>  
<sup>128</sup> Proti vzniku instituce se vyslovil i sám tehdejší ochránce. S jeho postojem souhlasili zástupci relevantních aktérů napříč strukturou subjektů chránících práva dítěte. Většinou označili novou instituci za zbytečnou a pozornost navrhli obrátit k posílení stávajícího ombudsmana, ale také k budování odpovědnosti v dospělých.<sup>129</sup>

V témže roce došlo také k finalizaci návrhu tzv. antidiskriminačního zákona, s nímž šla ruku v ruce nutnost rozšíření působnosti veřejného ochránce práv tak, aby mohl podle nového předpisu postupovat.<sup>130</sup> Rozšíření působnosti s sebou přináší i růst

<sup>124</sup> STEHLÍKOVÁ, D. *Návrh zákona o dětském ombudsmanovi je na stole*. 2009. [online] Dostupné z: <http://www.dzamilastehlikova.cz/8354/239/clanek/navrh-zakona-o-detskem-ombudsmanovi-je-na-stole/>. [cit. 15. 11. 2021]

<sup>125</sup> MARTINEK, J. *Plán vlády: dětský ombudsman*. Lidové noviny. Praha: MAFRA, a.s., 2007, 22. května 2007. Str. 1.

<sup>126</sup> Tehdejší veřejný ochránce práv.

<sup>127</sup> *Proslulá kauza z Kuřimi mizí pomalu do ztracena*. In: Hn.cz. [online] Praha: Economia, a.s., 2007, 31. srpna 2007, 00:00. Dostupné z: <https://archiv.hn.cz/c1-21927430-proslula-kauza-z-kurimi-mizi-pomalu-do-ztracena>. [cit. 11. 11. 2021]

<sup>128</sup> Ani k vytvoření slibovaného sjednocujícího úřadu však doposud nedošlo a roztržitost pravomocí tak přetrvává.

<sup>129</sup> DOUBRAVA, L. *Potřebujeme dětského ombudsmana*. Rozhovory. Učitel'ské noviny. Praha: GNOSIS s.r.o., 2007, č. 23-24. Str. 4.

<sup>130</sup> *Na diskriminaci bude dohlížet ombudsman*. In: Aktualne.cz. [online] Praha: Economia, a.s., 2007, 3. května 2007, 16:31. Dostupné z: <https://zpravy.aktualne.cz/domaci/politika/na-diskriminaci-bude-dohlizet-ombudsman/r~i:article:415207/>. [cit. 11. 11. 2021]

celého úřadu a zvýšené potřeby financí. Nebyl proto pravděpodobný ani příklon k variantě, že by se dětský ombudsman zřídil v rámci ombudsmana obecného – tato změna by pro dané období přinesla neúnosnou procesní, finanční i administrativní zátěž, na což již politická scéna nebyla naladěna.

Během roku 2008 téma krátce připomnělo zpravodajství České televize příspěvkem *Dětský ombudsman pro týrané děti*<sup>131</sup>, v necelé minutě však zazněly pouze informace, které paní ministryně Stehlíková uvedla zhruba před rokem, tedy zájem instituci zřídit jako nástroj ke snižování vysokého počtu ohrožených a týraných dětí. Závěrem roku ředitelka nadace Naše dítě uvedla, že pro instituci, pro kterou by si dokázala na základě své praxe představit bohaté využití, prozatím není politická vůle.<sup>132</sup>

### 4.3 Nový ministr a nový záměr

Ačkoli veřejný zájem o ochránce práv dětí nevydržel dlouho, Výbor pro práva dítěte téma neopustil.<sup>133</sup> Na programy jednotlivých zasedání byl během roku 2009 zařazen např. bod „*Koncepce ombudsmana pro děti v ČR a vypracování věcného záměru zákona*“. Aktivita vládních Výborů však nebyly v hledáčku mediální pozornosti (což ostatně platí dodnes); Výbor své záměry zprostředkoval pouze zveřejňováním zápisů ze zasedání na vládních webových stránkách. V témže roce došlo ke změně na postu lidskoprávního ministra, kdy ministryni Stehlíkovou v rámci hromadných vládních změn nahradil Michael Kocáb, též člen Strany zelených.

Z březnového zápisu jednání Výboru zjišťujeme, že „*návrh zákona o ombudsmanovi pro děti je jednou z priorit ministra pro lidská práva a menšiny, a jeho věcný záměr by měl být připraven do konce dubna 2009*“.<sup>134</sup> Kontinuita

<sup>131</sup> *Události, komentáře*. In: Ceskatelevize.cz. 25. července 2008, 23:30. [online] Dostupné z: <https://www.ceskatelevize.cz/ivysilani/1096898594-udalosti-komentare/208411000370725>. [cit. 11. 11. 2021]

<sup>132</sup> Zuzana Baudyšová: *Za 15 let jsem dětem rozdělila 200 milionů*. In: Idu.cz. [online] Praha: MAFRA, a.s., 2008, 25. prosince 2008, 01:00. Dostupné z: [https://www.idnes.cz/onadnes/vztahy/zuzana-baudysova-za-15-let-jsem-detem-rozdelila-200-milionu.A081215\\_144422\\_ona\\_ony\\_jup](https://www.idnes.cz/onadnes/vztahy/zuzana-baudysova-za-15-let-jsem-detem-rozdelila-200-milionu.A081215_144422_ona_ony_jup). [cit. 11. 11. 2021]

<sup>133</sup> Zápisy ze zasedání Výboru pro práva dítěte z roku 2009. Dostupné z: <http://www.vlada.cz/scripts/detail.php?pgid=315&conn=1888&pg=8>. [cit. 15. 11. 2021].

Následně bude odkazováno pouze na jednotlivá zasedání, Výbor pro práva dítěte bude zkrácen na „Výbor“.

<sup>134</sup> Zápis ze zasedání Výboru dne 19. března 2009.

lidskoprávního úřadu byla i přes příchod nové vlády na jaře roku 2009 zachována, neboť ministr Kocáb byl na stejný post jmenován i v této nové vládě.

V dubnu roku 2009 Kocáb zaštil mezinárodní konferenci *Evropa přátelská dětem*, která se konala v rámci předsednictví České republiky v Radě EU. Finanční náročnost takovéto události v kombinaci s jejím zasvěcením otázce dětských práv svědčila o zájmu přitáhnout k problematice více pozornosti. Součástí akce bylo též setkání několika evropských dětských ombudsmanů, a jako jeden ze závěrů zazněla potřeba podpořit v každé zemi ustavení jednoho úřadu odpovědného za prosazování a ochranu práv dětí.<sup>135</sup> V souvislosti s konferencí si nechal Úřad vlády vypracovat průzkum, z něhož vyplynul další fakt, významný mimo jiné pro proces vzniku instituce – „skoro polovina Čechů má povědomí o dětských právech jen z médií, skoro 30 procent dětská práva vůbec nezná“.<sup>136</sup> Zároveň se v červnu uskutečnil pracovní seminář odborníků v pražském Hrzánském paláci, jehož výstupy sloužily pro dále popsané materiály.

Výbor pro práva dítěte v první polovině roku 2009 finalizoval analýzu, která měla být použita jako podklad pro vypracování věcného záměru zákona o ochránci práv dětí. Záměrem ministra pro lidská práva tedy zpočátku bylo prosadit dětského ochránce jakožto samostatnou instituci. Podporu vzniku instituce ochránce práv dětí vyjádřil též tehdejší veřejný ochránce práv, jímž byl stále Otakar Motejl.<sup>137</sup> V listopadu se též konalo celorepublikové zasedání Národního parlamentu dětí a mládeže, participačního uskupení umožňujícího působit na veřejnou diskusi, a došlo zde ke schválení usnesení požadujícího zřízení postu ombudsmana.<sup>138</sup> Aktivita tentokrát probíhaly v odborném prostoru, mimo pozornost veřejnosti.

---

<sup>135</sup> STEHLÍKOVÁ, D. *Konference Evropa přátelská dětem podpořila návrh ČR na zřízení funkce dětského ombudsmana v zemích EU*. 2009. [online] Dostupné z: <http://www.dzamilastehlikova.cz/8354/231/clanek/konference-evropa-pratelska-detem/>. [cit. 15. 11. 2021]

<sup>136</sup> *Expertí chtějí zakázat fyzické trestání dětí*. In: Lidovky.cz. [online] Praha: MAFRA, a.s., 2009, 8. dubna 2009. Dostupné z: [https://www.lidovky.cz/domov/experti-chteji-zakazat-fyzicke-trestani-deti.A090408\\_000021\\_In\\_noviny\\_sko\\_](https://www.lidovky.cz/domov/experti-chteji-zakazat-fyzicke-trestani-deti.A090408_000021_In_noviny_sko_). [cit. 15. 11. 2021]

<sup>137</sup> Zápis ze zasedání Výboru dne 1. června 2009.

<sup>138</sup> Hnutí Duha. Výroční zpráva 2009. Str. 21.

Širší zájem se k tématu dětského ombudsmana vrátil na podzim roku 2009, kdy ministr Kocáb oznámil svůj úmysl představit věcný záměr zákona vládě.<sup>139</sup> Do připomínkového řízení byl předložen tzv. variantní návrh, který nabízel pět možností řešení stávající situace. Variantu nulovou (k žádné změně nedojde), rozšíření kompetencí veřejného ochránce práv novelou zákona o veřejném ochránci práv, vytvoření nové instituce přijetím zákona o ochránci práv dětí, zakotvení subjektu chránícího děti (ať už veřejného ochránce práv nebo nového dětského ombudsmana) na ústavní úrovni nebo zřízení postu v rámci moci výkonné. Varianty byly ohodnoceny z pohledu přínosů a nákladů. Věcný záměr nepřinášel jednoznačně formulovanou volbu varianty, ale na základě tabulkového srovnání pro a proti zpočátku preferoval zřízení samostatné instituce (v souladu s dosavadními postoji Výboru pro práva dítěte a výstupy uskutečněných akcí).

Záměr byl předložen relevantním aktérům k připomínkám. Těchto však přišlo velké množství, z toho většina zásadních, tedy takových, které musejí být vypořádány, aby návrh postoupil dál. Zřízení samostatné instituce narazilo na nesouhlas většiny ministerstev. *„Mezi hlavní výtky věcnému návrhu patřila nevhodnost předkládání takového požadavku v době ekonomické krize, nepodloženost vzniku nového úřadu v situaci, kdy je dle názoru některých ministerstev možné zajistit plnění závazků v rámci stávajícího systému státní správy a objevila se i výslovná odmítající stanoviska založená na tom, že doporučení Výboru OSN pro práva dítěte nejsou závazná a nezakládají povinnost tuto instituci zřídit.“*<sup>140</sup> Další komplikaci způsobilo, že část připomínek přišla od úřadu veřejného ochránce práv, který návrh vyhodnotil jako nedopracovaný, a také jako konkurenční. *„Ochránce se nedomnívá, že by bylo účelné, aby dětský ombudsman měl totožné pravomoci jako veřejný ochránce práv, zejména aby prováděl šetření jednotlivých podnětů. Smysluplnějším se naopak jeví, aby ochránce práv dětí disponoval zobecňujícími pravomocemi (dětský ombudsman by tedy měl plnit spíše monitorující a iniciační úlohu, měl by být spíše institucí poradní, nikoliv orgánem, který provádí*

<sup>139</sup> Kocáb chce zřídit úřad dětského ombudsmana. In: Novinky.cz. [online] Praha: Seznam.cz, a.s., 2009, 18. října 2009, 10:20. Dostupné z: <https://www.novinky.cz/domaci/clanek/kocab-chce-zridit-urad-detskeho-ombudsmana-40239572>. [cit. 15. 11. 2021]

<sup>140</sup> DOHNALOVÁ, R. *Dětská práva ve světle mezinárodněprávních závazků ČR*. Praha, 2012. Disertační práce. Univerzita Karlova v Praze. Právnická fakulta. Vedoucí práce Stanislava HÝBNEROVÁ.

*individuální šetření*).<sup>141</sup> Ombudsman tedy na rozdíl od zbylých aktérů nemluvil proti vzniku nové instituce, ale považoval za nutné, aby byl návrh nového úřadu zásadně přepracován. Diskuse nadále probíhala interně, v rámci předem daného normotvorného procesu.

Na základě připomínek byl věcný záměr upraven ve prospěch varianty zřízení úřadu v rámci struktury veřejného ochránce práv (ve prospěch novely zákona o veřejném ochránci práv). Na přelomu let 2009 a 2010 jednání pokračovala a připomínková místa byla seznámena s novým návrhem. Bohužel ani upravená verze nebyla přijata příznivě; zároveň se proti ní postavil hlavní agitátor za instituci dětského ombudsmana, Výbor pro práva dítěte. Zápis z březnového zasedání roku 2010 říká následující: *„Předsedkyně s takovou minimalistickou variantou vyjádřila nesouhlas. Výbor se shodl na tom tuto variantu nepodpořit. Otázka navrženého řešení bude projednána s ministrem, předsedkyně mu bude tlumočit nesouhlasné stanovisko Výboru ke zvolené variantě.*“<sup>142</sup> Stejný postoj projevil též veřejný ochránce práv, který od počátku hovořil ve prospěch zřízení samostatného úřadu.

Vzhledem k rozporům v této nastolovací vlně nakonec k předložení přepracovaného záměru vládě opět nedošlo. První úsek snahy o zřízení instituce ochránce práv tak dětí zůstal bezvýsledný. V září roku 2010 ve své funkci skončil tehdy již „jen“ zmocněnec Kocáb, který při svém odchodu vyjádřil obavu o budoucnost agendy lidských práv.<sup>143</sup> Oslabení lidskoprávní agendy pouze v podobě zmocněnce, který není součástí ministerského sboru, přetrvalo následující čtyři roky.

---

<sup>141</sup> Souhrnná zpráva o činnosti veřejného ochránce práv za rok 2009: *Připomínky k věcnému záměru zákona o ochránci práv dětí*. Str. 24. [online] Dostupné z:

[https://www.ochrance.cz/fileadmin/user\\_upload/zpravy\\_pro\\_poslaneckou\\_snemovnu/Souhrnna\\_zprava\\_VOP\\_2009.PDF](https://www.ochrance.cz/fileadmin/user_upload/zpravy_pro_poslaneckou_snemovnu/Souhrnna_zprava_VOP_2009.PDF). [cit. 15. 11. 2020]

<sup>142</sup> Zápis ze zasedání Výboru dne 28. ledna 2010.

<sup>143</sup> *Vláda odvolala Kocába. Chybí vám respekt k lidským právům, vzkázal*. In: Idues.cz. [online] Praha: MAFRA, a.s., 2010, 15. září 2010, 11:29, aktualizováno 12:56. Dostupné z: [https://www.idnes.cz/zpravy/domaci/vlada-odvolala-kocaba-chybi-vam-respekt-k-lidskym-pravum-vzkazal.A100915\\_112959\\_domaci\\_hv](https://www.idnes.cz/zpravy/domaci/vlada-odvolala-kocaba-chybi-vam-respekt-k-lidskym-pravum-vzkazal.A100915_112959_domaci_hv). [cit. 16. 11. 2021]

#### 4.4 Shrnutí

V prvním sledovaném období stál v popředí jeden klíčový promotér – ministr pro lidská práva. Tento stav se nezměnil ani s výměnou obsazení funkce, neboť instituci shodně prosazovali jak ministryně Stehlíková, tak ministr Kocáb. Po většinu času na jejich straně stál veřejný ochránce práv, který však v závěru příprav věcného záměru nesouhlasil ani s jednou konkretizovanou podobou návrhu. Stablní oporu však měla ministryně a následně ministr ve Výboru pro práva dítěte, který návrh opakovaně nastoloval během celých čtyř let. Teorie tří proudů spatřuje predikci úspěšnosti promotérů ve vytrvalosti a schopnosti rychle reagovat – obě vlastnosti zde, především během roku 2009, můžeme hodnotit velmi pozitivně. Méně dobře působí propojení s jinými aktéry. Ministr pro lidská práva sice postupoval ve spolupráci s ochráncem, díky Radě vlády pro lidská práva však měl přístup k zástupcům všech ministerstev, která se následně proti návrhu postavila. Ze zápisů ze zasedání během roku 2009 však nevyplývá, že by této možnosti bylo využito s cílem předejít budoucím sporům a dohodnout se předem. Co se týče prezentace problémů, z pohledu tzv. metody rámování se slibovaným přínosem mělo stát sjednocení péče o děti, jehož eliminace zároveň představovala odstranění dlouhodobého rizika – hlavním rámcem zde tedy byla (ne)efektivita zajišťování práv dětí, doplněna o riziko negativního pohledu mezinárodního společenství na Českou republiku, které by se změnou odstranilo.

Zároveň je v tomto období problematické vysledovat dalšího promotéra či promotéry např. z řad neziskových organizací, kteří by se za téma hlasitě stavěli (nezávisle na svém členství ve Výboru), jako to bývá u velkých a dlouhodobých lidskoprávních témat relativně typické. Též je zajímavé, že u sporných témat obvykle v médiích slyšíme hlasy oponentů, kteří se proti návrhům ohrazují, což se v tomto případě dělo minimálně.

Obsah proudu problémů vychází ze shrnutí uvedeného v předchozích částech.<sup>144</sup> Zahrnuje roztržitost péče o práva dítěte a absenci jednoho subjektu určeného pouze dětem, nadaného dostatečně silnými pravomocemi. Nátlak mezinárodních organizací, obsažený v důležitých dokumentech (především ve

---

<sup>144</sup> Viz především kapitola 2.2.



vyjádření k povinné periodické zprávě ohledně dodržování Úmluvy o právech dítěte). Jasně zde vidíme též tzv. srovnávání, v tomto případě s jinými zeměmi, které je s tématem provázané po celou dobu procesu. Petra Kalenská doplnila, že mezi zásadní faktory vedoucí k zájmu aktérů o vytvoření úřadu patří „*existence takové instituce v zahraničí, třeba na Slovensku*“.<sup>145</sup> Roli „*poznatků o zahraničních dobrých zkušenostech s institucí dětského ombudsmana*“ uvádí i Helena Válková.<sup>146</sup>

Význam indikátorů lze hodnotit na základě důvodové zprávy k návrhu zákona; tato jako hlavní identifikuje výstupy Výboru OSN pro práva dítěte a studii UNICEFu. Jako indikátor sloužil v tomto úseku také jednorázový průzkum o povědomí o právech dítěte, ale především přibývajících případy porušování práv dětí, které byly dávány do souvislosti právě s absencí dětského ombudsmana. S tím souvisí jednoznačně identifikovatelná klíčová událost v podobě tzv. kuřimské kauzy, v souvislosti s níž byl návrh na zřízení úřadu poprvé prosazován.<sup>147</sup> Tyto specifické události jsou pro dané téma důležité pro získání pozornosti médií a společnosti obecně; pozornost promotérů se u tématu držela i bez nich.

Nelze opomenout ani otázku množství problémů, s nimiž se hlavní promotér potýkal. Možnost plného zaměření se na daný problém je silně narušena rozsahem agendy, kterou se lidskoprávní ministr zabývá – otázka práv dětí je pouze jedním z témat jedné z několika rad, které mu předávají své podněty, a ani tímto není náplň práce zdaleka vyčerpána. Stejně tak je tomu u Rady vlády pro lidská práva, která na svých zasedáních musí věnovat čas a pozornost vždy několika tématům.

Proud politiky je v daném případě specifický. Během sledovaného období se vystřídaly dvě vlády. První z nich se ve svém programovém prohlášení na lidská práva zaměřila, směřovala ale jiným směrem, než do oblasti práv dítěte. Vláda premiéra Fischera na druhou stranu práva dětí výslovně zdůraznila (ačkoli se jednalo o tzv. vládu úřednickou). Konkrétně závazkem o zahájení diskuse o „*možnostech jejich dalšího prosazování v institucionální rovině, včetně zajištění maximální synergie a spolupráce*

<sup>145</sup> KALENSKÁ, P. (tajemnice Výboru pro práva dítěte). Výstupy z expertního dotazování.

<sup>146</sup> VÁLKOVÁ, H. (zmocněnkyně vlády pro lidská práva). Výstupy z expertního dotazování.

<sup>147</sup> Ve výstupech promotérky lze zároveň pozorovat náznaky manipulační strategie v úvodu vymezeném smyslu. Konkrétně o tzv. strategii symbolickou v podobě hraní na city, spočívající v propojování potřeby dětského ombudsmana s případy týrání dětí a dalšími nedostatky v ochraně této zranitelné skupiny.



*institucí, které se touto ochranou již zabývají*".<sup>148</sup> Za působení této vlády se myšlenka ochránce práv dětí skutečně dostala až do podoby věcného návrhu zákona, jednotlivými vládními ministerstvy byla však v legislativním procesu zastavena. Personální výměny jakožto jeden z pozorovaných znaků zde sice proběhly na všech relevantních místech, ale v daný moment do procesu spíše nezasáhly. Naopak společenská nálada hrála jistou roli jak ve prospěch návrhu, tak proti němu. Skrze uvedenou konkrétní kauzu, ale i statisticky shrnuté případy týrání a zanedbávání dětí u nás byla společnosti instituce ochránce práv dětí předkládána jako potřebný útvar. Na druhou stranu nepříznivá ekonomická etapa let 2007 až 2009 byla v připomínkovém řízení k věcnému návrhu užita jako argument, proč by zřízení nové (tedy drahé) instituce nebyl aktuálně populární krok. Faktem však zůstává, že po většinu sledovaného období se nejednalo o téma, na které by veřejnost upírala pozornost (v důsledku čehož by bylo možné pozorovat veřejné mínění a využít jej případně jako argument); snaha o vytváření instituce se až na výjimky držela spíše stranou.

V proudu veřejných politik vedl postupný proces tříbení návrhů a idejí až do fáze sepsání věcného návrhu zákona. Specialisté na téma ochrany práv dětí se zde propojili především díky platformě Výboru pro práva dítěte, což je jejím hlavním účelem: poskytnout odborníkům z různých sfér (státní správa, neziskový sektor, akademie atd.) prostor, kde mohou využít svou expertízu k vytvoření konkrétního výstupu. Po většinu sledovaného období vystupovali aktéři v jednotě – u tématu ochránce práv dětí nebylo možné v médiích identifikovat žádného promotéra oponujícího návrhu, žádný silný hlas podávající protiargumenty. Finální střet mezi dvěma hlavními idejemi, které z procesu vystoupily (samostatná instituce versus přidružení do existujícího úřadu) se odehrál skrytě, v rámci připomínkového řízení. Struktura Výboru, Rady a ministra zároveň představuje spíše integrovanější síť veřejných politik, což napomohlo rychlejší tvorbě výstupu. V průběhu procesu se vytvářely i sítě krátkodobé (např. odborníci svolaní na jednání v Hrzánském paláci),

---

<sup>148</sup> *Kompletní text programového prohlášení vlády Jana Fischera*. In: Hn.cz. [online] Praha: Economia, a.s., 2009, 29. května 2009, 20:55. Dostupné z: <https://domaci.hn.cz/c1-37283070-kompletni-text-programoveho-prohlaseni-vlady-jana-fischera>. [cit. 22. 11. 2021]

vždy šlo však o setkání expertů-podporovatelů, nikoli o diskusi různých promotérů zastávajících různé přístupy.

Téma ochránce práv dětí je v rámci tohoto proudu specifické též významnými přeshraničními vlivy, a to jak negativní kritikou mezinárodních organizací, tak pozitivními vzory ostatních států.

Proud veřejných politik také hodnotí politické návrhy z pohledu souboru kritérií. V daném období nastal střet mezi technickou proveditelností a finanční náročností (kdy obě hodnoty hovořily ve prospěch podřazení pod existující úřad či neprovádění žádné změny) a mezi hodnotovou přijatelností, kdy se většina doposud relevantních lidskoprávních aktérů (především Výbor pro práva dítěte) postavila na stranu zřízení samostatné instituce.

Okno příležitostí lze pozorovat na počátku procesu, kde se v souladu s Kingdonovým členěním otevřelo v proudu problémů. Na potřebnost opatření v tomto případě upozornila konkrétní kauza, která sice nebyla prvním příspěvkem do celého procesu, ale byla natolik silná, že dokázala k záměru přitáhnout pozornost. Kuřimská kauza vystupuje oproti dalším případům porušování dětských práv tím, že byla promotérkou spojena s prosazovanou ideou (v souslednosti problém-řešení). Promotérka Stehlíková však okna následně nevyužila a agendu opustila s odůvodněním, že toto konkrétní opatření není potřebné, a namísto něj se zasadí o jiný způsob řešení (zřejmě z důvodu nedostatečné podpory). Za působení promotéra Kocába následně k propojení všech proudů nedošlo, neboť nebyla nalezena alternativa přijatelná pro všechny zúčastněné. Rozpory lze vysledovat především k proudu veřejných politik, v němž nebyl vytvořen návrh uspokojující všechny klíčové požadavky.

První sledovaná etapa tedy skončila neúspěchem. Téma ale zároveň neprovázelo žádný skandál, žádné negativní konotace, a bylo tedy možné předpokládat, že následující promotéři mají na co navázat a z čeho se poučit.

## 5. ČÁST – VÝVOJ V LETECH 2011 AŽ 2018

Prostřední část analýzy se soustředí na nejdelší ze sledovaných období, léta 2011 až 2018. Na rozdíl od zbylých dvou etap zde nenajdeme žádný vrchol, spíše soubor jednotlivých kroků a pokusů, které instituci neprosadily, ale obohatily proces jako celek.

Pátá část opět nejprve mapuje chronologický vývoj s důrazem na hlavní mezníky, a následně obsahuje shrnutí, které zjištěné poznatky hodnotí z pohledu teorie.

### 5.1 Ochránce práv dětí v dokumentech

V roce 2011 nová zmocněnkyně pro lidská práva, Monika Šimůnková, „*myšlenku ustanovit dětského ombudsmana oživila*“.<sup>149</sup> Média v této souvislosti připomněla léta trvající debatu i rychlý rozvoj instituce v jiných evropských zemích. O tři měsíce později navázaly informace o tom, že „*zřízení dětského ombudsmana bylo znovu na stole, vládní zmocněnkyně pro lidská práva to považuje za jednu ze svých priorit*“.<sup>150</sup> Ve zprávě se tentokrát objevily i obecné protiargumenty, především vysoký počet již existujících úřadů a apel na řešení problémů „v terénu“, nikoli skrze nové úředníky (který lze označit za obvyklý oponující pohled vůči zřizování nového státního úřadu). Toto konkrétně uvedl zástupce Ministerstva práce a sociálních věcí; tehdejší poradce premiéra Nečase v oblasti lidských práv na věc pak nahlížel z pohledu financí – peněz se v té době nedostávalo a vláda prosazovala počty úředníků snižovat, nikoli navyšovat. Ve zbytku roku 2011 probleskly pouze informace velmi obdobné prohlášením ministra Kocába, tyto však nebyly provázeny žádnými dalšími kroky.

<sup>149</sup> *Romové tu nejsou obětmi, promluvila zmocněnkyně Nečase.* In: Aktualne.cz. [online] Praha: Economia, 2011, 29. března 2011, 23:14. Dostupné z: <https://zpravy.aktualne.cz/domaci/romove-tu-nejsou-obetmi-promluvila-zmocnenkyne-necase/r-i:article:695242/>. [cit. 03. 01. 2022]

<sup>150</sup> *Nástupkyně Kocába chce dětského ombudsmana. Vyhozené miliony?* In: Týden.cz. [online] Praha: EMPRESA MEDIA, a.s., 2011, 21. července 2011, 06:23. Dostupné z: [https://www.tyden.cz/rubriky/domaci/nastupkyne-kocaba-chce-detskeho-ombudsmana-vyhozene-miliony\\_207436.html?showTab=nejnovejsi](https://www.tyden.cz/rubriky/domaci/nastupkyne-kocaba-chce-detskeho-ombudsmana-vyhozene-miliony_207436.html?showTab=nejnovejsi). [cit. 03. 01. 2022]

Aktérem, který v iniciativě pokračoval i přes pasivitu ostatních subjektů, byl Výbor pro práva dítěte, který diskusi k tématu znovu otevřel na svém zasedání v závěru roku. Postoj Výboru shrnuje následující úryvek z jeho usnesení: „*Výbor pro práva dítěte nadále dlouhodobě prosazuje myšlenku zřízení samostatné instituce dětského ombudsmana. Přesto souhlasí se zahájením jednání zmocněnkyně pro lidská práva s veřejným ochráncem práv o rozšíření jeho kompetencí v oblasti práv dětí...*“<sup>151</sup> Ze zápisu vyplývá, že téma bylo podrobně rozebráno (opět se připomněly důvody vzniku, výčet nezbytných pravomocí i varianty řešení), obsahově však schůze nepřinesla nic nad rámec výše uvedeného záměru, a především až na jednu výjimku nepřesáhla hranice pléna Výboru.

Touto významnou výjimkou byla v usnesení uvedená komunikace zmocněnkyně Šimůnkové s veřejným ochráncem práv. Vidíme zde tedy změnu v postoji Výboru vůči zřízení dětské sekce v rámci existujícího ombudsmanského úřadu. Výsledek se sice nepřibližoval prosazovaným představám Výboru, přesto se jednalo o pozitivní krok, který přetrval a nadále se rozvíjí. V roce 2012 se úřad ochránce práv přihlásil k roli dětského ombudsmana v mezích, které mu umožňoval zákon o veřejném ochránci práv v účinné podobě. Došlo k vytvoření webových stránek přístupných dětem a k nastavení zvláštních parametrů komunikace s dětskými klienty.<sup>152</sup> <sup>153</sup> Na potřebu další změny zároveň sám ochránce upozornil např. na jaře roku 2012, kdy ale „*navrhl sjednotit péči o ohrožené děti pod jedno ministerstvo*“.<sup>154</sup>

Oporu pro další vlnu aktivit ve prospěch instituce měl potenciál tvořit Akční plán k naplnění Národní strategie ochrany práv dětí 2012-2015, který mezi uloženými úkoly uváděl též *Analýzu možností vytvoření nezávislého mechanismu monitorování*

<sup>151</sup> Zápis ze zasedání Výboru dne 15. prosince 2011.

<sup>152</sup> Web funguje dodnes, ombudsman již pole práv dítěte neopustil. Jedná se pro zajímavost o první odkaz, který je portálem Google nabídnut při zadání hesla *dětský ombudsman*.

Portál děti-ochránce. [online] Dostupné z: <https://deti.ochrance.cz/>. [cit. 04. 01. 2022]

<sup>153</sup> Monika Šimůnková je dnes zástupkyní veřejného ochránce práv Křečka, do jejíž gesce spadá i ochrana práv dětí a rodiny.

<sup>154</sup> *Ombudsman: Děti se dostávají do ústavů často zbytečně*. In: Radio Prague International. [online] Praha: RPI, 2014. 4. května 2014. Dostupné z: <https://cesky.radio.cz/ombudsman-deti-se-dostavaji-do-ustavu-casto-zbytecne-8348573>. [cit. 04. 01. 2022]

ochrany práv dětí a naplňování Úmluvy.<sup>155</sup> Tímto nezávislým monitorovacím mechanismem je samozřejmě myšlen řešený ochránce práv dětí. Jeho příprava se tímto odsunula znovu na počátek, tedy do analytické fáze, s datem splnění do konce roku 2015. Závěrečná zpráva k Akčnímu plánu plnění úkolu hodnotila jako „Průběžně plněno“, a termín dokončení posunula na rok 2016.<sup>156</sup>

Stavem nastolování instituce dětského ombudsmana se zabývala také Zpráva o stavu lidských práv<sup>157</sup> za rok 2013: „Ani v roce 2013 nedošlo k ustavení mechanismu nezávislého monitoringu implementace Úmluvy o právech dítěte, tzv. dětského ombudsmana. Česká republika tak zůstává mezi posledními čtyřmi státy Evropské unie, které nemají specializovanou instituci kontroly dětských práv. Do značné míry sice plní její roli veřejný ochránce práv, nadále však platí, že svou činností nepokrývá všechna práva zaručovaná Úmluvou o právech dítěte a naplňování Úmluvy o právech dítěte systematicky nekontroluje. K takové činnosti nemá dostatečné finanční a personální zdroje. Pokud by měl tuto funkci naplňovat, mělo by dojít k zakotvení této jeho role do zákona a adekvátnímu rozšíření jeho současné pravomoci.“<sup>158</sup> Kritika zůstala bez odezvy.

V závěru roku 2014 se k instituci přihlásil nový promotér. Po několikaleté odmlce došlo k obnovení postu lidskoprávního ministra, tentokrát v podobě ministra pro lidská práva, rovné příležitosti a legislativu, jímž se stal Jiří Dienstbier. Při příležitosti pětadvacátého výročí přijetí Úmluvy o právech dítěte zaštil konferenci věnující se této oblasti lidských práv. Ve svém úvodním slovu zmínil všechny již notorické prvky diskuse o tématu dětského ombudsmana a vyjádřil „*odhodlání navázat na předchozí snahy mých předchůdců a znovu vést odbornou debatu o potřebě a*

<sup>155</sup> Akční plán k naplnění Národní strategie ochrany práv dětí 2012-2015. Ministerstvo práce a sociálních věcí, duben 2012. [online] Dostupné z: [https://www.mpsv.cz/documents/20142/225508/APN\\_NSOPD\\_2012-2015.pdf/500f2886-bdcf-710a-035a-d867d4a27741](https://www.mpsv.cz/documents/20142/225508/APN_NSOPD_2012-2015.pdf/500f2886-bdcf-710a-035a-d867d4a27741). [cit. 04. 01. 2022]

<sup>156</sup> Závěrečná zpráva o plnění Akčního plánu k naplnění Národní strategie ochrany práv dětí na období 2012-2015. Ministerstvo práce a sociálních věcí, 2015. [online]

Dostupné z: [https://www.mpsv.cz/documents/20142/225508/Zaverecna\\_zprava\\_NAP\\_2012\\_2015.pdf/0c851382-71d0-bec5-14f8-4f893882d136](https://www.mpsv.cz/documents/20142/225508/Zaverecna_zprava_NAP_2012_2015.pdf/0c851382-71d0-bec5-14f8-4f893882d136). [cit. 04. 01. 2022]

<sup>157</sup> Každoročně vydávaný dokument mapující úroveň ochrany lidských práv v České republice, na jehož spolupráci se podílí státní správa i neziskové organizace.

<sup>158</sup> Zpráva o stavu lidských práv za rok 2013. Sekretariát Rady vlády pro lidská práva. 23. července 2014. [online] Dostupné z: <http://www.vlada.cz/cz/ppov/rlp/dokumenty/zpravy-lidska-prava-cr/zprava-o-stavu-lidskych-prav-v-ceske-republice-v-roce-2013-121241/>. [cit. 04. 01. 2022]

možnostech zřízení dětského ombudsmana v České republice“.<sup>159</sup> Připomněl též úkol předložení zmíněné analýzy možnosti zřízení dětského ombudsmana. V souvislosti s jinou akcí, která se konala 14 dní od uvedeného projevu (seminář o dětském ombudsmanovi, spolupořádaný se Švédským velvyslanectvím v Praze), byla na webových stránkách Úřadu vlády zveřejněna zpráva s titulkem „*Ministr Dienstbier odstartoval proces vzniku funkce dětského ombudsmana v ČR*“.<sup>160</sup> Zprávu přealy mnohé mediální portály a obohatily ji o další informace, např. o závazek zřídit instituci do roku 2017. Opět se připomněla analýza, jejímž hlavním cílem mělo být (opětovně) zodpovězení otázky, zda instituci zřídit jako samostatnou, či nikoli. Česko bylo prezentováno jako „jedna z posledních čtyř zemí Evropské unie, která tuto funkci ještě nemá“.<sup>161</sup>

Ministra Dienstbiera podpořil v polovině roku 2015 Výbor pro práva dítěte svým *Podnětem ze dne 8. června 2015 ke zřízení nezávislého monitorovacího mechanismu specializovaného na prosazování a ochranu práv dítěte*.<sup>162</sup> Po jeho schválení byl materiál přetvořen do podoby podnětu Rady vlády pro lidská práva. Rada v něm připomíná mezinárodní závazky, kritizuje nedostatky současného stavu a v závěru konstatuje, že „došla k názoru, že je potřeba institut dětského ombudsmana legislativně zakotvit a navrhuje, aby vláda uložila ministrovi pro lidská práva, rovné příležitosti a legislativu ve spolupráci s ministryní práce a sociálních věcí zpracovat a vládě do 30. 6. 2016 předložit návrh zákona o zřízení nezávislého monitorovacího mechanismu specializovaného na prosazování a ochranu práv dítěte“.<sup>163</sup> Podnět byl na zasedání otevřen k úpravám, členové včetně zástupců ministerstev tedy dostali prostor pro vyjádření případných námitek. Dokument byl významnou většinou schválen.

<sup>159</sup> Projev ministra Dienstbiera na konferenci připomínající 25. výročí přijetí Úmluvy o právech dítěte. 5. listopadu 2014. [online] Dostupné z: <http://www.vlada.cz/cz/clenove-vlady/pri-uradu-vlady/jiri-dienstbier/tiskove-informace/projev-ministra-dienstbiera-na-konferenci-pripominajici-25--vyroci-prijeti-umluvy-o-pravech-ditete-124163/>. [cit. 04. 01. 2022]

<sup>160</sup> *Ministr Dienstbier odstartoval proces vzniku funkce dětského ombudsmana v ČR*. 18. listopadu 2014. [online] Dostupné z: <http://www.vlada.cz/cz/clenove-vlady/pri-uradu-vlady/jiri-dienstbier/aktualne/ministr-dienstbier-odstartoval-vznik-funkce-detskeho-ombudsmana-v-cr-124561/>. [cit. 04. 01. 2022]

<sup>161</sup> *Děti dostanou svého ombudsmana, plánuje Dienstbier. V Evropě je běžný*. In: Idnes.cz. [online] Praha: MAFRA, a.s., 2014, 18. listopadu 2014, 18:19. Dostupné z: [https://www.idnes.cz/zpravy/domaci/vznikne-institut-detskeho-ombudsmana.A141118\\_131559\\_domaci\\_zt](https://www.idnes.cz/zpravy/domaci/vznikne-institut-detskeho-ombudsmana.A141118_131559_domaci_zt). [cit. 04. 01. 2022]

<sup>162</sup> Zápis ze zasedání Výboru dne 8. června 2015.

<sup>163</sup> Zápis ze zasedání Rady vlády pro lidská práva dne 29. června 2015.

Na jeho základě byl vypracován *Návrh usnesení vlády ČR k podnětu Rady vlády České republiky pro lidská práva ke zřízení nezávislého monitorovacího mechanismu specializovaného na prosazování a ochranu práv dítěte*, který však vláda následně neprojednala (a tedy nepřijala). V připomínkovém řízení, které se k návrhu usnesení vedlo, připomnělo Ministerstvo financí potřebu analýzy finančních dopadů na jednotlivé možné varianty řešení problematiky, a uzavřelo, že dlouhodobě nesouhlasí se zřízením nového zvláštního úřadu. Ve stejném duchu se neslo vyjádření i např. Ministerstva životního prostředí nebo Ministerstva zemědělství.

Jaro roku 2016 přineslo očekávané splnění úkolu uloženého Akčním plánem k naplnění Národní strategie ochrany práv dětí. Úřad vlády ČR dokončil Analýzu možností vytvoření institutu ochránce práv dětí v ČR<sup>164</sup>, kterou mnoho aktérů vnímalo jako nový odrazový můstek pro diskusi o dětském ochránci. Obsahově se velmi podobala věcnému záměru zákona z roku 2010. Některé její části však byly propracovanější, především komparace s jinými evropskými zeměmi, čímž reflektovaly sporná místa připomínkového řízení k záměru. Jeden z hlavních problémů měl být odstraněn samotnou existencí analýzy, jejíž absenci mnohá ministerstva kritizovala s námitkou, že není možné vytvořit nový státní úřad bez odpovídající opory.

Analýza se zařadila na program následujícího jednání Rady vlády pro lidská práva.<sup>165</sup> Opět byla zrekapitulována všechna pro a proti, byly vysvětlovány varianty a rozebírána možná oprávnění. Členové ocenili analýzu jakožto dobře připravený příspěvek do diskuse. Podle zápisu v závěru bodu jedna ze členek navrhla, aby Rada vlády k analýze zaujala stanovisko, k tomuto však nedošlo a projednání bodu bylo ukončeno. Na druhém zasedání Rady v roce 2016 téma dětského ombudsmana na programu nefigurovalo. Zpráva o stavu lidských práv za rok 2016 potvrzuje *status quo* informací, že „na základě analýzy Rada podpořila vznik institutu dětského ombudsmana

<sup>164</sup> *Analýza možností vytvoření institutu ochránce práv dětí v ČR*. Úřad vlády ČR, Sekretariát Rady vlády pro lidská práva. Březen 2016. [online] Dostupné z: <http://www.vlada.cz/cz/ppov/rlp/cinnost-rady/zasedani-rady/zasedani-rady-dne-6--cervna-2016-154931/>. [cit. 05. 01. 2022]

<sup>165</sup> Zápis ze zasedání Rady vlády pro lidská práva dne 6. června 2016.



v ČR, ale výslovně nedoporučila žádné konkrétní řešení<sup>166</sup>. Vládě analýza předložena nebyla.

Následoval krátký mediální zájem, během něhož zpravodajské portály zopakovaly již zažitý informační kontext (pokračující kritiku ze strany mezinárodních lidskoprávních subjektů, především Výboru OSN pro práva dítěte), již ale neupozornily na dosavadní aktivity a celou otázku podávaly např. vyjádřením „*dalším článkem, který by mohl v Česku tuto soustavu (ochrany práv dětí) teoreticky doplnit, by mohl být jakýsi dětský ombudsman*“, které opomíjí předchozích deset let jednání.<sup>167</sup> Na druhou stranu zaznává příslib vládního jednání ohledně instituce, k němuž mělo dojít do konce roku.

Již během léta ale ministr Dienstbier upozornil, že stávající vláda zákon o úřadu dětského ochránce spíše neprosadí. Snahy o zřízení úřadů by se totiž téměř s jistotou dostaly do kolize s projednávanou novelou zákona o veřejném ochránci práv, jejíž proces vláda svým návrhem zahájila v roce 2014. Jak uvedl ministr: „*Nepočítal jsem, že mezi poslanci bude tak malá vůle posílit ochranu lidských práv českých občanů.*“<sup>168</sup> Novela se snažila o rozšíření působnosti ombudsmana zakotvením nových, posilujících funkcí, jakou by byla např. antidiskriminační žaloba ve veřejném zájmu. Posílení ombudsmanského úřadu, též prosazovaného ministrem Dienstbierem na základě programového prohlášení vlády Bohuslava Sobotky, a zároveň vytvoření nového lidskoprávního orgánu, bylo vyhodnoceno jako nemožné.<sup>169</sup> Koncem roku pak Dienstbiera vystřídal doposud poslední ministr pro lidská práva, Jan Chvojka, který ve funkci setrval rok.

<sup>166</sup> Zpráva o stavu lidských práv za rok 2016. Sekretariát Rady vlády pro lidská práva. 13. září 2017. [online] Dostupné z: <http://www.vlada.cz/cz/ppov/rlp/dokumenty/zpravy-lidska-prava-cr/zprava-o-stavu-lidskych-prav-v-ceske-republice-v-roce-2016-159881/>. [cit. 05. 01. 2022]

<sup>167</sup> Dětský ombudsman? Už brzy možná realita v ČR. Na Šabatovou se obracejí i sedmiletí. In: Právní rádce. [online] Praha: Economia, a.s., 2016, 14. června 2016, aktualizováno 4. července 2016, 12:17. Dostupné z: <https://pravnihradce.ekonom.cz/c1-65331030-detsky-ombudsman-uz-brzy-mozna-realita-v-cr-na-sabatovou-se-obraceji-i-sedmileti>. [cit. 05. 01. 2022]

<sup>168</sup> Vznik dětského ombudsmana se oddaluje, stížností dětí přitom přibývá. In: iRozhlas.cz. [online] Praha: Český rozhlas, 2016, 29. července 2016, 6:00. Dostupné z: [https://www.irozhlas.cz/zpravy-domov/vznik-detskeho-ombudsmana-se-oddaluje-stiznosti-deti-pritom-pribyva\\_201607290600\\_opatrovsky](https://www.irozhlas.cz/zpravy-domov/vznik-detskeho-ombudsmana-se-oddaluje-stiznosti-deti-pritom-pribyva_201607290600_opatrovsky). [cit. 05. 01. 2022]

<sup>169</sup> Poslanci se v roce 2017 neshodli ani na této novele a její návrh byl z projednávání stažen.



## 5.2 Ochránce práv dětí na jednáních a seminářích

Výbor pro práva dítěte pojal úmysl zůstat oporou i pro dalšího ministra. Na jarním zasedání roku 2017 připomněl podnět z roku 2015 a analýzu z roku následujícího.<sup>170</sup> Zároveň se zde členové rozhodli zaujmout vůči snaze odlišný přístup než v minulých případech a namísto tvorby dalšího podnětu uspořádat tematický odborný seminář. Jeden ze členů viděl přínos v tomto: „*Přítomnost zástupců politických stran by mohla toto téma zviditelnit v rámci nadcházejících voleb*“.

Následně se pod záštitou Úřadu vlády konaly dva semináře, první z nich v květnu roku 2017, druhý v září. Mezi účastníky figurovali především členové Výboru pro práva dítěte, ale byli přizváni i další hosté ze sféry státní správy i neziskového sektoru. Akce na sebe tematicky navazovaly, obě se uskutečnily pod patronací ministra Chvojky. Nebylo však předem stanoveno, zda na ně má navazovat nějaký výstup.

První událost byla uchopena jakožto (další) úvod do tématu a zaměřila se na otázku potřebnosti zřízení instituce. Zde se „*účastníci shodli, že je nutné vytvořit nezávislý orgán dohlížející na dodržování práv dítěte*“.<sup>171</sup> Pozitivní specifikum semináře představoval praktický blok, v němž dostali prostor zástupci ze soudnictví a státního zastupitelství či tehdejší školský ombudsman, aby přednesli příspěvky o aktuálních nedostatcích systému ochrany práv dětí. Diskuse o vytvoření instituce tím byla ještě o něco rozšířena, neboť zahrnula aktuální poznatky odborníků z většiny sfér, které mohly být promítnuty do případného nového návrhu zákona (konkrétně do obvyklých částí „*zhodnocení platného právního stavu*“ a „*vysvětlení nezbytnosti navrhované právní úpravy*“ v důvodové zprávě).

Na navazujícím semináři se hovořilo o pravomocích, kterými by nově vytvořený orgán měl disponovat, a o jeho podobě. Znovu se tedy otevřel spor, zda instituci prosazovat jako nový úřad, nebo přetvořit stávajícího veřejného ochránce práv. Výstupem bylo zhodnocení, že „*obě varianty mají svá pro a proti, avšak zástupci dětí*

---

<sup>170</sup> Zápis ze zasedání Výboru dne 24. dubna 2017.

<sup>171</sup> Rozprava ke konkrétním návrhům ochránce práv dítěte - tzv. dětského ombudsmana. Červenec 2018. [online] Dostupné z: <http://www.vlada.cz/cz/ppov/rfp/vybory/pro-prava-ditete/ze-zasedani-vyboru/rozprava-ke-konkretnim-navrhum-ochrance-prav-ditete---tzv--detskeho-ombudsmana-167722/>. [cit. 06. 01. 2022]

neziskového sektoru i pracovníci sociálně-právní ochrany se přiklonili k první variantě, k samostatnému orgánu na ochranu práv dítěte“.<sup>172</sup>

Informace o proběhlých akcích se však na vládním webu objevily až v červenci roku 2018, a diskuse na čas utichly na Výboru pro práva dítěte i na Radě vlády pro lidská práva. Jediným výstupem byl nový dokument, nazvaný *Konkrétní návrh řešení ochránce práv dítěte v České republice*<sup>173</sup>, připravený na základě prvního ze seminářů a sloužící jako podklad k diskusi pro ten navazující. Návrh však jen znovu přepracoval (a zkrátil) existující podklady, a nebyl následně přetvořen do dokumentu vyšší váhy. Ani v závěru druhého, zářijového zasedání nebyl definován jednoznačný postoj; účastníci se rozloučili s tím, že jednání bude zachyceno do shrnujícího materiálu, který se následně předá odpovědné politické reprezentaci. Nedošlo k uložení žádného dalšího úkolu, a vláda se tématem ochránce práv dětí ani tehdy nezabývala. V listopadu proběhlo celostátní setkání Národního parlamentu dětí a mládeže, jehož výstupem opět bylo usnesení požadující mimo jiné samostatného dětského ochránce.<sup>174</sup>

V prosinci roku 2017 ve funkci lidskoprávního ministra skončil Jan Chvojka. Oblast se na čas podřadila pod Ministerstvo spravedlnosti, v důsledku čehož ji dostal na starosti Robert Pelikán. Věnoval se jí však pouhý půlrok; v nové vládě pak pozice obnovena nebyla.

V tomto období se promotéři nedobrali výsledku. Pouze přibylo podkladových materiálů, stanovisek a záznamů z expertních zasedání.

### 5.3 Shrnutí

Se snahou o prosazení vzniku nové instituce zůstala i ve druhém mapovaném období spojena postava promotéra z lidskoprávní agendy. Na návrhu s různou mírou intenzity pracovali všichni aktéři, kteří post zastávali, a to jak v podobě zmocněnce, tak

<sup>172</sup> *Ibid.*

<sup>173</sup> *Konkrétní návrh řešení ochránce práv dítěte v České republice*. Sekretariát Rady vlády pro lidská práva. [online] Dostupné z: <http://www.vlada.cz/assets/ppov/rlp/vybory/pro-prava-ditete/ze-zasedani-vyboru/Konkretni-navrh-reseni-ochrance-prav-ditete.pdf>. [cit. 06. 01. 2022]

<sup>174</sup> *Ve Strakově akademii se uskutečnilo 20. zasedání Národního parlamentu dětí a mládeže*. 20. listopadu 2017. [online] Dostupné z: <https://www.vlada.cz/cz/media-centrum/aktualne/ve-strakove-akademii-se-uskutecnilo-20--zasedani-narodniho-parlamentu-deti-a-mladeze--161678/>. [cit. 06. 01. 2022]

i ministra. Přetrvala též opora poskytnutá vládním Výborem pro práva dítěte. U tohoto subjektu je třeba připomenout, že i on zaznamenával personální obměny. Během let 2011 až 2018 se v jeho vedení vystřídali dva předsedové, a tajemnická pozice, představující důležité spojení se Sekretariátem Rady vlády pro lidská práva (zajišťujícím i chod Výborů), se obměnila čtyřikrát.<sup>175</sup> Každá změna je zároveň příležitostí pro nový vhled, nové priority. Ve své vizi ochránce práv dětí však Výbor zůstal stabilní.

Oproti minulé etapě je na místě vyzdvihnout odlišný přístup ke spolupráci s dalšími relevantními aktéry. Ministr Dienstbier, z titulu své funkce předseda Rady vlády pro lidská práva, zařadil na jednání této Rady otázku dětského ochránce hned dvakrát. Jak již bylo zdůrazněno, Rady se účastní mimo jiné zástupci všech důležitých rezortů, jejichž podporu by bylo třeba pro vznik instituce získat – Rada představuje přímý přístup ke tvůrcům veřejných politik. Jeho nástupce, ministr Chvojka, se zase rozhodl přitáhnout pozornost klíčových aktérů prostřednictvím uspořádání expertních setkání. Na tyto by se následně mohli aktéři odvolat, pokud by se rozhodli návrh vytvořit dětského ombudsmana prosazovat, neboť obě události byly aktuální, obsahově vyčerpávající, a účastnili se jich odborníci s praktickými zkušenostmi napříč státní správou i neziskovým sektorem. Opět lze tedy ocenit energii, vytrvalost a čas promotérů, které byly na téma vynaloženy.

Oproti předchozímu (i následujícímu) sledovanému období zde absentují vstupy ze strany veřejného ochránce práv Varvařovského a jeho nástupkyně Šabatové. Zástupci úřadu nadále působili ve vládním výboru a účastnili se též popsaných odborných setkání, vůči tématu se však výrazněli nevynezovali. Úřad se v této době věnoval mimo jiné rozvoji agendy práv dítěte v rámci vlastní působnosti.

V neposlední řadě zde můžeme pozorovat i určitou inovativnost v přístupu k nastolení tématu. Zatímco v první etapě se promotéři vydali obvyklou cestou návrhu/novely zákona, v tomto období byl důraz kladen na linii Výbor pro práva dítěte – Rada vlády pro lidská práva – vláda. Tedy přetvoření podnětu Výboru do podnětu Rady, a následná snaha o přijetí vládního usnesení, které by uložilo termínovaný úkol předložit návrh zákona o zřízení nezávislého monitorovacího mechanismu

---

<sup>175</sup> Zápisy ze zasedání Výboru v letech 2010 až 2018.

specializovaného na prosazování a ochranu práv dítěte. Existence takového úkolu by šanci na přijetí návrhu zákona značně zvýšila. Část vládních aktérů však tento přístup, nastavující pouze jednu možnost řešení, odmítla, a doporučila vrátit se opět o několik kroků zpět. Na druhou stranu práce s rámováním nezaznamenala změn, téma se nadále drželo kontextu nedokonalého systému péče o děti a nenaplňování závazků plynoucích z mezinárodního práva.

Na proud problémů částečně zapůsobilo proaktivní rozšíření aktivit veřejného ochránce práv vůči dětem. Vytvoření přístupných webových stránek a konkrétních mechanismů nastavených dětem na míru rozhodně prospělo dosavadnímu stavu. Například došlo oproti předchozím letům fungování úřadu ke značnému nárůstu dotazů přímo od dětí a mladých dospělých, kteří přes internetový portál zasílali své dotazy a stížnosti<sup>176</sup>, a tento nárůst pokračoval i v dalších letech.<sup>177</sup> Nejčastější dotazy dětí i osob za ně zodpovědných a odpovědi na ně jsou postupně zpracovávány do srozumitelných příspěvků, což tazatelům šetří případný čas a umožňuje jim to své problematické situace řešit hned. Problém však tímto opatřením nebylo možné považovat za vyřešený.

Konkrétní indikátory nadále přicházely z mezinárodního prostředí – k situaci v České republice se v roce 2011 opět vyjádřil Výbor OSN pro práva dítěte. Výbor ocenil počáteční úsilí za účelem ustavení nezávislého dětského ombudsmana, ale poukázal jak na nenaplnění doporučení (k žádné změně nadále nedošlo), tak též na nedostatečné vybavení a zajištění úřadu veřejného ochránce.<sup>178</sup> Absence dětského ombudsmana neunikla ani pozornosti dalších států v rámci procesu Univerzálního periodického přezkumu<sup>179</sup>, který se zaměřil na Českou republiku v roce 2017<sup>180</sup>. Čtyři státy, mezi

---

<sup>176</sup> *Od spuštění webu dostal ombudsman 63 dotazů a stížností od dětí a náctiletých.* Ombudsman dětem. [online] Dostupné z: <https://deti.ochrance.cz/aktualne/od-spusteni-webu-dostal-ombudsman-63-dotazu-a-stiznosti-od-deti-a-nactiletych/>. [cit. 06. 01. 2022]

<sup>177</sup> *Přibývá dětí žádajících ombudsmanku o pomoc.* Ombudsman dětem. [online] Dostupné z: <https://deti.ochrance.cz/aktualne/pribyva-deti-zadajicich-ombudsmanku-o-pomoc/>. [cit. 06. 01. 2022]

<sup>178</sup> Výbor OSN pro práva dítěte, *Závěrečná doporučení Výboru pro práva dítěte (2011): Česká republika*. 4. srpna 2011, CRC/C/CZE/CO/3-4. [online] Dostupné z: <http://www.vlada.cz/cz/ppov/rlp/dokumenty/zpravy-plneni-mezin-umluv/umluva-o-pravech-ditete-42656/>. [cit. 17. 01. 2022]

<sup>179</sup> Proces UPR probíhá pod Organizací spojených národů. Jeho podstatou je, že jednotlivé státy jsou zhruba každé čtyři roky podrobeny lidskoprávnímu přezkumu ze strany ostatních států a nestátních organizací, které zkoumanému státu kladou dotazy a následně mu zasílají doporučení.

<sup>180</sup> *Souhrn doporučení.* Třetí cyklus Univerzálního periodického přezkumu České republiky. [online] Dostupné z: <https://www.ohchr.org/en/hrbodies/upr/pages/czindex.aspx>. [cit. 17. 01. 2022]

nimi např. Irsko či Norsko<sup>181</sup>, našemu státu doporučily pokračovat ve snaze orgán zřídit.

V rámci tohoto proudu dále vidíme též využívání zpětné vazby. Promotéři na základě přechozích neúspěchů vyzkoušeli nové způsoby řešení, a též došlo ke zpracování dlouhodobě požadované analýzy, na jejíž absenci předchozí snahy troskotaly. Přibyly materiály mapující danou problematiku, které shrnuly možnosti řešení, příklady ze zahraničí i dostupná data (srovnávací studie Ombudsman pro děti a mladistvé, Analýza možnosti vytvoření institutu ochránce práv dětí v ČR a další).

Proud politiky lze ve druhém sledovaném úseku hodnotit jako stabilnější. Jak bylo uvedeno, časté personální výměny snahu o vytvoření úřadu neodklonily, a to ani změny v administrativě, ani na vysokých vládních pozicích. Na druhou stranu ji ani nepřiblížily cíli. Výbor pro práva dítěte se snažil zachovat kontinuitu, lidskoprávní představitelé však na sebe příliš nenavazovali. Do popředí vystoupil zájem pracovat a na svou stranu získat zájmové skupiny, a to skrze jim otevřená odborná setkání. Vzhledem k absenci konkrétního výstupu v podobě nějakého závazku se však zastánci ochránce práv dětí neměli o co opřít. Co se týče panujícího politického diskursu, usnesení ukládající přípravu návrhu zákona o dětském ombudsmanovi se nedostalo ani do fáze projednání, a neúspěšná byla též novela navrhuující rozšíření pravomocí veřejného ochránce práv. Stejně jako v období minulém opakovaně zaznívaly obavy ohledně financování nové instituce.

Ideje proudu veřejných politik si držely svou podobu (nedošlo k jejich přetvoření do nových návrhů ani k jejich postupnému vymizení). Vizí promotérů nadále zůstalo zřízení nového a nezávislého úřadu ochránce práv dětí po vzoru doporučení Výboru OSN pro práva dítěte. Přetrval též rozpor mezi náročností vytvoření úřadu a finančními dopady tohoto kroku (jimiž se dalo podle oponentů zamezit tím, že působnost bude udělena nějakému již existujícímu úřadu), a mezi hodnotovým východiskem, na nějž apelovaly materiály Výboru pro práva dítěte, ale např. též Národní strategie ochrany práv dětí. Neměnil se tedy obsah, ale spíše forma, v jaké se promotéři snažili jimi preferované ideje nastolit v legislativním prostředí – vidíme zde uložení závazného pokynu připravit nový zákon, snahu přitáhnout

---

<sup>181</sup> Příklad doporučení: 115.147 *Establish a separate ombudsperson particularly dedicated to the rights of children (Norway)*.

politickou pozornost skrze expertní akce i opakované využívání hlavního lidskoprávního poradního orgánu. Oba promotéři-ministři byli členové tehdejší nejsilnější strany, ČSSD, stejně jako například ministryně práce a sociálních věcí a ministři/ministryně školství, což naznačuje úzkou provázanost v síti, kde bylo třeba ideje prosadit. Tento fakt bohužel procesu nijak nepříspěl, a to i proto, že i přes početní převahu ministrů ČSSD ve vládě bylo její závěrečné působení narušováno spory mezi touto politickou stranou a hnutím ANO.<sup>182</sup> ANO zároveň po celou dobu drželo ministerstvo financí, jehož souhlasný postoj je pro vytváření nového úřadu zásadní.

Dříve identifikované problémy v této etapě přetrvávaly, k otevření okna příležitostí zde však v souvislosti s nimi nedošlo. Vzhledem k délce období a jeho členitosti se nabízí hledat okno spíše v událostech politického proudu. Převažující obsazení vlády politickou stranou, která měla v působnosti i lidskoprávní oblast, oknu nasvědčuje, promotéři však nebyli schopni myšlenku na vládní úrovni prosadit, a idea do schvalovací fáze posunuta nebyla.

Ve druhé etapě přetrvával stav, kdy se prosazovaným idejím nepodařilo získat dostatečnou pozornost a podporu. Vzhledem k protiargumentům, které se zde nabízely (finanční zátěž a existující úřad, který je schopen činnost vykonávat), se ani v tomto období myšlenka zřízení dětského ochránce nestala lákavou pro potřebný počet aktérů.

---

<sup>182</sup> *Premiér Sobotka a jeho ministři končí. Jako třetí vláda v historii vydržela celé období.* In: ČT24. [online] Praha: Česká televize, 2017, 29. listopadu 2017. Dostupné z: <https://ct24.ceskatelevize.cz/domaci/2317780-sobotkova-vlada-schvalila-demisi-jako-treti-v-historii-zvladla-cele-obdobi>. [cit. 17. 01. 2022]

## 6. ČÁST – VÝVOJ V LETECH 2019 AŽ 2022

Závěrečná část analýzy prostřednictvím teorie tří proudů pokrývá období časově nejkratší, ale zároveň též nejbohatší na události a na celkový pokrok v otázce nastolení ochránce práv dětí. Do závěru popisné části je též zařazeno shrnutí nejaktuálnějšího vývoje.

### 6.1 Noví promotéři

Ve vládě hnutí ANO, působící od poloviny roku 2018, k obnovení ministerského postu pro oblast lidských práv nedošlo. Sféra se znovu vrátila pod působnost zmocněnkyně vlády pro lidská práva, jíž se stala Martina Štěpánková, do této doby působící jako náměstkyně ministra pro lidská práva. V květnu roku 2019 byla nahrazena členkou vládnoucího hnutí, Helenou Válkovou. Válková se jakožto promotér od počátku nacházela v dobré pozici. Zároveň s funkcí zmocněnkyně působila po celou dobu jako poslankyně<sup>183</sup> za hnutí ANO, a přinesla si s sebou též zkušenosti a vazby z pozice ministryně spravedlnosti, jíž v minulosti zastávala.

Ačkoli by se vzhledem k původnímu zaměření nové zmocněnkyně dalo očekávat, že její počáteční zájem se bude upírat na jiné poradní orgány (např. Výbor proti mučení), krátce po svém jmenování se účastnila zasedání Výboru pro práva dítěte. Na programu proto figurovaly hlavní oblasti Výboru, včetně dětského ombudsmana. Členové zde představili minulé snahy, a vyjádřili se též k dilematu nové instituce versus přidružení k veřejné ochránkyni práv, s tím, že na plný výkon pravomocí dětského ochránce současné kapacity ombudsmana jednoznačně nestačí.<sup>184</sup> Předsedkyně Výboru informovala, že i přes zdárné dokončení požadované analýzy nebyla tato předložena tehdejší vládě, a po výměně vedení moci výkonné se otázka zatím znovu neotevřela. Zmocněnkyně Válková Výbor zde hovořila o aktuální

---

<sup>183</sup> Poslanec a zároveň ministrem byl též Jan Chvojka, Jiří Dienstbier vykonával spolu se svou ministerskou pozicí i funkci senátora.

<sup>184</sup> Zápis ze zasedání Výboru dne 11. července 2019.



politické situaci: „*Politická situace není jakémukoli rozšíření nakloněna*<sup>185</sup>. *Jakákoli finanční náročnost má poté velmi malou šanci na úspěch.*“ Ona sama s potřebností instituce dětského ombudsmana souhlasila. Výbor, povzbuzen touto podporou, na sebe vzal úkoly zjistit postoj stávající veřejné ochránkyně práv a připravit k tématu další podnět. Válková zároveň v téže době prezentovala seznam priorit, které si svůj post stanovila, a to například na setkání Republikového výboru pro prevenci kriminality – vznik institutu dětského ombudsmana a jeho formální zakotvení figurovalo na prvních příčkách seznamu.<sup>186</sup> Postavení a práva dětí se promítlo do priorit i oblastí opatrovnického soudnictví a participace či transformací systému o ohrožené děti.

Proces se tímto rozpochoval znovu. Na následující zasedání Výboru přijala pozvání potenciálně klíčová aktérka – ochránkyně práv Anna Šabatová. Představila členům, jakým aktivitám se vzhledem k dětem instituce věnuje. Rozlišila mezi orgánem ombudsmanského typu, který se zaměřuje i na řešení individuálních stížností, a orgánem monitorovacím, pracujícím spíše plošně a vyhledávajícím chyby v systému. Podstatu dětského ombudsmana (v jakékoli výsledné podobě) vnímala ve druhém z typů – klíčovou funkcí by v tomto případě bylo monitorování úrovně ochrany práv dětí na základě Úmluvy OSN. Zdůraznila, že navýšení pravomocí ochránce vzhledem k dětem není možné bez změny ve finančním i personálním zajištění. Na základě své praxe doporučila, aby měl stávající ochránce práv několik zástupců, mezi nimiž by mohl figurovat i dětský ombudsman. Na Výboru následně proběhla diskuse ohledně pravomocí, které by ochránce práv dětí měl mít, doplněná o podněty ze strany Anny Šabatové. Výbor se následně usnesl pokračovat v diskusi na plénu specializované pracovní skupiny.<sup>187</sup>

Ke vnitrostátním procesům se v listopadu roku 2019 přidružil „tlak shora“ v podobě dalšího mezinárodního působení. Na štrasburské konferenci ke třicátému výročí Úmluvy OSN o právech dítěte, již se za Českou republiku účastnila lidskoprávní zmocněnkyně, opětovně zazněla doporučení zřídit sjednocující stížnostní subjekt,

---

<sup>185</sup> Tento jev se projevil například při jednání o novele zákona o veřejném ochránci práv, popsaném v minulé kapitole.

<sup>186</sup> Tisková zpráva ze zasedání Republikového výboru pro prevenci kriminality. [online] Dostupné z: <https://www.mvcr.cz/npo/clanek/tiskova-zprava-ze-zasedani-republikoveho-vyboru-pro-prevenci-kriminality-530008.aspx>. [cit. 31. 01. 2022]

<sup>187</sup> Zápis ze zasedání Výboru dne 13. září 2019.



zaměřený na dětská práva. Zároveň zde z mnoha stran proběhla kritika států, které k opatřením doposud nepřikročily. Zmocněnkyně se z konference vrátila s prohlášením: „*Příklady dobré praxe jsou k dispozici, není nač se vymlouvat a proto i na základě výsledků této konference navrhu vládě, aby se otázkou zřízení dětského ombudsmana začala vážně zabývat. Naše děti si to jistě zaslouží a průtahy nemají v tomto směru žádné rozumné opodstatnění.*“<sup>188</sup> Média v reakci na prohlášení připomněla finanční stránku záměru a odkázala na analýzu z roku 2016, která konstatovala, že zřízení nového úřadu by bylo nákladnější než přidružení pravomocí k tomu stávajícímu, nákladné však bude obojí.<sup>189</sup>

Pouze čtrnáct dní po tomto prohlášení zveřejnil tehdejší premiér, Andrej Babiš, na svém oficiálním twitterovém účtu zprávu začínající konstatováním: „*Je třeba zřídit dětského ombudsmana.*“ Zpráva pokračovala poukázáním na fakt, že proces legislativně nějaký čas zabere, a proto vláda prozatím jmenuje koordinátora pro agendu ohrožených dětí. Premiér dále uvedl, že jako hlavní důvod pro nutnost zřízení alespoň nějaké instituce je roztržitost péče o děti a absence jedné osobnosti, kterou by děti znaly a vnímaly ji jako nápomocnou.<sup>190</sup> Záměr se rychle mediálně šířil, ve zprávách se objevovaly i takové podrobnosti jako výčet budoucích funkcí dětského ombudsmana.<sup>191</sup> Válková k tomu v rozhovoru blíže popsala svou vizi dalšího procesu – zatímco pro zřízení ombudsmana je potřeba zákona, ustavení dočasného koordinátora lze provést usnesením vlády. Doplnila: „*Koordinátor by měl začít fungovat od ledna (2020), do konce roku tedy projde vládou dokument o koordinátorovi pro agendu ohrožených dětí. A uděláme vše, aby nový zákon o dětském ombudsmanovi začal platit od*

<sup>188</sup> Helena Válková: *Navrhnu vládě, aby se začala vážně zabývat otázkou zřízení dětského ombudsmana.* Listopad 2019. [online] Dostupné z: <http://www.vlada.cz/cz/ppov/zmocnenkyne-vlady-pro-lidska-prava/aktuality/helena-vaalkova-navrhnu-vlade--aby-se-zacala-vazne-zabyvat-otazkou-zrizeni-detskeho-ombudsmana-177724/>. [cit. 31. 01. 2022]

<sup>189</sup> ‚Roztržitost systému ochrany dětí.‘ Válková navrhne vznik postu dětského ombudsmana. In: Lidovky.cz. [online] Praha: MAFRA, a.s., 2019, 14. listopadu 2019, 18:17. Dostupné z: [https://www.lidovky.cz/domov/roztrizenost-system-ochrany-deti-zmocnenkyne-vaalkova-navrhne-vznik-postu-detskeho-ombudsmana.A191114\\_181346\\_In\\_domov\\_ele.](https://www.lidovky.cz/domov/roztrizenost-system-ochrany-deti-zmocnenkyne-vaalkova-navrhne-vznik-postu-detskeho-ombudsmana.A191114_181346_In_domov_ele.) [cit. 31. 01. 2022]

<sup>190</sup> BABIŠ, A. [Je třeba zřídit...] In: Twitter. [online] 25. listopadu 2019. Dostupné z: <https://twitter.com/andrejbabis/status/1198907054250954757>. [cit. 01. 02. 2022]

<sup>191</sup> *Vláda jmenuje koordinátora pro agendu ohrožených dětí.* In: Advokátní deník online. [online] Praha: Česká advokátní komora, 2019, 25. listopadu 2019. Dostupné z: <https://advokatnidenik.cz/2019/11/25/vlada-jmenuje-koordinatora-pro-agendu-ohrozenych-deti/>. [cit. 01. 02. 2022]

roku 2021.<sup>192</sup> Zatímco ombudsman byl vnímán jako orgán obecný, koordinátor se měl na onu přechodnou dobu soustředit na zvláště ohrožené děti, jako jsou ty opouštějící ústavní zařízení. Válková „*nefungující roztržitý systém péče o ohrožené děti v ČR*“ spolu s „*absencí požadované institucionální podpory participace dětí na rozhodování věcí veřejných, které se jich bezprostředně týkají*“ uvedla mezi klíčovými faktory, proč se záměru zřízení instituce věnovala.<sup>193</sup>

Během jednoho dne se myšlenka koordinátora rozléta mnohými zpravodajskými servery, v následujících měsících však byla jen občasně připomenuta v souvislosti s jiným tématem, které na sebe převzalo pozornost. Ombudsmance Anně Šabatové končilo funkční období, a jako jeden z jejích možných nástupců byla diskutována zmocněnkyně vlády Válková. V únoru roku 2020 byl novým ochráncem práv ale jmenován jiný z navržených, Stanislav Křeček. Ten se ještě jako zástupce ombudsmanky Šabatové k tématu vyjádřil ve smyslu, že se obává, aby nový úřad stav spíše nekomplikoval. Uvedl, že ne ve všech státech, které úřad dětského ochránce zavedly, se úroveň ochrany práv této zranitelné skupiny zlepšila. Ve svém příspěvku zmínil též následující: „*Jistě není žádným velkým legislativním problémem upravit znění zákona o Veřejném ochránci práv tak, aby obě funkce byly postaveny najisto a zajištěno jejich bezproblémové fungování.*“<sup>194</sup> V diskusi se zmocněnkyní Válkovou tento svůj názor doplnil o tvrzení, že jakýkoli další nástroj pomoci dětem je chvályhodný, problém představuje vytvořit jej smysluplně. Upozornil dále na možné kompetenční spory.<sup>195</sup>

Ke zřízení koordinátora na přechodnou dobu nedošlo. A o něco později se o slovo přihlásil další faktor, který ovlivnil priority nejenom státní správy – postupně nastupovala epidemie onemocnění COVID-19.

---

<sup>192</sup> *Ohrožených dětí jsou tisíce a úřady se neumí domluvit, vysvětluje Válková, proč chce dětského ombudsmana.* In: Deník N. [online] Praha: N media, a.s., 2019, 25. listopadu 2019, 16:41 Dostupné z: <https://denikn.cz/240991/ohrozenych-deti-jsou-tisice-a-urady-se-neumi-domluvit-vysvetluje-valkova-proc-chce-detskeho-ombudsmana/>. [cit. 01. 02. 2022]

<sup>193</sup> VÁLKOVÁ, H. Výstupy z expertního dotazování.

<sup>194</sup> KŘEČEK, S. *Přeombudsmanováno?* In: Blog Aktualne.cz. [online] Praha: Economia a.s., 2019, 18. listopadu 2019, 09:35. Dostupné z: <https://blog.aktualne.cz/blogy/stanislav-krecek.php?itemid=35226>. [cit. 01. 02. 2022]

<sup>195</sup> *Linka důvěry už nestačí. Potřebujeme dětského ombudsmana, tvrdí poslankyně Válková (ANO).* In: Mujrozhlaz.cz [online] Praha: Český rozhlas, 2019, 25. listopadu 2019, 11:55. Dostupné z: <https://www.mujirozhlaz.cz/pro-proti/linka-duvery-uz-destaci-potrebujeme-detskeho-ombudsmana-tvrdi-poslankyne-valkova-ano>. [cit. 01. 02. 2022]

## 6.2 Nový návrh zákona

Odklon pozornosti vyvolaný epidemií se zahájeného procesu zpočátku nedotkl. Počátkem března roku 2020 se uskutečnil participační seminář o plnění Úmluvy OSN o právech dítěte v České republice, který zaštitila Helena Válková. Účastníci ze sekce dětí a mládeže i ze sekce dospělých se shodli na souboru opatření, která by napomohla systémovému naplňování práv dítěte, a mezi opatřeními figuroval samostatný a nezávislý dětský ombudsman.<sup>196</sup> Ještě v březnu byla na program zasedání Výboru pro práva dítěte zařazena první verze nově napsaného návrhu zákona o ochránci práv dětí. Členové Výboru měli možnost ke znění uplatnit své podněty.<sup>197</sup> Text byl připraven v rámci Sekretariátu Rady vlády pro lidská práva, podléhajícímu zmocněnkyni Válkové.

Prvního června, na Den dětí, se v prostorách Úřadu vlády konal odborný seminář k novému zákonu o ochránci práv dětí. Obdobné akce se uskutečnily v roce 2017; podobný byl program i seznam účastníků. Tentokrát však došlo k jedné zásadní odlišnosti, a to účasti předsedy vlády, který na následné tiskové konferenci vystoupil s podpurným stanoviskem: „Skutečně mne těší, že nový zákon o ochránci práv dětí představujeme právě dnes, na Mezinárodní den dětí. Jedná se o zákon, který už dlouhá léta našim dětem dlužíme.“<sup>198</sup>

Sněmovně byl návrh představen ve formě poslaneckého návrhu zákona<sup>199</sup> v polovině června.<sup>200</sup> Přesun z úřednické (výkonné) sféry do legislativního orgánu je mezníkem mezi fází nastolování agendy a fází rozhodování. Skupina iniciátorů byla

<sup>196</sup> Závěry ze sekce dětí a mládeže v rámci 24. semináře o plnění Úmluvy o právech dítěte v České republice dne 2. 3. 2020. 2. března 2020. [online] Dostupné z: <http://www.vlada.cz/cz/ppov/r/p/vyboru/pro-prava-ditete/ze-zasedani-vyboru/zavery-ze-sekce-deti-a-mladeze-v-ramci-24--seminare-o-plneni-umluv-y-o-pravech-ditete-v-ceske-republice-dne-2--3--2020-180081/>. [cit. 02. 02. 2022]

<sup>197</sup> Zápis ze zasedání dne 12. března 2020.

<sup>198</sup> Premiér Andrej Babiš a zmocněnkyně pro lidská práva Helena Válková představili nový zákon o ochránci práv dětí. 1. června 2020. [online] Dostupné z: <http://www.vlada.cz/cz/ppov/zmocnenkyne-vlady-pro-lidska-prava/aktuality/premier-andrej-babis-a-zmocnenkyne-pro-lidska-prava-helena-valkova-predstavili-novy-zakon-o-ochranci-prav-deti-181748/>. [cit. 02. 02. 2022]

<sup>199</sup> Vedle vlády, která je z pohledu četnosti hlavním předkladatelem návrhů zákona, má toto oprávnění též poslanec či jakkoli velká a jakkoli vzniklá skupina poslanců. Co do formálních náležitostí podléhají všechny návrhy stejným nárokům. Nejde-li o vládní návrh, je vláda požádána, aby do třiceti dní od zaslání žádosti vyjádřila k návrhu své stanovisko. Podkladem pro toto stanovisko je obvyklé připomínkové řízení (v tomto případě však co do celkového procesu omezené onou třicetidenní lhůtou). Nesouhlasné stanovisko legislativní proces nezastavuje.

<sup>200</sup> Sněmovní tisk č. 894. Návrh zákona o ochránci práv dětí. [online] Dostupné z: <https://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=8&t=894&sp=1>. [cit. 02. 02. 2022]

celkem dvanáctičlenná, a ačkoli zástupci hnutí ANO tvořili nadpoloviční většinu, k iniciativě se přidružili i členové pěti dalších politických uskupení.<sup>201</sup> Mezi navrhovateli figuroval též premiér Andrej Babiš a samozřejmě vládní zmocněnkyně Válková. Ta k iniciativě na dalším výborovém zasedání doplnila, že možnost poslaneckého návrhu zákona byla zvolena z formálních a časových důvodů – pomalu se totiž blížil konec volebního období, a vládní návrh by se nemusel stihnout projednat. Výbor na témže zasedání schválil myšlenku sepsání stanoviska na podporu návrhu.<sup>202</sup> Válková zároveň informovala, že část sporných otázek, týkajících se především konkrétního rozdělení pravomocí mezi veřejného ochránce práv a budoucího dětského ombudsmana, zůstala nevyřešena. Sněmovní legislativní proces však umožňuje podávat k navrženým materiálům tzv. pozměňovací návrhy, a zákony mohou být poté schváleny v této modifikované podobě. Ačkoli tedy již došlo k zahájení procesu, bylo možné do něj dále zasahovat a text zákona upravit tak, aby byl méně sporný a měl větší šanci schválení. Během jara a léta probíhala mezi zástupci Výboru pro práva dítěte a Kanceláře veřejného ochránce práv pracovní jednání s cílem vyřešit i poslední třetí plochy (což by se následně promítlo do obsahu předpokládaných pozměňovacích návrhů).<sup>203</sup>

Materiál se posléze postoupil vládě. Před přijetím jejího závěru se konalo připomínkové řízení, umožňující aktérům (především ministerstvům) sdělit svůj postoj. Vláda zaujala neutrální stanovisko, v jehož odůvodnění doporučila k pozornosti několik sporných míst. V první řadě orgán uvedl preferenci vládního návrhu zákona, který by s sebou přinesl větší časový prostor na vyjádření a řešení nedostatků, na rozdíl od tehdejší lhůty několika dní. Vláda ale především upozornila na nedořešený vztah nového úřadu k jiným institucím (orgánům sociálně-právní ochrany dětí či státnímu zastupitelství), kdy možné kompetenční spory by mohly řešení problémů dětí naopak prodloužit. Stejně tak vyjádřila obavu ohledně nedostatečné úpravy vztahu veřejného ochránce práv a ochránce práv dětí.<sup>204</sup> V neposlední řadě zdůraznila finanční hledisko: „*Vláda zejména z důvodů rozpočtových požaduje, aby navržený zákon nenabýval*

<sup>201</sup> ČSSD, KSČM, KDU-ČSL, SPD a TOP 09.

<sup>202</sup> Zápis ze zasedání dne 16. června 2020.

<sup>203</sup> Zápis ze zasedání Výboru pro práva cizinců dne 17. července 2020.

<sup>204</sup> Sněmovní tisk č. 894/1. Stanovisko vlády k návrhu zákona o ochránci práv dětí. [online] Dostupné z: <https://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=8&t=894>. [cit. 03. 02. 2022]

účinnosti v polovině kalendářního roku, ale k 1. lednu, tedy spolu se začátkem rozpočtového roku.“ Do výhrad tak promítla konkrétní odůvodnění neutrálních či nesouhlasných (tato převažovala) stanovisek jednotlivých připomínkových míst. Většinu připomínkových míst dále pojil podstatný návrh na změnu – preferovaly vytvoření dětského ombudsmana v rámci úřadu veřejného ochránce práv.

Veřejný ochránce práv Křeček, jeden z připomínkových subjektů, svůj postoj zaslaný vládě komunikoval veřejně.<sup>205</sup> V šestnáctistránkovém rozboru návrhu vytkl způsob, jakým je mandát nového subjektu vymezen: *„Ambice návrhu poměrně výrazně překračují standardní lidskoprávní rámeček instituce dětského ombudsmana, který je obvyklý v zahraničí. Za nestandardní považují i způsob, jakým hodlá návrh zákona výše uvedeného dosáhnout.“* Navázal na kritiku, která se snesla na věcný záměr zákona v roce 2009 připomenutím, že *„již tehdy veřejný ochránce práv (Motejl) zpochybňoval záměr předkladatele vybavit lidskoprávně koncipovaného dětského ombudsmana totožnými pravomocemi/působnostmi jako má veřejný ochránce práv, upozorňoval na odlišný charakter činností a úkolů obou institucí, i na riziko vzniku pozitivních kompetenčních konfliktů. Z dostupných materiálů k průběhu legislativního procesu vyplývá, že se předkladateli tehdy nepodařilo připomínky vypořádat. Z tohoto pohledu považují za poněkud nešťastné, že je po více jak deseti letech předkládán záměr s obdobnými ambicemi, aniž by byl podroben „konstruktivní kritice“ standardního legislativního procesu, přestože zásadní nedostatky se nepodařilo podle mého soudu ani v aktuálním návrhu odstranit.“* Dále vyjádřil obavu z duplicity činností. Navrhl, aby byl ochránce práv dětí zřízen jako orgán doplňující veřejného ochránce práv (tedy aby nedošlo k předávání žádných kompetencí).<sup>206</sup> Hovořil též o nákladové stránce věci, kdy vyhodnocení návrhu označil za značně podhodnocené. S vizí zřízení instituce souhlasil,

---

<sup>205</sup> Stanovisko veřejného ochránce práv k návrhu zákona o ochránci práv dětí, adresované vládě před vydáním jejího stanoviska. Červenec 2020. [online]

Dostupné z: [https://www.ochrance.cz/uploads-import/Zvlastni\\_opravneni/Vlada/Stanovisko-detsky-ombudman.pdf](https://www.ochrance.cz/uploads-import/Zvlastni_opravneni/Vlada/Stanovisko-detsky-ombudman.pdf). [cit. 03. 02. 2022]

<sup>206</sup> Zákon navrhoval, aby se pravomoci ochránce práv dětí a ombudsmana rozdělili hranicí 18 let. Tedy např. individuální stížnosti osob mladších osmnácti by spadaly pod dětského ombudsmana, a podněty osob starších pod toho všeobecného. Totéž by platilo u provádění návštěv míst, kde se nacházejí děti omezené na svobodě, či prosazování práva na rovné zacházení s dětmi.

nikoli však v této konkrétní podobě.<sup>207</sup> Se stejnými výhradami v médiích odpovídali i další odborníci.<sup>208</sup>

I přes nepříznivé postoje oslovených míst a zdrženlivý pohled vlády nestálo projednání návrhu nic v cestě. Zmocněnkyně a poslankyně Válková předpokládala na základě svých předchozích jednání podporu Komunistické strany Čech a Moravy, České pirátské strany, strany Svoboda a přímá demokracie, ale i dalších svých sněmovních kolegů, kteří se více zaměřovali na sociální otázky.<sup>209</sup> A jak bylo vysvětleno výše, počítalo se též se změnami návrhu, které by zároveň adresovaly výhrady obsažené ve vládním stanovisku a ve vyjádření ombudsmana. Zmocněnkyně nadále pokračovala v komunikaci návrhu, při níž zapojovala i participační princip – účastnila se například zasedání předsednictva Národního parlamentu dětí a mládeže, kde zákon představila a hovořila mimo jiné o možnostech spolupráce s dětmi a mládeží.<sup>210</sup>

V září roku 2020 se připomněl Výbor pro práva dítěte, který připravil a schválil další usnesení podporující vznik samostatné instituce ochránce práv dětí. Na daném zasedání zástupkyně veřejného ochránce práv Šimůnková, do jejíž gesce spadala oblast dětí, promluvila ve prospěch samostatné instituce a „*poděkovala zmocněnkyni pro lidská práva Heleně Válkové za věcná a konstruktivní jednání s Kanceláří veřejného ochránce práv o rozdělení kompetencí*“.<sup>211</sup>

Epidemie onemocnění COVID-19 zasáhla do procesu až nyní. Návrh zákona byl původně navržen na pořad 58. schůze Sněmovny, která se konala ve druhé polovině září roku 2020, zde však v konkurenci mnoha desítek dalších návrhů neobstál. Byl

<sup>207</sup> Ombudsman nesouhlasí s podobou zákona o dětském ombudsmanovi. In: Česká justice [online] Praha: Media Network s.r.o., 2020, 3. července 2020, 6:27. Dostupné z: <https://www.ceska-justice.cz/2020/07/ombudsman-nesouhlasi-podobou-zakona-detskem-ombudsmanovi/>. [cit. 03. 02. 2022]

<sup>208</sup> Děti mají získat vlastního ombudsmana. Křeček i někteří experti jsou proti. In: Hn.cz. [online] Praha: Eonomia, a.s., 2020, 10. července 2020, 00:00. Dostupné z: <https://archiv.hn.cz/c1-66788900-deti-maji-ziskat-vlastniho-ombudsmana-krecek-i-nekteri-experti-jsou-proti>. [cit. 03. 02. 2022]

<sup>209</sup> Premiér Andrej Babiš a zmocněnkyně pro lidská práva Helena Válková představili nový zákon o ochránci práv dětí. 1. června 2020. [online] Dostupné z: <http://www.vlada.cz/cz/ppov/zmocnenkyne-vlady-pro-lidska-prava/aktuality/premier-andrej-babis-a-zmocnenkyne-pro-lidska-prava-helena-valkova-predstavili-novy-zakon-o-ochranci-prav-deti-181748/>. [cit. 03. 02. 2022]

<sup>210</sup> Zmocněnkyně pro lidská práva Helena Válková se zúčastnila zasedání předsednictva Národního parlamentu dětí a mládeže. 26. srpna 2020. [online] Dostupné z: <https://www.vlada.cz/cz/ppov/zmocnenkyne-vlady-pro-lidska-prava/aktuality/zmocnenkyne-pro-lidska-prava-helena-valkova-se-zucastnila-zasedani-predsednictva-narodniho-parlamentu-deti-a-mladeze-183401/>. [cit. 03. 02. 2022]

<sup>211</sup> Zasedání Výboru dne 16. září.



posunut dál, na program 62. schůze, pak 72. schůze, až skončil mezi návrhy 111. sněmovní schůze, která byla zahájena v červenci 2021. Pořadové číslo návrhu na této schůzi bylo 251.<sup>212</sup> Projednávání sněmovního tisku bylo ukončeno s koncem volebního období, návrh zákona nedoputoval ani do fáze prvního čtení. Počátkem října roku 2021 proběhly sněmovní volby, nová Sněmovna zahájila činnost o měsíc později. Návrh na dětského ombudsmana na programu prozatím chybí.

S koncem ledna roku 2022 skončila ve své funkci zmocněnkyně dosud nejúspěšnější promotérka dětského ombudsmana Válková.

### 6.3 Nový začátek

V prosinci roku 2020 schválila vláda Národní strategii ochrany práv dětí na období let 2021 až 2029.<sup>213</sup> Strategie mezi šesti dílčími cíli jmenuje kontinuální monitoring vývoje v oblasti ochrany práv dětí a sjednocení přístupů k zajišťování a prosazování nejlepšího zájmu dítěte. Druhému uvedenému záměru odpovídá úkol *Vytvoření nezávislého monitorovacího mechanismu v oblasti ochrany práv dětí*, jedním z gestorů je Úřad vlády. Akční plán k naplnění Národní strategie ochrany práv dětí 2021-2024 toto rozvíjí v bodu *Nezávislý monitorovací mechanismus*.<sup>214</sup> Do prosince roku 2021 měla být vytvořena pracovní skupina k přípravě nezávislého monitorovacího mechanismu v oblasti ochrany práv dětí – tento úkol již byl splněn. Do konce roku 2024 se pak počítá s vytvořením návrhu právní úpravy tomu odpovídající. Komentář k tomu doplňuje, že „proces řízení kvality je nutno zajistit i institucionálně prostřednictvím monitorovacího mechanismu nezávislého na strukturách orgánů ochrany dětí.“

<sup>212</sup> Schválený pořad a stav projednávání 111. schůze. [online] Dostupné z: <https://www.psp.cz/sqw/ischuze.sqw?o=8&s=111>. [cit. 03. 02. 2022]

<sup>213</sup> *Národní strategie ochrany práv dětí na období let 2021 až 2029*. Ministerstvo práce a sociálních věcí, prosinec 2020. [online] Dostupné z: [https://www.mpsv.cz/documents/20142/225508/NARODNI+STRATEGIE+OCHRANY+PRAV+DETI+2021+2029\\_FINAL.pdf/4d20b44e-a8c5-6882-d46f-a8d0fb7695d5](https://www.mpsv.cz/documents/20142/225508/NARODNI+STRATEGIE+OCHRANY+PRAV+DETI+2021+2029_FINAL.pdf/4d20b44e-a8c5-6882-d46f-a8d0fb7695d5). [cit. 08. 02. 2022]

<sup>214</sup> *Akční plán k Národní strategii ochrany práv dětí 2021-2029 na období 2021-2024*. Ministerstvo práce a sociálních věcí, červen 2021. [online] Dostupné z: <https://www.mas-podhostyvska.cz/aktuality-akcniho-planu/i-akcni-plan-k-narodni-strategii-ochrany-prav-deti-2021-2029-na-obdobi-2021-2024>. [cit. 08. 02. 2022]

Další etapa prosazování nezávislého dětského ombudsmana tím dostala svůj základní stavební kámen.

#### 6.4 Shrnutí

Etapa jednoznačně stojí na promotérce Válkové, zmocněnkyni vlády pro lidská práva a poslankyni za nejsilnější politický subjekt. Od počátku svého působení ve funkci prezentovala dětského ochránce jako jednu ze svých priorit, a její vize se rychle posouvala od slibných prohlášení ke skutečným výstupům. Na rozdíl od dřívějších osobností se na její stranu několikrát postavil další významný promotér – předseda vlády, který vyjádřil přízeň záměru např. jmenovitým přihlášením se k návrhu zákona. Zmocněnkyně v závěru svého působení též úspěšně komunikovala s Kanceláří veřejného ochránce práv, kdy souhlasný postoj ombudsmana ke zřízení nové instituce byl po celou dobu procesu vnímán jako podstatný. Poslaneckým návrhem zákona propojila členy celkem šesti politických stran a hnutí, a dokázala si vyjednat též předběžnou podporu, která měla být projevena ve sněmovním procesu.

Klíčová překážka, spočívající v neprojednání návrhu tehdejší Poslaneckou sněmovnou, již stála mimo promotérské schopnosti. Pořadí materiálů se odvíjí od více faktorů, vedle času hraje roli dostatečná připravenost (návrh byl již diskutován příslušnými sněmovními výbory), typ dokumentu (vládní se obvykle projednají dříve) a rozhodnutí Organizačního výboru Sněmovny. Ačkoli aktéři s dostatečnou podporou jsou schopni vyjednat předřazení „svého“ návrhu, v tomto případě se vzhledem k epidemiologické situaci jednalo spíše o objektivní překážku. Sama Válková uvedla nedostatek času jako jeden z klíčových faktorů neúspěchu tohoto období.<sup>215</sup> Z pohledu přístupu promotéra k jiným aktérům a tvůrcům veřejných politik lze říci, že potenciál využila působivě; oporou jí nepochybně byl přímý přístup k „centru moci“ v osobě premiéra.

Za rozvinutí i zde stojí práce se zdroji. Je zřejmé, že za účelem vytvoření ochránce práv dětí bylo vynaloženo velké množství času a úsilí. Práci s časem vidíme při volbě poslaneckého návrhu i při přesunu části jednání do fáze prvního čtení.

<sup>215</sup> VÁLKOVÁ, H. Výstupy z expertního dotazování.



Promotérka efektivně reagovala na vnější podněty v podobě opakovaných apelů mezinárodních organizací a jiných států, a promítala tyto do svého snažení. V rámci dotazování uvedla, že právě nedostatek času figuroval mezi faktory, proč ke zřízení instituce za jejího působení nedošlo.<sup>216</sup>

Vedle svých kolegů-poslanců využila zkušeností zaměstnanců Sekretariátu i Výboru pro práva dítěte. Ačkoli ani zde pak nevidíme žádného hlasitého promotéra-opponenta, během období se několikrát objevily výstupy rozporující vizi dětského ombudsmana – zmocněnkyně ale věnovala čas též rozhovorům a stanoviskům, v nichž za instituci opakovaně lobovala. Rámování se nadále neslo ve stejném duchu, ani v poslední fázi nepřikročili promotéři ke změně pojetí prosazování samostatného dětského ombudsmana, došlo k pouze k větší akcentaci mezinárodních vlivů a potenciální kritiky. V otázce možných manipulací však za zdůraznění stojí snaha o použití salámové taktiky, o níž zde podle mého názoru lze hovořit. Tato spočívala v návrhu vytvoření přechodné instituce, koordinátora pro agendu ohrožených dětí. Promotérka zde pravděpodobně refletovala předchozí proces, v němž se vždy ukázalo, že zřízení nové pozice „jen tak“ je příliš velké sousto. Dočasný koordinátor je však na ustavení výrazně snazší, a zároveň by díky němu bylo přímo na co navázat (nejen na onu pozici, ale též na rozjetou praxi či odezvu ze strany dětí, což mohly být nové a silné argumenty na podporu nového úřadu).

Dle slov autorů návrhu zákona o dětském ochránci je proud problémů nadále naplněn nedořešenými mezinárodněprávními závazky, zvláštní zranitelností dětí, absencí zastoupení dětí v procesech a orgánech o nich rozhodujících a nedostatečnou pozorností státní politiky.<sup>217</sup> Opětovně je využívána zpětná vazba, v tomto případě především zapracováním osvědčených právních předpisů relevantních k tématu (český zákon o veřejném ochránci práv a předpisy o dětském ochránci např. na Slovensku či v Irsku). Dále došlo v souvislosti se zpětnou vazbou k napravení některých kritizovaných nedostatků staršího věcného záměru. Autoři návrhu se vůči dosavadnímu dění vymezují krátce v důvodové zprávě, kde je uvedeno, že „v určité míře se přihlédlo i k textu někdejšího věcného záměru zákona o dětském ombudsmanovi z roku

---

<sup>216</sup> VÁLKOVÁ, H. Výstupy z expertního dotazování.

<sup>217</sup> Sněmovní tisk č. 894. Návrh zákona o ochránci práv dětí. Str. 24. [online] Dostupné z: <https://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=8&t=894&sp=1>. [cit. 15. 02. 2022]

2010 a výstupu z následných veřejných konzultací a provedených analýz“, změny oproti minulým iniciativám ale nekonkretizují. Roli klíčových událostí, přitahujících k problémům pozornost, zde plnily hlavně cíleně organizované semináře a setkání, ale také např. mezinárodní konference, konající se na počátku sledovaného období. Všechny z nich byly ze strany promotérů využity.

V souvislosti s proudem problémů lze sledovat též kapacity tvůrců veřejných politik (jejich zatíženost problémy) a to, jak se se zátěží vyrovnávají. Na místě je zdůraznění preference a následné dotažení poslaneckého návrhu zákona namísto návrhu vládního. Navrhovatelé tímto krokem brali v potaz právě omezené kapacity legislativců, jimž se snažili prostřednictvím podání návrhu poslaneckou cestou zajistit více času (neboť v případě vládního návrhu zákona by bylo pravděpodobné delší připomínkové řízení a vypořádací proces, a materiál by tedy poslancům doputoval později). Posoudíme-li kapacity na straně promotérky, opět je na místě připomenout množství problémů, k jejichž řešení je zmocněnec pro lidská práva povolán<sup>218</sup>, z pohledu materiálů potřebných k projednání se vedle řešeného zákona podařilo posunout ke schválení např. Strategii rovnosti žen a mužů pro léta 2021 až 2030 nebo Strategii romské integrace pro téže období<sup>219</sup>.

Proud politiky vykazoval během poslední analyzované etapy zájem o lidskoprávní otázky. Svědčí o tom nejen množství dokončených materiálů (z nichž několik příkladů je vypočteno výše), ale též např. výslovná podpora ze strany předsedy vlády i dalších zákonodárců. A to i přes to, že v programovém prohlášení vlády<sup>220</sup> se o lidských právech hovoří pouze v souvislosti s českou zahraniční politikou, a o dětech jen v kontextu vzdělávání. Vládní představitelé se však během etapy hlásili k právům dítěte skrze mediální prohlášení, především zmocněnkyně Válková, která z ochránce práv dětí učinila jeden z cílů, jichž chtěla během výkonu funkce dosáhnout. Ze jmen figurujících v poslaneckém návrhu či z potenciálních podporovatelů zákona na

---

<sup>218</sup> Válková: *Rezignovala jsem sama*. In: Novinky.cz. [online] Praha: Seznam.cz, a.s., 2022, 27. ledna 2022, 13:26. Dostupné z: <https://www.novinky.cz/domaci/clanek/valkova-rezignovala-jsem-sama-40385297>. [cit. 15. 02. 2022]

<sup>219</sup> Tato přináší pro zajímavost návrh další nové a významné lidskoprávní pozice – vládního zmocněnce pro romské záležitosti, který v České republice též doposud neexistoval.

<sup>220</sup> *Programové prohlášení vlády*. Červen 2018. [online] Dostupné z: <http://www.vlada.cz/cz/jednani-vlady/programove-prohlaseni/programove-prohlaseni-vlady-165960/>. [cit. 15. 02. 2022]

sněmovním jednání lze usoudit, že myšlenka ochránce byla tentokrát souladná s hodnotovým přesvědčením většiny poslaneckých stran.

Významný dopad do proudu učinila linie personálních obměn, neboť celé sledované období stálo právě na nové zmocněnkyni, člence vládnoucího politického útvaru a blízké spolupracovnici předsedy vlády. Naopak personální stabilita v podobě předsedkyně Výboru pro práva dítěte a dalších členů napomohla držet v tématu kurz. Zástupci odborné veřejnosti a zájmových skupin vyjadřovali svou podporu záměru na několika organizovaných setkáních (kdy na části z nich byla účastníkům dána možnost zasáhnout do formujícího se návrhu zákona), naopak společenská nálada do děje spíše nezasahovala. Oponující názory se tradičně točily na nepotřebnosti nového úřadu a preferenci zajetých struktur či na finanční náročnosti, odpor vůči myšlence jako takové nezazněl.

Proud veřejných politik ovlivnily obě předchozí etapy. Základní idea, vytvoření samostatné instituce se širokým okruhem pravomocí, se od počátku dění nezměnila. Na druhou stranu zde vidíme snahu o zapojení a vyslyšení mnoha aktérů, kteří tím dostali příležitost prezentovat své pojetí. K soupeření myšlenek dochází až u nastavení pravomocí úřadu, této diskusi však byl dán prostor při přípravě zákona a bylo s ní počítáno i pro legislativní jednání. Hlasitě vystoupily jednotlivé komunity a sítě, ty tradiční (Výbor pro práva dítěte a přidružené organizace) i ty vzniklé ad hoc (pracovní skupiny na diskusních seminářích), a i tyto vystupovaly v jednotě – výstup žádného zasedání nebo setkání nezněl v rozporu s těmi ostatními, naopak na sebe navzájem odkazovaly a podporovaly se. I přes podněty jiných řešení, vyjadřované např. v připomínkových řízeních (rozšíření úřadu veřejného ochránce práv, posílení činnosti subjektů působících již teď v praxi) se hlavní idea udržela. Hodnotová přijatelnost zůstala neotřesená, technická proveditelnost měla být předmětem dalších jednání, a ohledně finanční náročnosti jednání nasvědčovala tomu, že i tento blok lze překonat. Samotný návrh zákona pak nabízel i konkrétní opatření, která by finanční zátěž snížila, např. hovoří o počtu zaměstnanců Kanceláře veřejného ochránce práv, kteří se aktuálně věnují právům dítěte, a naznačuje možnost převést tyto zaměstnance pod nový úřad (čímž by se snížil výdaj na platy nových zaměstnanců).

Okno příležitostí zde bylo otevřeno v proudu politiky v důsledku voleb a na ně navazujícího politického uspořádání. Hlavní promotérka byla členkou nejsilnější

strany, a pro zákon získala dostatečnou podporu v podobě zastání u předsedy vlády, ale též v podobě slibu podpory od dalších politických subjektů. Promotérka zdůrazňovala v kontextu agendy též jeden konkrétní problém, situaci ohrožených dětí, okno příležitostí v proudu problémů však bývá vymezováno především buď kritickou událostí, nebo zásadní změnou indikátorů k horšímu, což v období nevidíme.<sup>221</sup>

Na základě zjištěného není možné vyloučit, že projednání návrhu Poslaneckou sněmovnou by provázelo propojení všech tří sledovaných politických proudů, a návrh zákona o dětském ombudsmanovi by prošel minimálně prvním čtením. Návrh zákona o dětském ombudsmanovi však vzhledem k omezenému jednacímu prostoru, konkurenci dalších návrhů a dopadu epidemiologické situace nedostal svůj prostor. S koncem funkčního období Sněmovny a vlády se pak situace opět změnila, a další potenciální kroky budou již v rukách nového promotéra.

---

<sup>221</sup> Tím je myšleno, že problém nedostatečné péče o ohrožené děti, prezentovaný promotérkou, zde samozřejmě existoval, ale nenaplňoval znaky okna příležitostí, neboť za jejího působení nedošlo k zásadnímu zhoršení v té době špatné situace.

## 7. ČÁST – DISKUSE

Diskusní část nejprve pokračuje v práci s teorií tří proudů, a prostřednictvím stanovených výzkumných otázek dává zjištěné informace do souvislostí. Vzhledem k nastavení hlavních otázek jsou v textu zařazeny i poznatky mimo schéma teorie.

Nad rámec zjištěného je doplněna druhá složka, obsahující několik stručných podnětů, které by podle mého názoru našly v minulých událostech i budoucím procesu své využití. V závorce je pro souvislost uveden prvek tříproudové teorie, který by tímto mohl být ovlivněn (posílen).

### 7.1 Poznatky

V předchozích částech jsem sledovala období procesu vytváření instituce ochránce práv dětí v České republice. S cílem přinést nejen přepis dění, ale též konkrétní poznatky, jsem si období předem rozdělila do tří úseků, které jsem rozebrala a následně analyzovala optikou teorie tří proudů.

Jednotlivé etapy zaujmou spíše podobnostmi než odlišnostmi. Co se týče samotného pojetí nastolované agendy, opakovaně se střetávaly dva postoje – zřízení ochránce práv dětí jako samostatné instituce versus vytvoření nové složky v rámci zavedeného úřadu. Návrhy aktivně prosazující zachování současného stavu (dětského ombudsmana nezřizovat nijak) se objevují minimálně, a téměř výlučně v první etapě. Jak ale v rámci dotazování podotkli experti, značnou část relevantních aktérů zaujímají ti, kteří změnu výslovně neodmítají a nekritizují, ale zároveň ji nepodporují. Helena Válková uvedla, že mezi faktory, které vzniku instituce dosud bránily, patří i „*nechuť některých politiků zřizovat jakoukoli novou instituci, spojená s nedůvěrou, že se tím „něco“ změní k lepšímu*“.<sup>222</sup>

I přes dlouhodobost procesu se celá diskuse vyznačuje určitým řádem. Docházelo k proměnám aktérů, kteří ale plynule vstupovali do linie svých předchůdců (lidskoprávní zmocněnci a ministři stáli o samostatnou instituci, ministerstva

---

<sup>222</sup> VÁLKOVÁ, H. Výstupy z expertního dotazování.

v připomínkových řízeních hovořila ve prospěch rozšíření ombudsmana na základě stejných argumentů). Žádný ministr (či zmocněnec) pro lidská práva neuvedl, že s myšlenkou nesouhlasí a věnovat se jí odmítá, přitom nikdo z aktérů nebyl vázán žádnou povinností (např. programovým prohlášením „své“ vlády nebo již probíhající reformou dané oblasti). Samotný návrh řešení (účel, působnost a pravomoci) zůstal blízky verzi, v níž byl navržen poprvé.

Výhoda popsaného stavu spočívala v zachování přehlednosti v problematice. Aktéři se nedostávali do situace, kdy by byli zavaleni množstvím protichůdných návrhů a idejí. Naopak, nové myšlenky byly zapracovávány postupně a zároveň jich nepřicházelo tolik, spíše se neustále rekapitulovaly ty minulé. Promotéři návrhu měli díky tomu prostor ideu prosazovat přístupně, a mohli se zaměřovat na vysvětlování potřeby ochránce práv dětí a negativních důsledků, které absence úřadu přináší (namísto toho, aby museli oponovat protivníkům). S tím souvisí fakt, kterým se vracíme zpět k úvodnímu sporu mezi dvěma návrhy. Tento spor se totiž po většinu období odehrával mimo společenskou diskusi, mimo náladu veřejnosti, a krystalizoval až v jednáních o konkrétních návrzích zákona/novely, v proudu veřejné politiky. Mediálně byla až na výjimky prezentována myšlenka samostatného dětského ombudsmana.

I jednotlivé proudy si byly podobné. Připodobnění teorie k proudům zde můžeme využít pro srovnání jejich síly. Jako nejsilnější bych hodnotila proud problémů, ať již zjevných (objektivně daných) nebo udávaných. O síle problémů vypovídá jejich stálost během celého sledovaného období, projevující se tím, že promotéři namítali stále stejné nedostatky (neplnění mezinárodních závazků, nesourodá péče o práva dítěte, absence jedné, dětem blízké osobnosti atd.). Též vstupy ze strany respondentů byly k této otázce velmi podobné, všichni oslovení např. poukázali na mezinárodní vliv. Kamil Černý k tomuto doplnil, že *„největší nátlak je (podle Parlamentu dětí a mládeže v ČR) způsobem tím, že v porovnání s ostatními státy EU jsme tak trochu ostudou“*.<sup>223</sup>

Potřeba vzniku instituce byla s existujícími problémy v péči o děti opakovaně spojována. Ve všech sledovaných případech je možné pozorovat stanovisko teorie tří

<sup>223</sup> ČERNÝ, K. (předseda Parlamentu dětí a mládeže ČR). Výstupy z expertního dotazování.

proudů, které reflektuje množství problémů a zátěž, kterou vyvolávají – pozornost promotérů je ovlivňována tím, jaké množství problémů se očekává, že tito budou naráz řešit. Funkce lidskoprávního ministra/zmocněnce je charakteristická právě tím, že mu podléhá mnoho na sobě příliš nezávislých lidskoprávních oblastí, a tudíž velké množství různorodých témat, která očekávají řešení. Při souběhu více různých problémů se tyto zdají hůře řešitelné, což podle mého názoru ovlivnilo promotéry především během druhého období.<sup>224</sup>

Nejslaběji oproti tomu působí proud politiky. Ideologické přesvědčení politických stran nehrálo v řešeném případě roli – daná otázka je čistě lidskoprávní a nijak konfliktní, její podstatě proto z tohoto pohledu nikdo neoponoval. Úřad a jeho účel nebyl se stranickými programy rozporný, žádná z politických stran zároveň ale neuváděla oblast lidských práv a práv dítěte jako své klíčové téma. Jednotný názor, který vyplynul z dotazování, shrnula Petra Šuplerová: *„Dětská práva (ani lidská práva obecně) nejsou tématem a už vůbec ne prioritou pro politické představitele.“*<sup>225</sup> Petra Kalenská doplnila *„nízkou prioritu práv dítěte v České republice (v politice, státní správě i ve společnosti) a nízkou prioritu lidských práv oproti ostatním politickým tématům“.*<sup>226</sup>

Ani nálada veřejnosti se do debaty příliš nepromítala, klíčové momenty diskusí a prosazování stály spíše stranou společenské pozornosti. Petra Kalenská uvedla absenci výrazného tlaku ze strany veřejnosti mezi faktory stojícími za dosavadní neúspěch vytvoření instituce, Petra Šuplerová souhlasila s tím, že větší tlak ze strany veřejnosti by vzniku instituce nepochybně napomohl.<sup>227</sup> Lze zmínit dlouhodobou podporu zájmových skupin; zde bych vyzdvihla aktivity Národního parlamentu dětí a mládeže, který je významný jakožto hlas přímo oné zranitelné skupiny, a který téma opakovaně připomínal. Ze zjištěného vyplývá, že zájmové skupiny se projevovaly především v práci Výboru pro práva dítěte. Na druhou stranu Klára Šimáčková Laurenčíková upozornila, že *„většina odborných diskusí nad systémovými změnami se role dětského ombudsmana dotkne či je jeho zřízení přímo jejich výstupem, a to*

<sup>224</sup> ZAHARIADIS, N. *The Multiple Stream Framework. Structure, Limitations, Prospects.* In: SABATIER, P. A. (ed.) *Theories of the Policy Process.* Second Edition. Colorado: Westview Press, 2007. P. 72.

<sup>225</sup> ŠUPLEROVÁ, P. (vedoucí odboru rodiny, zdravotnictví a práce Kanceláře veřejného ochránce práv). Výstupy z expertního dotazování.

<sup>226</sup> KALENSKÁ, P. Výstupy z expertního dotazování.

<sup>227</sup> KALENSKÁ, P., ŠUPLEROVÁ, P. Výstupy z expertního dotazování.



v důsledku toho, že občanský sektor i laická veřejnost problémy v systému péče o děti v ČR vnímá“.<sup>228</sup> Roli v procesu pak v neposlední řadě nepochybně hrály personální obměny.

Podoba proudu veřejných politik odpovídá schématu teorie. Jednoznačně zde vidíme otázku hodnotové přijatelnosti, která není nijak rozporována, a zároveň promotéry čteně využívána (celá otázka má vzhledem k tématu dětí jasný hodnotový nádech, sdílení hodnot vidíme i v argumentaci mnohými státy, které již úřad zřídily atd.). Na jednáních mezi ministerstvy a dalšími orgány se troskotá na finanční náročnosti a technické proveditelnosti, které jsou zde silně provázané (dostatek financí je schopen technické nastavení úřadu plně odstranit, proveditelnosti pomáhá možnost převzetí struktury úřadu ombudsmana, která již léta funguje). Klára Šimáčková Laurenčíková ze svých zkušeností shrnula, že *„je třeba najít na politickém poli kompromis mezi zastánci nejširší možné verze instituce a mezi částí politiků, kteří instituci nepovažují za tolik potřebnou, resp. nepřejí si na ni vyčlenit zvláštní rozpočet, zejména v dnešních ekonomických podmínkách.“*<sup>229</sup> Se zásadním významem výdajové stránky souhlasila i Petra Šuplerová, podle níž se jedná o nepopulární téma, které hraje roli v rozhodování mezi samostatnou institucí a přidružením k úřadu ochránce.<sup>230</sup> Podle promotérů návrhu odpovídá hledisku hodnotové přijatelnosti nový a samostatný úřad (lépe se tím dostojí specializaci na práva dítěte). Oponenti zdůrazňují zbylá dvě kritéria, jejichž dosažení upřednostňují. Na aspekt financí a proveditelnosti poukázal Kamil Černý, který prezentaci proti vzniku nového úřadu vnímá tak, že *„by se prý jednalo jen o byrokratický tah, který by zbytečně vysával státní rozpočet a komplikoval již tak komplikovaný byrokratický systém státního aparátu“*.<sup>231</sup>

Všechny tři sledované úseky se vyznačují podobnou prezentací ze strany promotérů, kteří na sebe však jmenovitě nereagují. Působí pouze dojmem, jako by po sobě přebírali nastavenou argumentační linii. Debata byla promotéry vedena převážně pozitivně, tedy upozorňováním na přínosy vůči dětem i vůči celé společnosti, které s sebou úřad dětského ochránce přinese. To bylo prokládáno důrazným konstatováním

<sup>228</sup> ŠIMÁČKOVÁ LAURENČÍKOVÁ, K (předsedkyně Výboru pro práva dítěte). Výstupy z expertního dotazování.

<sup>229</sup> ŠIMÁČKOVÁ LAURENČÍKOVÁ, K. Výstupy z expertního dotazování.

<sup>230</sup> ŠUPLEROVÁ, P. Výstupy z expertního dotazování.

<sup>231</sup> ČERNÝ, K. Výstupy z expertního dotazování.



neplnění mezinárodních závazků a kritikou dosavadního nastavení (kritika však nikdy neadresovala konkrétní osoby či předchozí kroky a politiky).

Sledovaný případ jasně ilustruje, proč teorie na významovou úroveň jednotlivých proudů staví také promotéry - dopad rozdílných zdrojů a politických vazeb promotérů na jednotlivá období je jednoznačný. Potvrdil se tedy předpoklad zásadního vlivu promotérů na nastolovací proces, s nímž teorie pracuje. Na jejich význam upozornil též Kamil Černý: „(K tomu, aby se aktéři začali záměrem zabývat) určitě přispěly skupiny a jednotlivé osoby, které instituci několik let aktivně propagují, a i jejich nátlak mohl způsobit jistou názorovou změnu v rámci našeho politického spektra.“<sup>232</sup>

Podle teorie lze očekávat úspěch idey spíše v případě, že promotér zastává formální veřejněpolitickou funkci, z čehož by bylo možné odvodit, že promotér v silnějším formálním postavení bude úspěšnější než promotér níže postavený, což zde však nevidíme. Jak bylo vysvětleno výše, jako nejúspěšnější promotérku lze hodnotit zmocněnkyni Válkovou, jejíž slabší pozice (post zmocněnce versus ministerské křeslo) byla vykompenzována podporou vládnoucích aktérů. Pravděpodobně díky hodnotové přijatelnosti, ale také díky vazbám na rozhodovatele si promotérka byla schopna vyjednat i spojení mimo koaliční strany. Naopak předchozí dvě etapy skončily dříve, než mohl být návrh posunut do legislativního procesu. Nepochybně se potvrdil předpoklad, že úspěšnější promotéři jsou ti, kteří mají lepší přístup k tvůrcům politik.<sup>233</sup> Mezi faktory, které stojí za dosavadním neúspěchem zřízení agendy, uvedla Helena Válková též „nepřiznaný „důvod“ některých politiků ohledně faktu, že děti nejsou aktuálně potencionálními voliči“.<sup>234</sup> Tento faktor by mohl figurovat mezi důvody vysvětlujícími celkový nízký počet promotérů návrhu.

Dalšími dvěma klíčovými aktéry byly Výbor pro práva dítěte a Sekretariát Rady vlády pro lidská práva. Ty bych však podle teoretického přístupu za promotéry neoznačila – promotér sice může být aktérem kolektivním, ale musí být v jeho možnostech docílit propojení třech proudů, a tato možnost ani u jednoho uskupení

---

<sup>232</sup> ČERNÝ, K. Výstupy z expertního dotazování.

<sup>233</sup> ZAHARIADIS, N. *Ambiguity and Multiple Streams*. In: SABATIER, P. A., WEIBLE, CH. M. (ed.) *Theories of the Policy Process*. Third edition. Colorado: Westview Press, 2014. P. 35.

<sup>234</sup> VÁLKOVÁ, H. Výstupy z expertního dotazování.

neplatí. Ačkoli tedy oba subjekty hrály v procesu zásadní roli (především tím, že téma nenechaly utichnout), nebyly by schopny proces dokončit bez osoby zmocněnce/ministra.

Pokud bychom u promotérů chtěli hledat náznaky manipulačních technik, je zřejmé, že všichni promotéři popisují (rámují) návrh dětského ochránce jako společensky užitečný, a naopak stávající stav hodnotí jako nevyhovující (vnitrostátně i mezinárodně). V případech, kdy se objevily subjekty vyjadřující nesouhlas s institucí, využívaly rámování ve svůj prospěch označením nové instituce za zbytečnou. Stav tedy prezentovaly tak, že nový úřad bude ztrátový, zatímco jimi navrhovaná varianta, úprava stávajícího úřadu, rozumnější. V případech, kdy se potřeba dětského ochránce diskutovala se v souvislosti s konkrétními kauzami nebo ohroženými skupinami dětí, vidíme i jasné působení na emoce. Ve třetí etapě vystupuje tzv. salámová taktika, spočívající ve snaze vytvořit nejprve předstupeň dětského ombudsmana, koordinátora pro agendu ohrožených dětí, který je snazší na prosazení.

Co se týče sledovaných oken příležitostí, nahlížíme-li na ně jako na kontext, v rámci něhož je politika prosazována, v prvním případě lze podle mého názoru říct, že okno příležitostí se na počátku procesu nacházelo v proudu problémů. Nakumulovaná kritika mezinárodních uskupení a též dlouhodobý stav roztržitěné péče o děti byl doplněn konkrétní klíčovou událostí, kde byla práva dětí porušována, a které mohlo být z pohledu tehdejší promotérky díky ideje zabráněno. Toto okno bylo nepředvídatelné; též platí, že řešení zde bylo navrženo v návaznosti na konkrétní problém. Během období, kdy bylo okno možné vnímat jako otevřené, však promotérka nepostoupila od obecných myšlenek ke konkrétnímu návrhu řešení, a proces následně zastavily politické spory, které se objevily později, a díky nimž promotérka ztratila příležitost návrh zákona dále prosazovat. Následně, s příchodem nové vlády, se okno příležitostí přesunulo do proudu politiky – ochránce práv dětí byl stanoven prioritou pro nového ministra, a proto se téma vytvoření instituce začalo řešit znovu.. Před posunem návrhu zákona do rozhodovací fáze byl však tento zastaven nedostatečnou podporou ze strany dalších aktérů a okno se tím uzavřelo. Ve druhé etapě je okno příležitostí méně zřejmé, což odpovídá nejmenšímu přispění etapy do celého procesu. Lze ho vnímat v proudu politiky, kde hlavní lidskoprávní promotéři, kteří o vytvoření instituce usilovali, byli členové většinové vládnoucí strany (relevantní tedy opět byla

změna politické reprezentace). Tento fakt však pro nastolení záměru nestačil. V případě třetího úseku bych okno vnímala jednoznačně v proudu politickém, kde opět došlo v důsledku voleb k personálním obměnám na všech procesně významných postech (nová promotérka s podporou nového premiéra). Jak je zřejmé, politická provázanost lidskoprávního postu a nejsilnější politické strany zde hrála zásadnější roli než v předchozím úseku, proto je okno zřetelnější. Idea již nebyla spojována s konkrétními kauzami, ale spíše prezentována jako závazek, který již dlouhá léta dlužíme naplnit. Okno zde bylo zavřeno především externím vlivem, který přenesl pozornost na palčivější otázky, ale též modifikací legislativního procesu a následnými volbami.

Celý proces ukazuje, proč teorie tří proudů pracuje s tolika prvky. Na rozdíl od mnoha jiných témat, k jejichž analýze byla teorie v českých podmínkách využita, je vznik úřadu na ochranu dětí na první pohled nesporným, a může se zdát zvláštní, že ani po tolika letech a tolika snahách nedošel úspěšného konce. Je však opravdu třeba, aby se sešly všechny prvky ve správný čas. Můžeme mít příznivou společenskou náladu, palčivý problém a ochotu řešit kritéria veřejných politik, ale pokud se nenajde promotér s oporou a zdroji, věc se neposune. Stejně tak můžeme mít zkušenou a věci oddanou promotérku, která reaguje na problematickou kauzu odpovídajícím řešením, ale nemusí oslovit dostatek specialistů v síti veřejných politik. Teorie na procesu ukazuje proměnlivost jednotlivých prvků a skutečnou náročnost prosazení i zdánlivě snadno průchozí myšlenky.

Pokud bych měla každé období spojit s jedním hlavním důvodem neúspěchu, u etapy první bych vyzdvihla neschopnost odstranit rozpory v rámci proudu veřejných politik. Selhání etapy druhé souviselo podle mého názoru především s promotéry, kteří neměli k dispozici dostatečné množství zdrojů (a stál proti nim též čas, který s sebou přinášel nutnost personálních výměn a tudíž nemožnost návrh případně dotáhnout). Na etapu třetí podle mě nejsilněji dopadl externí faktor v podobě epidemie onemocnění COVID-19. Dnes je zřejmé, že vypuknutí epidemie mělo pro mnohá (lidskoprávní i dětská) témata potenciál stát se klíčovou událostí, v případě zřízení instituce dětského ochránce tomu tak však nebylo. Epidemie naopak zasáhla do procesu tím způsobem, že převzala pozornost legislativního orgánu, v důsledku čehož nebyly mnohé předjednané návrhy dokončeny.

Nad rámec již řečeného jsem mezi etapami mnoho dalších rozdílů nenalezla.<sup>235</sup> To považuji za překvapivé jen částečně. Na jednu stranu v procesu zastávali mocenskou pozici různí promotéři z různých politických stran<sup>236</sup>, kteří nebyli omezeni žádným předem stanoveným závazkem. Na druhou stranu se po celou dobu jednalo o ideu, která nenechávala velký manévrovací prostor (na rozdíl např. od myšlenky „odstranit roztržičnost péče o děti v České republice“, která rozhodně nabízí více možností realizace). Zároveň se promotéři mohli cítit vázáni mezinárodními požadavky, od nichž se nešlo příliš odchýlit, neboť jejich naplnění figurovalo jako jeden z hlavních argumentů na podporu vzniku úřadu. Období se od sebe zásadně neliší ani prostředky, které promotéři využívali. Všude figuruje propojení s Výborem pro práva dítěte a lidskoprávní soustavou pod Úřadem vlády, úzká spolupráce s veřejným ochráncem práv a upozorňování na téma skrze odborné akce. Vybočuje zde zmocněnkyně Válková, která dbala také na komunikaci záměru navenek a zohlednění postoje dětí a mládeže. Oboje se odráží např. v tom, že oba návrhy, které dostaly podobu právního předpisu, si jsou ideově a obsahově podobné, ačkoli jeden z nich byl předložen v roce 2009 a druhý o jedenáct let později. Výčet podobností doplňují poznatky z expertního dotazování, v rámci něhož se oslovení shodli, že proces dlouhodobě provází nedostatečný zájem a tlak ze strany veřejnosti i politické scény.<sup>237</sup>

## 7.2 Podněty

### 7.2.1 Zvýraznění prezentace aktérů (promotéři)

Po většinu času zaznívaly návrhy prosazující dětského ombudsmana pouze od zmocněnce vlády (ministra) pro lidská práva a jeho opory, Výboru pro práva dítěte

---

<sup>235</sup> Etapy se samozřejmě liší formou výstupu. Jen pro doplnění shrnuji, že v první fázi návrh dospěl do podoby věcného záměru novely zákona o veřejném ochránci práv, ve druhém případě nebyl připraven vstup do legislativního procesu, a ve třetí etapě byl Sněmovně předložen návrh zákona o ochránci práv dětí. Oba předpisy pak odlišuje fakt, že v jednom případě je ochránce součástí jiné instituce, a ve druhém případě je samostatným úřadem. Zároveň není možné je položit vedle sebe a srovnat jejich znění, neboť věcný záměr a paragrafové znění mají odlišnou podobu; věcný záměr je obecnější a je otázkou, jak by vypadal předpis sestavený na jeho základě.

<sup>236</sup> Strana zelených, ČSSD, hnutí ANO; zmocněnkyně Šimůnková nebyla členkou žádné politické strany.

<sup>237</sup> Výstupy z expertního dotazování.

a Sekretariátu Rady vlády pro lidská práva. V rámci státní správy se jedná o hlavní lidskoprávní útvar.<sup>238</sup> Domnívám se však, že zvláště v obdobích absence ministra pro lidská práva není lidem tento subjekt příliš známý, v důsledku čehož nemusejí vnímat jeho stanoviska jako stejně hodná pozornosti, jako když na nějaký problém upozorní některý z politiků. Zatímco např. Kancelář veřejného ochránce práv pravidelně vydává přístupně psané zprávy a komunikuje na sociálních sítích, čímž o sobě udržuje kontinuální povědomí, u lidskoprávních Výborů či zmocněnce toto spíše nevidíme. To mimo jiné znamená, že neodborníkům, kteří by se chtěli o činnosti těles a prioritních tématech dozvědět více, aniž by museli studovat zápisy z jednání, k tomuto chybí možnosti.

Bez znalosti významu útvaru a jeho dosavadních úspěchů mohou být navrhované změny hodnoceny jako méně zásadní. Naopak v případě, že bude veřejnost (ale také i další aktéři státní správy) s touto lidskoprávní jednotkou více srozuměna, její doporučení by díky tomu mohla být lépe přijímána a mohla by se ve společenské diskusi udržet déle. Vytvoření nového úřadu by se prezentovalo snáze, pokud by zapadalo do dlouhodobé a obecně známé agendy promotérů, a nepůsobilo v očích neodborníků jako izolovaný pokus. Změna by zároveň adresovala výhradu většiny oslovených expertů, kteří nedostatek zájmu a v jeho důsledku i nedostatek tlaku uváděli jako jednu z klíčových překážek.<sup>239</sup>

### **7.2.2 Zvýšení povědomí o tématu** (*společenská nálada proudu politiky, klíčové události proudu problémů*)

Společenský zájem a podpora představují pro politické činitele důležité vodítko v rámci rozhodování, zda má smysl věnovat tématu čas a úsilí. A to obzvláště v případě, kdy změna působí jako žádoucí, ale není bezpodmínečně nutná, a zároveň s sebou nese finanční požadavky. Jak mimo jiné neustále opakují i mezinárodní organizace, tématu ochrany dětských práv a nástrojů k této ochraně by pomohlo, pokud by o něm bylo více slyšet. Dětský ombudsman má v lidskoprávním prostředí tu výhodu, že nepředstavuje

<sup>238</sup> Veřejný ochránce práv se zabývá pouze několika jasně stanovenými oblastmi, a lidskoprávní sekce na jednotlivých ministerstvech a dalších orgánech státní správy mají též své konkrétní zaměření, dané působností útvaru.

<sup>239</sup> Výstupy z expertního dotazování.

nijak výbušné téma (zatímco mnohé otázky lidských práv tento potenciál mají). Na druhou stranu trpí tím, že obyvatelé nejsou v běžném životě s problematikou nijak konfrontováni, může je úplně míjet. Veřejná podpora instituce, požadující zástupce práv dětí na vládní úrovni, se osvědčila např. v Irsku, kde v roce 2002 značně napomohla zřízení úřadu.<sup>240</sup>

Nestačí ale pouhé informování, řešený problém a plánované opatření je třeba lidem přiblížit a skutečně vysvětlit. Samotná „roztržitost systému péče“ je pro neodborníky (tím spíše pro děti) těžko představitelná. V povědomí naopak možná spíše přetrvává, že zde existuje mnoho orgánů a neděje se mnoho problematických případů; děti proto nemusí být vnímány jako klíčová zranitelná skupina. Dá se také namítnout, že mnohé existující orgány přece mají mechanismy, jakými se na ně děti mohou obracet. Jen je třeba také dodat, že děti tyto neznají nebo jim nerozumí, a že existující orgány ne vždy sledují stejné cíle a jsou založeny na stejných principech jako specializovaný ochránce práv dětí. Kamil Černý k této otázce doplnil význam „*osvěty nefunkčnosti jiných státních aparátů, jako například OSPODu, jejichž počínání v případě povolání nereflektuje a nevede k nejlepšímu zájmu dítěte*“.<sup>241</sup>

Využijeme-li příklad zmíněný v úvodu práce, kojenecké ústavy, i zde nemusí být na první pohled jasné, kde spočívá problém (vždyť se o ty děti přece alespoň někdo stará). Nalezneme zde i několik dalších paralel.<sup>242</sup> Promotěři se ale v diskusi nesoustředili pouze na to, jak by zrušení technicky probíhalo a jaká opatření je třeba v návaznosti přijmout, ale opakovaně vysvětlovali, jak konkrétně stávající stav

---

<sup>240</sup> *Children's Commissioners and Ombudsman Offices*. First Focus, Červenec 2015. [online] Dostupné z: <https://firstfocus.org/wp-content/uploads/2015/08/Children%C2%B9s-Commissioners-and-Ombudsman-Offices-FInal.pdf>. [cit. 02. 03. 2022]

Ombudsman for children. About us. [online] Dostupné z: <https://www.oco.ie/>. [cit. 02. 03. 2022]

Společenská diskuse napomohla prosazení instituce též v Itálii, která se České republice podobá mimo jiné délkou celého procesu.

*Opinion of the Italian Authority for Children and Adolescents of the Fifth and Sixth Government Report to the UN Committee on the Rights of the Child*. [online] Dostupné z: <https://www.garanteinfanzia.org/sites/default/files/opinion.pdf>. [cit. 02. 03. 2022]

<sup>241</sup> ČERNÝ, K. Výstupy z expertního dotazování.

<sup>242</sup> Také se jedná o dlouhodobě řešené lidskoprávní téma, přímo se dotýkající dětí, a též zde jako silný argument vystupuje tlak mezinárodního společenství a odlišná praxe ostatních států.

negativně ovlivňuje dotčené děti.<sup>243</sup> To je tím skutečným argumentem, který téma v diskusi udrží.

Potřebnost řešení roztržité péče skrze sjednocující orgán lze kromě všeobecných informací ukázat též na klíčových událostech, jako tomu bylo v souvislosti s tzv. kuřimskou kauzou. Během sledovaného období došlo k mnoha dalším případům, které svou dramatičností možná nedosahovaly zmíněné kauzy, ale užitečnost instituce by ilustrovaly lépe než obecný apel.<sup>244</sup> Absence práce s klíčovými událostmi může vést ke stavu, kdy společnost proti myšlence vlastně nic nenamítá, ale zároveň nemá důvod se na ni soustředit.

### 7.3.3 Reflexe vzniku jiných srovnatelných úřadů (*zpětná vazba proudu problémů*)

Zpětnovazebné podněty mohou aktéři hledat v různých zdrojích. Jedna z možností využití nastává při adresování námítky nového úřadu - s nesouhlasem se zřízením instituce z toho důvodu, že česká státní správa je dnes přebujelá a zapojování dalšího orgánu bude spíš zdržovat. Inspiraci lze vidět např. při vzniku Národního úřadu pro kybernetickou a informační bezpečnost, který svou činnost zahájil relativně nedávno, v létě roku 2017. Do této doby plnil jeho funkci obecný Národní bezpečnostní úřad, vzhledem k potřebě specializace na užší problematiku se však přikročilo k ustavení nového, samostatného subjektu.

Za vhodné považuji i přihlédnutí k procesu vytváření orgánů obdobných náplní činnosti. Diskuse o vytvoření veřejného ochránce práv sílily od roku 1990, v následujícím desetiletí proběhlo několik pokusů o začlenění úřadu do českého

---

<sup>243</sup> Pro ilustraci např. *Kojeňáky ztrácí smysl, můžeme je zrušit, tvrdí analýza. Nejmenších dětí v nich ubývá.* In: Aktualne.cz. [online] Praha: Economia, 2007, 9. října 2020, 12:30. Dostupné z: <https://zpravky.aktualne.cz/domaci/konec-kojenaku-nevyzene-deti-na-ulici-studie-ukazuje-ze-se-b/r~62544b42097511eb9d74ac1f6b220ee8/>. [cit. 25. 03. 2022]

<sup>244</sup> Například kauza ani ne ročního chlapce, který se od svého narození nacházel nepřetržitě bez péče rodiny v nemocnici. Do doby zásahu cizí osoby zjevně docházelo k přehlížení jeho potřeb. Nabízí se otázka, který subjekt zavinil, že situace dospěla tak daleko, a zda existence úřadu, který by měl na starosti i prevenci těchto případů, není na místě.

JIRGLOVÁ, P. *Příběh jednoho Chlapečka.* [online] Dostupné z:

[https://toosweetnothings.com/2021/10/22/pribeh-jednoho-chlapecka/?fbclid=IwAR05OfT8F59RPbA9-2I0tmped\\_pmw9tgMsRac0qYleowelqMf0Irj-L6cPw](https://toosweetnothings.com/2021/10/22/pribeh-jednoho-chlapecka/?fbclid=IwAR05OfT8F59RPbA9-2I0tmped_pmw9tgMsRac0qYleowelqMf0Irj-L6cPw). [cit. 25. 03. 2022]



právního řádu. Přetrvávající nesouhlas většiny Parlamentu byl překonán až v roce 1999.<sup>245</sup>

### 7.3.4 Doceňování dosavadního procesu (*zpětná vazba proudu problémů*)

Podle mého názoru docházelo snad během všech etap nastolování samostatného dětského ombudsmana k nedostatečnému doceňování předchozího dění. Vazby na minulé pokusy se tu a tam objevily v médiích, samotní promotéři s nimi však příliš nepracovali. Na jednu stranu je oceněním hodné, že nebylo přikročeno k časté rétorice stylu „mí předchůdci byli neschopní věc dotáhnout, mně se to podaří“. Na druhou stranu se ale domnívám, že předchozích neúspěchů se dá při prezentaci využít i s pozitivním naladěním. Přihlášením se k dlouhodobosti procesů lze ilustrovat, jak moc lidskoprávním promotérům na věci záleží, když ji nejsou ochotní opustit ani po letech neúspěchu, a to bez ohledu na politickou příslušnost. Je zde prostor i pro mírné zapojení manipulačních technik v podobě hraní na city právě zdůrazněním toho, že zastánci úřadu se nenechají zlomit, neboť jim nadále na srdci leží blaho dětí, a budou ve své snaze pokračovat až do konce.

Reflexe dosavadního dění by se pak rozhodně vyplatila při práci s argumenty proti samostatnému dětskému ochránci. Mnohé z nich se za ta léta nezměnily, promotéři tedy mají prostor přihlásit se k nim sami, a věc veřejně prezentovat tak, že si jsou vědomi, proč snahy dříve troskotaly, a nabízejí tato konkrétní řešení, jimiž se s argumenty vypořádávají.<sup>246</sup>

---

<sup>245</sup> KOVÁŘKOVÁ, M. *Veřejný ochránce práv*. Plzeň, 2012. Bakalářská práce. Západočeská univerzita v Plzni. Právnická fakulta. Katedra správního práva. Vedoucí práce Ilona TURKOVÁ. Str. 14-15.

<sup>246</sup> Např. „Víme, že v minulosti podporu pro samostatnou instituci zastavily obavy z finanční nedomyšlenosti během ekonomické krize, proto jsme připravili jasnou a přesnou analýzu rozpočtu a navrhujeme ji do veřejných peněz zakomponovat následujícím způsobem“.



## ZÁVĚR

*„Na otázku, jaké konkrétní kroky a opatření by napomohly k vytvoření úřadu ochránce práv dětí, se těžko odpovídá vzhledem k politické situaci u nás i ve světě. Spíš by ted' musel nastat opět mír a musela by zmírnit krize, aby byl čas na osvětu a projednávání tohoto zákona.“<sup>247</sup>*

Léto roku 2022 můžeme označit jako počátek dalšího, na základě členění této práce již čtvrtého období diskusí o vzniku instituce. Výzkum těch minulých tří byl pro mě nevýslovně přínosný, a můj zájem o řešený úřad se jím dále prohloubil. Prostřednictvím tématu a stanovených otázek jsem měla možnost seznámit se s množstvím prvků, které jsou pro fázi nastolování agendy důležité, a lépe pochopit jejich vzájemné vztahy. Z celého procesu psaní si také odnáším lepší porozumění teorii tří proudů. Ačkoli by možná nebyla tou první, která by výzkumníka napadla v souvislosti s tématem, jsem za svou volbu ráda. Jejimi výhodami pro mě bylo, že mi pomohla držet směr a příliš neodbočovat, a umožnila smysluplné srovnání.

Analýzou sledovaných období jsem získala odpovědi pro všechny stanovené výzkumné otázky, jejichž zodpovězení s využitím teorie tří proudů jsem se věnovala především v předchozí, diskusní části. Mezi hlavními faktory, ovlivňujícími proces vytváření instituce, jsem identifikovala postavení hlavního promotéra návrhu, který byl vždy spojen s lidskoprávní pozicí (buď ministr pro lidská práva, nebo zmocněnec v téže oblasti), a vliv politických vazeb promotéra na průběh a náročnost prosazování návrhu. Všechny promotéry zastávající tuto lidskoprávní pozici omezovalo množství problémů, jimž se ve své funkci museli díky široké působnosti věnovat, v kombinaci s omezeným množstvím času. Dále zde byl zásadní přetrvávající spor ohledně výsledné podoby instituce – většina relevantních subjektů (např. ministerstva jako připomínková místa návrhů zákona o ochránci práv dětí) byla ochotna podpořit zakotvení ochránce práv dětí v rámci existujícího úřadu veřejného ochránce práv, lidskoprávní promotéři s podporou Výboru pro práva dítěte však usilovali o zřízení samostatné instituce. S tím se vždy pojila otázka financí, tedy nechuť vůči vytvoření

---

<sup>247</sup> ČERNÝ, K. Výstupy z expertního dotazování.

nového úřadu s novou rozpočtovou kapitolou. Působícím faktorem je též samotná povaha problému a instituce, která jej má napomoci řešit, neboť na jednu stranu nejde o téma sporné, na druhou stranu ale ani o téma nijak prioritní, a mnohé zúčastněné subjekty jsou toho názoru, že problematika práv dětí je v českém státě ošetřena dostatečně, a je proto vhodné věnovat pozornost jiným otázkám než tomuto procesu. Téma zároveň dlouhodobě stojí mimo mediální i společenskou pozornost, což se do procesu nastolování promítá. Na druhou stranu mezi faktory vystupuje pozornost zahraniční, neboť ze strany mezinárodních organizací i ostatních států zaznívají doporučení k vytvoření dětského ombudsmana i kritika za jeho dosavadní absenci, což rezonovalo v každém z popsaných pokusů o vytvoření úřadu.

Jak jsem vysvětlila v diskusi, jednotlivá sledovaná období v porovnání ukazují spíše na podobnosti než na odlišnosti. Příliš se neměnila podoba prosazovaného návrhu, klíčoví promotéři a jejich podporovatelé ani hlavní argumenty oponentů návrhu instituce. Rozdíly lze identifikovat v prostředcích, které jednotliví promotéři využívali pro prosazení instituce. Zde vyniká poslední analyzovaný úsek, v rámci něhož promotérka Válková zapojila jak dříve využívané strategické a analytické materiály a odborná setkání, tak opakovanou prezentaci tématu navenek, participaci dětí a mládeže či snahu o vytvoření úřadu skrze sérii na sebe navazujících kroků (nejprve prosadit subjekt koordinátora a následně jej nahradit dětským ochráncem). Rozdílné byly též politické vazby jednotlivých promotérů na rozhodovatele, které v procesu hrály zásadní roli. Jako zásadní odlišnost bych dále uvedla dopad externích vlivů, kdy do procesu sněmovního projednávání zasáhla epidemie onemocnění COVID-19, která ovlivnila výběr témat nutných k projednání před blížícím se koncem volebního období.

Téma bych rozhodně doporučila k dalšímu sledování. Hlavní otázka je zřejmá – překročí se nakonec v České republice ke zřízení dětského ombudsmana, nebo dojde k přijetí jiného opatření? Nabízejí se ale i další, neméně zajímavé otázky. Například zda v případě úspěšného dokončení procesu bude tento úspěch spojen s pozicí (o instituci se bude zasazovat nová zmocněnkyně vlády pro lidská práva) či s osobou (ve svém záměru bude pokračovat poslankyně Válková, i přes to, že již funkci lidskoprávní

zmocněnkyně nevykonává).<sup>248</sup> A samozřejmě zda se stávající i noví promotéři poučí z dosavadního procesu a budou schopni zkušenosti a informace efektivně využít.

Na základě zjištěného se já sama domnívám, že České republika se zanedlouho zařadí mezi státy, u nichž ochránce práv dětí funguje. Vzhledem k faktorům, které dosud vzniku úřadu stály v cestě, si dovolím předpokládat spíše zřízení zvláštní sekce v rámci úřadu ombudsmana než vytvořením celého nového úřadu. Ať bude však tato veřejně-politická otázka vyřešena jakkoli, věřím, že hlavním hlediskem bude tentokrát prospěch dětí.

---

<sup>248</sup> *Terezu bili rodiče, pomohl by dětský ombudsman. Ten ale Česku stále chybí.* In: Idnes.cz. [online] Praha: MAFRA, a.s., 2022, 2. května 2022. Dostupné z: [https://www.idnes.cz/zpravy/domaci/detsky-ombudsman-urad-odbornici-cesko-zmocnenec-pro-lidska-prava-urad-vlady.A220426\\_140034\\_domaci\\_lrel](https://www.idnes.cz/zpravy/domaci/detsky-ombudsman-urad-odbornici-cesko-zmocnenec-pro-lidska-prava-urad-vlady.A220426_140034_domaci_lrel). [cit. 11. 06. 2022]

## SEZNAM POUŽITÉ LITERATURY

### MONOGRAFIE

- BIRKLAND, T. A. *An Introduction to the Policy Process. Theories, Concepts, and Models of Public Policy Making*. Fifth Edition. New York: Routledge, 2020.
- CAIRNEY, P., ZAHARIADIS, N. *Multiple streams analysis: A flexible metaphor presents an opportunity to operationalize agenda setting processes*. In: ZAHARIADIS, N. (ed.) *Handbook of Public Policy Agenda Setting*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2016.
- DUŠAN, H. a kol. *Správní právo. Obecná část*. Sedmé vydání. Praha: C. H. Beck, 2009.
- FIALA, P., SCHUBERT, K. *Moderní analýza politiky: uvedení do teorií a metod policy analysis*. Brno: Barrister & Principal, 2000.
- HENDL, J. *Kvalitativní výzkum: základní metody a aplikace*. Praha: Portál, 2005.
- CHRASTINA, J. *Případová studie – metoda kvalitativní výzkumné strategie a designování výzkumu*. Olomouc: Univerzita Palackého v Olomouci, 2019.
- JELÍNKOVÁ, M. *Případové studie*. In: NEKOLA, M., GEISSELER, H. a MOURALOVÁ, M. (ed.) *Současné metodologické otázky veřejné politiky*. První vydání. Praha: Karolinum, 2011.
- KINGDON, J. W. *Agendas, Alternatives, and Policy Making*. Second edition. New York: HarperCollins College Publishers, 1995.
- NEKOLA, M., VESELÝ, A. *Analýza a tvorba veřejných politik: přístupy, metody a praxe*. Praha: SLON, 2007.
- NEKOLA, M., NOVOTNÝ, V. *Strategické řízení a teoretické přístupy k procesu tvorby veřejných politik*. In: OCHRANA, F. (ed.) *Strategické řízení a teoretické přístupy k procesu tvorby veřejných politik*. Praha: MATFYZPRESS, 2010.
- NOVOTNÝ, V., PEROTTINO, M., POLÁŠEK, M. *Mezi masovou a kartelovou stranou: Možnosti teorie při výkladu vývoje ČSSD a KSČM v letech 2000-2010*. Praha: Sociologické nakladatelství, 2012.
- POTŮČEK, M. a kol. *Veřejná politika*. Praha: Sociologické nakladatelství, 2005.
- POTŮČEK, M., PAVLÍK, M. a kol. *Veřejná politika*. Brno: Masarykova univerzita, 2015.

- SABATIER, P. A., WEIBLE, CH. *Theories of the Policy Process*. New York: Routledge, 2018.
- ŠVARŤÍČEK, R., ŠEĎOVÁ, K. a kol. *Kvalitativní výzkum v pedagogických vědách*. První vydání. Praha: Portál, 2007.
- YIN, R., K. *Case Study Research: Design and Methods*. Fourth edition. California: Sage Publications, Inc., 2009.
- ZAHARIADIS, N. *Ambiguity and choice in public policy: political decision making in modern democracies*. Washington, D.C.: Georgetown University Press, 2003.
- ZAHARIADIS, N. *Ambiguity and Multiple Streams*. In: SABATIER, P. A., WEIBLE, CH. M. (ed.) *Theories of the Policy Process*. Third edition. Colorado: Westview Press, 2014.
- ZAHARIADIS, N. *The Multiple Stream Framework. Structure, Limitations, Prospects*. In: SABATIER, P. A. (ed.) *Theories of the Policy Process*. Second Edition. Colorado: Westview Press, 2007.

### ODBORNÉ ČLÁNKY

- CAIRNEY, P. *Policy Concepts in 1000 Words: Multiple Streams Analysis*. Paul Cairney: Politics and Public Policy. 2013. [online] Dostupné z: <https://paulcairney.wordpress.com/2013/10/31/policy-concepts-in-1000-words-multiple-streams-analysis/>.
- CIRBUSOVÁ, M. *Diskuse nad dětským ombudsmanem*. In: JÍLEK, D., ČECHOVÁ, I. (ed.) *Aktuální otázky ochrany práv dětí: Informování dětí o jejich právech*. Brno: Česko-britská o.p.s., 2017.
- COHEN, M. D., MARCH, J. G., OLSEN, J. P. *A Garbage Can Model of Organizational Choice*. *Administrative Science Quarterly*. Thousand Oaks: Sage Publications Inc., 1972. Vol. 17. No. 1.
- DOUBEK, P. *Návrh na zřízení dětského ombudsmana: Nový úřad, nebo národní lidskoprávní instituce?* *Bulletin lidských práv*. Centrum pro lidská práva a demokracii, 2020. XII. Ročník, červenec-srpen 2020.
- DOUBRAVA, L. *Potřebujeme dětského ombudsmana*. *Rozhovory*. Učitel'ské noviny. Praha: GNOSIS s.r.o., 2007, č. 23-24.

- HERWEG, N., HUB, CH., ZOHLNHÖFER, R. *Bringing Formal Political Institutions into the Multiple Streams Framework: An Analytical Proposal for Comparative Policy Analysis*. *Journal of Comparative Policy Analysis*. New York: Routledge, 2016. Vol. 18.
- HERWEG, N., HUB, CH., ZOHLNHÖFER, R. *Straightening the free streams: Theorising extensions of the multiple streams framework*. *European Journal of Political Research*. New Jersey: Wiley-Blackwell, 2015. Vol. 54. No. 3.
- LANDRY, M. *A Note on the Concept of a „Problem“*. *Organization Studies*. Thousand Oaks: Sage Publications Inc., 1995. Vol. 16. No 2.
- MARTINEK, J. *Plán vlády: dětský ombudsman*. *Lidové noviny*. Praha: MAFRA, a.s., 2007, 22. května 2007.
- SABATIER, A. P. *Toward Better Theories of the Policy Process*. *PS: Political Science and Politics*. Washington: American Political Science Association, 1991. Vol. 24. No. 2.
- ZAHARIADIS, N., EXADAKTYLOS, T. *Policies that Succeed and Programs that Fail: Ambiguity, Conflict, and Crisis in Greek Higher Education*. *Policy Studies Journal*. Oxford: Wiley-Blackwell, 2016. Vol. 44.

### **KVALIFIKAČNÍ PRÁCE**

- DOHNALOVÁ, R. *Dětská práva ve světle mezinárodněprávních závazků ČR*. Praha, 2012. Disertační práce. Univerzita Karlova v Praze. Právnická fakulta. Vedoucí práce Stanislava HÝBNEROVÁ.
- KOTKOVÁ, P. *Ombudsman pro děti*. Brno, 2018. Diplomová práce. Masarykova univerzita v Brně. Právnická fakulta. Vedoucí práce Zdeňka KRÁLÍČKOVÁ.
- KOVÁŘKOVÁ, M. *Veřejný ochránce práv*. Plzeň, 2012. Bakalářská práce. Západočeská univerzita v Plzni. Právnická fakulta. Katedra správního práva. Vedoucí práce Ilona TURKOVÁ.
- MOURALOVÁ, M. *Učitelé jako aktéři vzdělávací politiky. Konceptualizace aktérů ve veřejné politice a aplikace vybraných přístupů například učitelů*. Praha, 2019. Disertační práce. Univerzita Karlova. Fakulta sociálních věd. Katedra veřejné a sociální politiky. Vedoucí práce Arnošt VESELÝ.

- NACHÁZELOVÁ, D. *Vývoj a význam institutu dětského ombudsmana v evropském kontextu*. Plzeň, 2016. Diplomová práce. Západočeská univerzita v Plzni. Právnická fakulta. Vedoucí práce Renáta VOKROJOVÁ.

### **PŘÁVNÍ PŘEDPISY A SOUVISEJÍCÍ DOKUMENTY, MEZINÁRODNÍ DOKUMENTY**

- Sněmovní tisk 894/0. Návrh zákona o ochránci práv dětí.
- Sněmovní tisk 894/0. Návrh zákona o ochránci práv dětí. Důvodová zpráva.
- Sněmovní tisk č. 894/1. Stanovisko vlády k návrhu zákona o ochránci práv dětí.
- Souhrn doporučení. Třetí cyklus Univerzálního periodického přezkumu České republiky.
- Stanovisko veřejného ochránce práv ke sněmovnímu tisku č. 894/0, návrhu zákona o ochránci práv dětí.
- UN Committee on the Rights of the Child (CRC), *General comment No. 2 (2002): The role of independent national human rights institutions in the promotion and protection of the rights of the child*. 15 November 2002, CRC/GC/2002/2.
- UN Committee on the Rights of the Child (CRC), *General comment No. 12 (2009): The right of the child to be heard*. 20 July 2009, CRC/C/GC/12.
- UN General Assembly, *Resolution No. 48/134 (1994): National institutions for the promotion and protection of human rights*. 4 March 1994, A/RES/48/134.
- Výbor pro práva dítěte OSN, *Závěrečná doporučení Výboru pro práva dítěte (2003): Česká republika*. 24. ledna 2003, CRC/C/15/Add.201.
- Výbor pro práva dítěte OSN, *Závěrečná doporučení Výboru pro práva dítěte (2011): Česká republika*. 4. srpna 2011, CRC/C/CZE/CO/3-4.
- Zákon č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv.

### **VÝZKUMNÉ, STRATEGICKÉ A DEKLARATIVNÍ DOKUMENTY, ZÁPISY**

- *Akční plán k naplnění Národní strategie ochrany práv dětí 2012-2015*. Ministerstvo práce a sociálních věcí, duben 2012.
- *Akční plán k Národní strategii ochrany práv dětí 2021-2029 na období 2021-2024*. Ministerstvo práce a sociálních věcí, červen 2021.

- *Analýza možností vytvoření institutu ochránce práv dětí v ČR*. Březen 2016 (květen 2017).
- Hnutí Duha. Výroční zpráva 2009.
- *Implementace Úmluvy o právech dítěte v České republice*. Srovnávací studie č. 1.237. Parlamentní institut, leden 2017.
- *Konkrétní návrh řešení ochránce práv dítěte v České republice*. Sekretariát Rady vlády pro lidská práva.
- *Národní strategie ochrany práv dětí na období let 2021 až 2029*. Ministerstvo práce a sociálních věcí, prosinec 2020.
- *Ombudsman pro děti a mladistvé ve státech EU, Norsku a na Islandu*. Srovnávací studie. Parlamentní institut, 2011, aktualizace 2019.
- *Programové prohlášení vlády*. Květen 2009.
- *Programové prohlášení vlády*. Červen 2018.
- Souhrnná zpráva o činnosti veřejného ochránce práv za rok 2009: *Připomínky k věcnému záměru zákona o ochránci práv dětí*.
- Zápisy ze zasedání Rady vlády pro lidská práva. Sekretariát Rady vlády pro lidská práva.
- Zápisy ze zasedání Výboru pro práva cizinců Rady vlády pro lidská práva. Sekretariát Rady vlády pro lidská práva.
- Zápisy ze zasedání Výboru pro práva dítěte Rady vlády pro lidská práva. Sekretariát Rady vlády pro lidská práva.
- *Závěrečná zpráva o plnění Akčního plánu k naplnění Národní strategie ochrany práv dětí na období 2012-2015*. Ministerstvo práce a sociálních věcí, 2015.
- *Zprávy o stavu lidských práv*. Sekretariát Rady vlády pro lidská práva.

## INTERNETOVÉ ZDROJE

- *Children's Commissioners and Ombudsman Offices*. First Focus, Červenec 2015. [online] Dostupné z: <https://firstfocus.org/wp-content/uploads/2015/08/Children%C2%B9s-Commissioners-and-Ombudsman-Offices-FInal.pdf>.



- *Děti dostanou svého ombudsmana, plánuje Dienstbier. V Evropě je běžný.* In: Idnes.cz. [online] Praha: MAFRA, a.s., 2014, 18. listopadu 2014, 18:19. Dostupné z: [https://www.idnes.cz/zpravy/domaci/vznikne-institut-detskeho-ombudsmana.A141118\\_131559\\_domaci\\_zt](https://www.idnes.cz/zpravy/domaci/vznikne-institut-detskeho-ombudsmana.A141118_131559_domaci_zt).
- *Děti mají získat vlastního ombudsmana. Křeček i někteří experti jsou proti.* In: Hn.cz. [online] Praha: Economia, a.s., 2020, 10. července 2020, 00:00. Dostupné z: <https://archiv.hn.cz/c1-66788900-deti-maji-ziskat-vlastniho-ombudsmana-krecek-i-nekteri-experti-jsou-proti>.
- *Dětský ombudsman? Už brzy možná realita v ČR. Na Šabatovou se obracejí i sedmiletí.* In: Právní rádce. [online] Praha: Economia, a.s., 2016, 14. června 2016, aktualizováno 4. července 2016, 12:17. Dostupné z: <https://pravmiradce.ekonom.cz/c1-65331030-detsky-ombudsman-uz-brzy-mozna-realita-v-cr-na-sabatovou-se-obraceji-i-sedmileti>.
- European Network of Ombudspersons for Children. *Independent Children's Rights Institutions.* [online] Dostupné z: [http://enoc.eu/?page\\_id=2345](http://enoc.eu/?page_id=2345).
- European Network of Ombudspersons for Children. *Questions and Answers.* [online] Dostupné z: [http://enoc.eu/?page\\_id=17](http://enoc.eu/?page_id=17).
- *Experti chtějí zakázat fyzické trestání dětí.* In: Lidovky.cz. [online] Praha: MAFRA, a.s., 2009, 8. dubna 2009. Dostupné z: [https://www.lidovky.cz/domov/experti-chteji-zakazat-fyzicke-trestani-deti.A090408\\_000021\\_ln\\_noviny\\_sko](https://www.lidovky.cz/domov/experti-chteji-zakazat-fyzicke-trestani-deti.A090408_000021_ln_noviny_sko).
- *Helena Válková: Navrhnu vládě, aby se začala vážně zabývat otázkou zřízení dětského ombudsmana.* Listopad 2019. [online] Dostupné z: <http://www.vlada.cz/cz/ppov/zmocnenkyne-vlady-pro-lidska-prava/aktuality/helena-valkova-navrhnu-vlade--aby-se-zacala-vazne-zabyvat-otazkou-zrizeni-detskeho-ombudsmana-177724/>.
- JIRGLOVÁ, P. *Příběh jednoho Chlapečka.* [online] Dostupné z: [https://toosweetnothings.com/2021/10/22/pribeh-jednoho-chlapecka/?fbclid=IwAR05OfT8F59RPbA9-2l0tmped\\_pmw9tgMsRac0qYleowelqMf0lRj-L6cPw](https://toosweetnothings.com/2021/10/22/pribeh-jednoho-chlapecka/?fbclid=IwAR05OfT8F59RPbA9-2l0tmped_pmw9tgMsRac0qYleowelqMf0lRj-L6cPw).
- *Kauza týrání: Česko porušilo úmluvy OSN.* In: Aktualne.cz. [online] Praha: Economia, 2007, 21. května 2007, 19:00. Dostupné z: <https://zpravy.aktualne.cz/domaci/kauza-tyrani-cesko-porusilo-umluvy-osn/r~i:article:428451/>.

- *Kocáb chce zřídit úřad dětského ombudsmana.* In: Novinky.cz. [online] Praha: Seznam.cz, a.s., 2009, 18. října 2009, 10:20. Dostupné z: <https://www.novinky.cz/domaci/clanek/kocab-chce-zridit-urad-detskeho-ombudsmana-40239572>.
- *KŘEČEK, S. Přeombudsmanováno?* In: Blog Aktualne.cz. [online] Praha: Economia a.s., 2019, 18. listopadu 2019, 09:35. Dostupné z: <https://blog.aktualne.cz/blogy/stanislav-krecek.php?itemid=35226>.
- *Kojeňáky ztrácí smysl, můžeme je zrušit, tvrdí analýza. Nejmenších dětí v nich ubývá.* In: Aktualne.cz. [online] Praha: Economia, 2007, 9. října 2020, 12:30. Dostupné z: <https://zpravy.aktualne.cz/domaci/konec-kojenaku-nevyzene-deti-na-ulici-studie-ukazuje-ze-se-b/r~62544b42097511eb9d74ac1f6b220ee8/>.
- *Kuřimská kauza: Přehledně, jak jen to jde.* In: Aktualne.cz. [online] Praha: Economia a.s., 2009, 9. března 2009, 13:00. Dostupné z: <https://zpravy.aktualne.cz/kurimska-kauza-prehledne-jak-jen-to-jde/r~i:article:430002/>.
- *Linka důvěry už nestačí. Potřebujeme dětského ombudsmana, tvrdí poslankyně Válková (ANO).* In: Mujrozhlas.cz [online] Praha: Český rozhlas, 2019, 25. listopadu 2019, 11:55. Dostupné z: <https://www.mujrozhlas.cz/pro-proti/linka-duvery-uz-nestaci-potrebuje-detskeho-ombudsmana-tvrdi-poslankyne-valkova-ano>.
- List of ENOC Members. [online] Dostupné z: [https://enoc.eu/?page\\_id=2469](https://enoc.eu/?page_id=2469).
- *Ministr Dienstbier odstartoval proces vzniku funkce dětského ombudsmana v ČR.* 18. listopadu 2014. [online] Dostupné z: <http://www.vlada.cz/cz/clenove-vlady/pri-uradu-vlady/jiri-dienstbier/aktualne/ministr-dienstbier-odstartoval-vznik-funkce-detskeho-ombudsmana-v-cr-124561/>.
- *Na diskriminaci bude dohlížet ombudsman.* In: Aktualne.cz. [online] Praha: Economia, a.s., 2007, 3. května 2007, 16:31. Dostupné z: <https://zpravy.aktualne.cz/domaci/politika/na-diskriminaci-bude-dohlizet-ombudsman/r~i:article:415207/>.
- *Nástupkyně Kocába chce dětského ombudsmana. Vyhozené miliony?* In: Týden.cz. [online] Praha: EMPRESA MEDIA, a.s., 2011, 21. července 2011, 06:23. Dostupné z: [https://www.tyden.cz/rubriky/domaci/nastupkyne-kocaba-chce-detskeho-ombudsmana-vyhozene-miliony\\_207436.html?showTab=nejnovejsi](https://www.tyden.cz/rubriky/domaci/nastupkyne-kocaba-chce-detskeho-ombudsmana-vyhozene-miliony_207436.html?showTab=nejnovejsi).

- *Od spuštění webu dostal ombudsman 63 dotazů a stížností od dětí a náctiletých.* Ombudsman dětem. [online] Dostupné z: <https://deti.ochrance.cz/aktualne/od-spusteni-webu-dostal-ombudsman-63-dotazu-a-stiznosti-od-deti-a-nactiletych/>.
- *Ohrožených dětí jsou tisíce a úřady se neumí domluvit, vysvětluje Válková, proč chce dětského ombudsmana.* In: Deník N. [online] Praha: N media, a.s., 2019, 25. listopadu 2019, 16:41 Dostupné z: <https://denikn.cz/240991/ohrozenych-deti-jsou-tisice-a-urady-se-neumi-domluvit-vysvetluje-valkova-proc-chce-detskeho-ombudsmana/>.
- Ombudsman dětem. [online] Dostupné z: <https://deti.ochrance.cz/>.
- Ombudsman for children. About us. [online] Dostupné z: <https://www.oco.ie/>.
- *Ombudsman: Děti se dostávají do ústavů často zbytečně.* In: Radio Prague International. [online] Praha: RPI, 2014. 4. května 2014. Dostupné z: <https://cesky.radio.cz/ombudsman-deti-se-dostavaji-do-ustavu-casto-zbytecne-8348573>.
- *Ombudsman nesouhlasí s podobou zákona o dětském ombudsmanovi.* In: Česká justice [online] Praha: Media Network s.r.o., 2020, 3. července 2020, 6:27. Dostupné z: <https://www.ceska-justice.cz/2020/07/ombudsman-nesouhlas-i-podobou-zakona-detskem-ombudsmanovi/>.
- *Opinion of the Italian Authority for Children and Adolescents of the Fifth and Sixth Government Report to the UN Committee on the Rights of the Child.* [online] Dostupné z: <https://www.garanteinfanzia.org/sites/default/files/opinion.pdf>.
- *Premiér Andrej Babiš a zmocněnkyně pro lidská práva Helena Válková představili nový zákon o ochránci práv dětí.* 1. června 2020. [online] Dostupné z: <http://www.vlada.cz/cz/ppov/zmocnenkyne-vlady-pro-lidska-prava/aktuality/premier-andrej-babis-a-zmocnenkyne-pro-lidska-prava-helena-valkova-predstavili-novy-zakon-o-ochranc-i-prav-deti-181748/>.
- *Premiér Sobotka a jeho ministři končí. Jako třetí vláda v historii vydržela celé období.* In: ČT24. [online] Praha: Česká televize, 2017, 29. listopadu 2017. Dostupné z: <https://ct24.ceskatelevize.cz/domaci/2317780-sobotkova-vlada-schvalila-demisi-jako-treti-v-historii-zvladla-cele-obdobi>.
- *Projev ministra Dienstbiera na konferenci připomínající 25. výročí přijetí Úmluvy o právech dítěte.* 5. listopadu 2014. [online] Dostupné z: <http://www.vlada.cz/cz/clenove-vlady/pri-uradu-vlady/jiri-dienstbier/tiskove>

- informace/projev-ministra-dienstbiera-na-konferenci-pripominajici-25--vyroci-prijeti-umluvy-o-pravech-ditete-124163/*.
- *Přibývá dětí žádajících ombudsmanku o pomoc. Ombudsman dětem.* [online] Dostupné z: <https://deti.ochrance.cz/aktualne/pribyva-deti-zadajicich-ombudsmanku-o-pomoc/>.
  - *Rodiče v Česku týrají 20 000 dětí.* In: Idnes.cz. [online] Praha: MAFRA, a.s., 2003, 23. září 2003, 00:01. Dostupné z: <https://www.idnes.cz/zpravy/domaci/rodice-v-cesku-tyraji-20-000-deti.A030922 225411 domaci pol>.
  - *Romové tu nejsou obětmi, promluvila zmocněnkyně Nečase.* In: Aktualne.cz. [online] Praha: Economia, 2011, 29. března 2011, 23:14. Dostupné z: <https://zpravy.aktualne.cz/domaci/romove-tu-nejdou-obetmi-promluvila-zmocnenkyne-necase/r~i:article:695242/>.
  - *Rozprava ke konkrétním návrhům ochránce práv dítěte - tzv. dětského ombudsmana.* Červenec 2018. [online] Dostupné z: <http://www.vlada.cz/cz/ppov/rlp/vybory/pro-prava-ditete/ze-zasedani-vyboru/rozprava-ke-konkretnim-navrhum-ochrance-prav-ditete---tzv--detskeho-ombudsmana-167722/>.
  - *„Roztříštěnost systému ochrany dětí.“ Válková navrhne vznik postu dětského ombudsmana.* In: Lidovky.cz. [online] Praha: MAFRA, a.s., 2019, 14. listopadu 2019, 18:17. Dostupné z: <https://www.lidovky.cz/domov/roztristenost-system-ochrany-deti-zmocnenkyne-valkova-navrhne-vznik-postu-detskeho-ombudsmana.A191114 181346 ln domov ele>.
  - *Terezu bili rodiče, pomohl by dětský ombudsman. Ten ale Česku stále chybí.* In: Idnes.cz. [online] Praha: MAFRA, a.s., 2022, 2. května 2022. Dostupné z: <https://www.idnes.cz/zpravy/domaci/detsky-ombudsman-urad-odbornici-cesko-zmocnenec-pro-lidska-prava-urad-vlady.A220426 140034 domaci lrel>.
  - The United Nations International Children's Emergency Fund (UNICEF). *The Romanian Ombudsperson and UNICEF support children participation.* 2020, 20. ledna 2020. [online] Dostupné z: [http://enoc.eu/?page\\_id=17](http://enoc.eu/?page_id=17).
  - *Tisková zpráva ze zasedání Republikového výboru pro prevenci kriminality.* [online] Dostupné z: <https://www.mvcr.cz/npoc/clanek/tiskova-zprava-ze-zasedani-republikoveho-vyboru-pro-prevenci-kriminality-530008.aspx>.

- STEHLÍKOVÁ, D. *Konference Evropa přátelská dětem podpořila návrh ČR na zřízení funkce dětského ombudsmana v zemích EU*. 2009. [online] Dostupné z: <http://www.dzamilastehlikova.cz/8354/231/clanek/konference-evropa-pratelska-detem/>.
- STEHLÍKOVÁ, D. *Návrh zákona o dětském ombudsmanovi je na stole*. 2009. [online] Dostupné z: <http://www.dzamilastehlikova.cz/8354/239/clanek/navrh-zakona-o-detskem-ombudsmanovi-je-na-stole/>.
- *Události, komentáře*. In: Ceskatelevize.cz. 25. července 2008, 23:30. [online] Dostupné z: <https://www.ceskatelevize.cz/ivysilani/1096898594-udalosti-komentare/208411000370725>.
- *Válková: Rezignovala jsem sama*. In: Novinky.cz. [online] Praha: Seznam.cz, a.s., 2022, 27. ledna 2022, 13:26. Dostupné z: <https://www.novinky.cz/domaci/clanek/valkova-rezignovala-jsem-sama-40385297>.
- *Ve Strakově akademii se uskutečnilo 20. zasedání Národního parlamentu dětí a mládeže*. 20. listopadu 2017. [online] Dostupné z: <https://www.vlada.cz/cz/media-centrum/aktualne/ve-strakove-akademii-se-uskutecnilo-20--zasedani-narodniho-parlamentu-deti-a-mladeze--161678/>.
- *Vláda jmenuje koordinátora pro agendu ohrožených dětí*. In: Advokátní deník online. [online] Praha: Česká advokátní komora, 2019, 25. listopadu 2019. Dostupné z: <https://advokatnidenik.cz/2019/11/25/vlada-jmenuje-koordinatora-pro-agendu-ohrozenych-deti/>.
- *Vláda odvolala Kocába. Chybí vám respekt k lidským právům, vzkázal*. In: Idnes.cz. [online] Praha: MAFRA, a.s., 2010, 15. září 2010, 11:29, aktualizováno 12:56. Dostupné z: [https://www.idnes.cz/zpravy/domaci/vlada-odvolala-kocaba-chybi-vam-respekt-k-lidskym-pravum-vzkazal.A100915\\_112959\\_domaci\\_hv](https://www.idnes.cz/zpravy/domaci/vlada-odvolala-kocaba-chybi-vam-respekt-k-lidskym-pravum-vzkazal.A100915_112959_domaci_hv).
- *Výbor chce chránit dětské oběti zločinů zákonem*. In: Idnes.cz. [online] Praha: MAFRA, a.s., 2007, 21. května 2007, 14:32, aktualizováno 14:48. Dostupné z: [https://www.idnes.cz/zpravy/domaci/vybor-chce-chranit-detske-obeti-zlocinu-zakonem.A070521\\_143234\\_domaci\\_mad](https://www.idnes.cz/zpravy/domaci/vybor-chce-chranit-detske-obeti-zlocinu-zakonem.A070521_143234_domaci_mad).
- *Výbor OSN vyzývá českou vládu k důslednější ochraně práv dětí*. In: Zpravodajství econnet. [online] Praha: Ecn Studio s.r.o., 2003, 4. února 2003. Dostupné z: <http://zpravodajstvi.ecn.cz/index.stm?x=118506>.

- *Vznik dětského ombudsmana se oddaluje, stížností dětí přitom přibývá.* In: iRozhlas.cz. [online] Praha: Český rozhlas, 2016, 29. července 2016, 6:00. Dostupné z: <https://www.irozhlas.cz/zpravy-domov/vznik-detskeho-ombudsmana-se-oddaluje-stiznosti-deti-pritom-pribyva-201607290600-opatrovsky>.
- *Závěry ze sekce dětí a mládeže v rámci 24. semináře o plnění Úmluvy o právech dítěte v České republice dne 2. 3. 2020.* 2. března 2020. [online] Dostupné z: <http://www.vlada.cz/cz/ppov/rlp/vybory/pro-prava-ditete/ze-zasedani-vyboru/zavery-ze-sekce-deti-a-mladeze-v-ramci-24--seminare-o-plneni-umluv-y-o-pravech-ditete-v-ceske-republice-dne-2--3--2020-180081/>.
- *Zmocněnkyně pro lidská práva Helena Válková se zúčastnila zasedání předsednictva Národního parlamentu dětí a mládeže.* 26. srpna 2020. [online] Dostupné z: <https://www.vlada.cz/cz/ppov/zmocnenkyne-vlady-pro-lidska-prava/aktuality/zmocnenkyne-pro-lidska-prava-helena-valkova-se-zucastnila-zasedani-predsednictva-narodniho-parlamentu-deti-a-mladeze-183401/>.
- *Zuzana Baudyšová: Za 15 let jsem dětem rozdělila 200 milionů.* In: Idnes.cz. [online] Praha: MAFRA, a.s., 2008, 25. prosince 2008, 01:00. Dostupné z: <https://www.idnes.cz/onadnes/vztahy/zuzana-baudysova-za-15-let-jsem-detem-rozdelila-200-milionu.A081215-144422-ona-ony-jup>.

## OSTATNÍ

- BABIŠ, A. [*Je třeba zřídit...*] In: Twitter. [online] 25. listopadu 2019. Dostupné z: <https://twitter.com/andrejbabis/status/1198907054250954757>.

# NÁZEV PRÁCE V ANGLICKÉM JAZYCE

The process of establishing the institute of Children's Ombudsman in the Czech Republic

## SUMMARY

The diploma thesis focuses on the possibility of the establishment of the Institute of the Children's Ombudsman in the Czech Republic. It maps the period from 2007 to 2022, during which several attempts were made to create this office. None of the attempts have been successful so far.

Thesis preserving the classic structure of the final thesis. In the beginning, it explains the author's relationship to the topic and describes the basic elements: its objectives, research questions and methods of data collection. The main goal of the work is to identify all the important factors that influenced the (so far unsuccessful) process of creating the office. Further it contains a chapter on the Institute of the Children's Ombudsman. Here it describes the meaning and purpose of the ombudsman's office, the possibilities of children's ombudsmen, but also the current Czech system of protection of children's rights. The following chapter introduces the theory with which the thesis works. It is a Multiple Stream Approach, which uses the policy stream, the politics stream, and the problem stream to explain how a political proposal can be established and enforced. The chapter also contains an explanation of how the theory is used in the thesis.

The main part of the work consists of the analysis of the observed period. This period is divided into three stages to facilitate the reader's orientation and for better comparability. Each stage is first described - it identifies the actors and promoters of the period, the environment in which the discussion takes place, and the outcomes of the discussion. The description of the stage is followed by a summary, which uses the Multiple Stream Approach - here are identified the individual elements with which the theory operates.

The conclusion of the diploma thesis is a discussion part. It primarily answers the set questions. It shows the promoters of the main periods, compares individual

streams, and finds common and different features. It also contains suggestions for the future that could benefit further efforts.



# PŘÍLOHY

## Dotazy zaslané odborníkům

1) Jaké faktory podle Vašeho názoru vedly aktéry (ministry/zmocněnce pro lidská práva, politické strany) k tomu, aby se záměrem vytvořit instituci ochránce práv dětí v České republice začali zabývat (kterékoli aktéry kdykoli během sledovaného období)?

Z jakých důvodů jste se instituci věnoval/a vy v rámci výkonu své X?

2) O vytvoření instituce samostatného dětského ombudsmana se v České republice hovoří minimálně od roku 2007, tématu se v pomyslných vlnách věnovalo mnoho lidskoprávních představitelů. Zákon o ochránci práv dětí přesto doposud nebyl přijat.

Jaké hlavní důvody stojí podle Vašeho názoru za dosavadním nevytvořením nového úřadu?

3) Uveďte, prosím, jaké konkrétní kroky/opatření/změny by podle Vašeho názoru napomohly tomu, aby došlo k vytvoření řešeného orgánu.

Co by se podle Vás muselo stát jinak oproti předchozím iniciativám, aby byl proces vytváření instituce úspěšný?

4) *Diplomová práce si jako pomyslný počátek procesu volí rok 2007, v němž zaznělo vyjádření paní ministryně Stehlíkové o záměru vytvořit úřad dětského ochránce. Proces sleduje až k poslaneckému návrhu zákona o dětském ombudsmanovi z roku 2020.*

*V případě Vašeho zájmu uveďte v tomto prostoru jakýkoli komentáře k celému uvedenému procesu vytváření řešené instituce ze svého pohledu experta.*

## Informace o nakládání s daty

Práce je tvořena pouze za účelem ukončení studia. Jako celek (ani žádná její část) nebude využita jiným způsobem či jakkoli jinak publikována. Vaše odpovědi budou použity pouze pro diplomovou práci. Do Vašich odpovědí nebude zasahováno; pokud by bylo třeba je zkrátit, přistoupím k tomu pouze v případě, že nedojde k narušení

významu. Není třeba zodpovídat všechny otázky, i jedna odpověď pro mě bude přínosem.

## TEZE DIPLOMOVÉ PRÁCE

**Jméno studentky:** Dominika Otrošínová

**Název v jazyce práce:** Proces vytváření institutu dětského ombudsmana v České republice

**Název v anglickém jazyce:**

The process of establishing the Institute of Children's Ombudsman in the Czech Republic

**Klíčová slova**

Děti, dětský ombudsman, ochránce práv dětí, práva dítěte, systém péče o děti, teorie tří proudů, veřejný ochránce práv.

**Keywords**

Children, childcare system, Multiple Streams Approach, MSA, Multiple Streams Framework, MSF, rights of the child, ombudsperson, children's ombudsman.

**Akademický rok vypsání:** 2020/2021

**Jazyk práce:** Český jazyk

**Typ práce:** Diplomová práce

**Ústav:** Katedra veřejné a sociální politiky

**Vedoucí:** Mgr. Ing. Olga Angelovská, Ph.D.

**Obor práce:** Veřejná a sociální politika

**Vymezení výzkumného problému**

Instituce dětského ombudsmana, nadaného zákonem stanovenými pravomocemi, představuje jednu z možností, jak dětem zajistit přístup k jejich právům a k ochraně. Mnohé státy se touto cestou vydaly a orgán zřídily. Jiné státy

využívají zvláštních oddělení při veřejném ochránci práv, další spoléhají na síť ministerstev a jiných státních orgánů nebo na vnitrostátní i mezinárodní neziskové organizace. Česká republika prozatím váhá, ačkoli možnost vytvoření instituce ochránce práv dětí se v našem prostředí diskutuje již léta. Byly sepsány analýzy, byli seznááni odborníci. Téma diskutovaly specializované orgány i ad hoc svolaná veřejná setkání, vznikly konkrétní návrhy instituce.

Prostřednictvím své diplomové práce bych se chtěla zaměřit na celé období diskuse ohledně možnosti zřízení instituce ochránce práv dětí u nás, od prvních obecných návrhů v roce 2007 po současnost, v níž se v Poslanecké sněmovně nachází návrh zákona o ochránci práv dětí. Téma vnímám jako skvělou příležitost, jak se prostřednictvím konkrétního příkladu (vize zřízení doposud nového orgánu) zamyslet nad všemi možnými faktory, které mohou prosazení nové myšlenky napomoci, nebo ji naopak odsunout do pozadí. Mým úmyslem je zaznamenat relevantní aktéry, ale také další prvky, které mohly celou diskusi zásadně ovlivnit (od podnětů z mezinárodního lidskoprávního prostředí po epidemii onemocnění COVID-19).

Období diskuse rozdělím do několika menších časových úseků, které jsou od sebe odlišeny dočasným odklonem od prosazování zřízení instituce ochránce práv dětí. Pro každé řešené období vedle vlivných faktorů charakterizují též fázi, v níž byla diskuse ukončena.

### **Cíle diplomové práce**

Za cíl své tvorby si kladu co nejpřesnější porozumění a následnou charakteristiku relevantních působících faktorů, které provázely a provázejí diskusi o vytvoření instituce ochránce práv dětí od jejího zahájení až po současnost.

Diplomová práce zmapuje, jak byly diskuse v jednotlivých sledovaných obdobích zahájeny, jaké nastaly překážky, čeho bylo zastánci instituce dosaženo. Prostřednictvím charakteristiky cesty této instituce jednotlivými fázemi práce nabídne konkrétní příklad toho, jak může vypadat debata ohledně přijetí nového opatření, a co vše je v takové debatě relevantní.

Práce se naopak nesnaží zodpovědět otázku potřebnosti či naopak zbytečnosti instituce dětského ombudsmana v Česku. Tématem, které mne primárně zajímá, je v tuto chvíli již patnáctiletý proces diskuse, která opakovaně utichá a znovu se s různou intenzitou obnovuje. Veškeré informace ohledně vhodnosti existence instituce a popisy její potenciální podoby hrají pouze doprovodnou roli.

### **Výzkumné otázky**

- ❖ Jaké faktory ovlivňovaly (ne)vytvoření samostatné instituce ochránce práv dětí v České republice?
- ❖ Jak se liší sledovaná období z pohledu působících znaků (faktorů)?

### **Výzkumné podotázky**

- ❖ Jací promotéři zasahovali do procesu vytváření samostatné instituce ochránce práv dětí v České republice?
- ❖ Jaká okna příležitostí je možné u jednotlivých sledovaných období identifikovat?
- ❖ Jaké důvody výrazně ovlivnily (ne)úspěšné propojování sledovaných tří proudů?

*V době sepsání teze diplomové práce instituce dětského ombudsmana zřizována není, ale není možné vyloučit, že bude existovat v době dokončení práce. Proto je v rámci výzkumných otázek a dalších klíčových částí teze práce používán tvar (ne)vytvoření a obdobné tvary.*

### **Teoretická východiska**

Jako teoretickou oporu pro zkoumaný případ využiji teorii tří proudů J. W. Kingdona, dále rozpracovanou N. Zahariadisem, který též rozšířil její aplikační možnosti. Zahariadis prostřednictvím teorie analyzuje systém veřejných politik, členěný na pět stěžejních prvků. Tři z těchto prvků jsou označeny jako proudy (proud problémů, politiky a veřejných politik), a teorie dále pracuje s tzv. okny příležitostí a promotéry veřejných politik (Zahariadis, 2007). V rámci řešené otázky se teorie snaží

popsat všechny klíčové prvky, a na základě vztahu mezi nimi a jejich vzájemného působení vysvětlovat výstupy veřejných politik. Proces je úspěšný (veřejně-politické opatření je přijato) v případě, kdy promotéři veřejných politik během otevřeného okna příležitostí vhodně využijí své zdroje a strategie a dokáží propojit všechny tři působící proudy (Novotný, 2012).

Teorii tří proudů považuji za vhodnou volbu z několika důvodů. Mým záměrem sledování časově ohraničeného procesu vývoje problému (vytvoření či nevytvoření instituce), na který lze zároveň nahlížet ne jako na jeden celek, ale na několik dílčích procesů, které vždy začaly a skončily. Teorie mi umožní přiřadit jednotlivým událostem a aktérům odpovídající termíny, vysvětlit jejich význam, a též je srovnat (dá mi příležitost zamyslet se nad tím, zda ve sledovaných obdobích byly definované prvky totožné, nebo se některé z nich lišily).

## **Výzkumný plán**

- I.** Zpracovat teoretickou část. Vysvětlit instituci ochránce práv dítěte. Popsat všeobecné důvody, kterými jsou státy vedeny ke zřízení této instituce. Nastínit aktuální situaci ochrany práv dětí a přístup této skupiny k řešené ochraně.
- II.** Rozdělit sledované období diskuse o zřízení instituce dětského ombudsmana do období podle logického kritéria. Prostřednictvím dostupných zdrojů zmapovat jednotlivá období, upozornit na jejich specifika, analyzovat klíčové aktéry a další relevantní působící faktory.
- III.** Doplnit analýzu období o výstupy z expertního dotazování. Oslovit subjekty, které byly v jednotlivých úsecích diskuse nějakým způsobem zapojeny do celého procesu. Těmito výstupy obohatit a doplnit celkový obrázek o diskusi.

Při zpracování teoretické části budu čerpat především z tematické literatury a pramenů vnitrostátního a mezinárodního práva. Jednotlivá období budu charakterizovat prostřednictvím analýzy sekundárních dat, jimiž budou především veřejně-politické dokumenty v podobě zápisů z konferencí, zápisů ze zasedání,

záznamu ze sněmovních jednání, dále jednotlivé podkladové analýzy, věcné záměry a návrhy zákonů, ale také mediální výstupy. Analýza bude doplněna primárními daty, získanými metodou expertního dotazování. S dotazy mám v úmyslu se obrátit především na zástupce lidskoprávních subjektů České republiky a relevantních neziskových organizací.

### **Předběžný seznam odborné literatury a zdrojů empirických dat**

#### **I. Knihy, periodika, závěrečné práce**

COLEBATCH, H. K. *Úvod do policy*. Brno: Barrister a Principal, 2005.

DOHNALOVÁ, R. *Dětská práva ve světle mezinárodněprávních závazků ČR*. Praha, 2012. Disertační práce. Univerzita Karlova v Praze. Právnická fakulta. Vedoucí práce Stanislava HÝBNEROVÁ.

HENDL, J. *Kvalitativní výzkum: základní metody a aplikace*. Praha: Portál, 2005.

LOJKOVÁ, J. *Vývoj a význam institutu dětského ombudsmana*. [online] Dostupné z: [https://www.law.muni.cz/sborniky/cofolaz2008/files/pdf/history/lojkova\\_jana.pdf](https://www.law.muni.cz/sborniky/cofolaz2008/files/pdf/history/lojkova_jana.pdf)

LUFTFULLAYEVNA, M. F. *Institute of children's ombudsman as a mechanism of protection of juveniles' Rights*. International Journal of Law. Volume 2, Issue 5, September 2016.

NACHÁZELOVÁ, D. *Vývoj a význam institutu dětského ombudsmana v evropském kontextu*. Plzeň, 2016. Diplomová práce. Západočeská univerzita v Plzni. Právnická fakulta. Vedoucí práce Renáta VOKROJOVÁ.

NOVOTNÝ, V. *Teorie tří proudů*. Kapitola č. 3. In: POLÁŠEK, M., NOVOTNÝ, V., PEROTTINO, M. (ed.) *Mezi masovou a kartelovou stranou. Možnosti teorie při výkladu vývoje ČSSD a KSČM v letech 2000 –2010*. Praha: Slon, 2012.

POTŮČEK, M. a kol. *Veřejná politika*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2015.

ZAHARIADIS, N. *Ambiguity and choice in public policy: political decision making in modern democracies*. Washington, D. C.: Georgetown University Press, 2003

ZAHARIADIS, N. *The Multiple Streams Framework: Structure, Limitations, Prospects*. In: SABATIER, P. A. (ed.) *Theories of the Policy Process*. Pp. 65-92. Second edition. Boulder, Colo: Westview Press, 2007.

ZAHARIADIS, N. *Ambiguity and Multiple Streams*. In: SABATIER, P. A., WEIBLE, CH. M. (ed.) *Theories of the Policy Process*. Pp. 25-58. Third edition. Colo: Westview Press, 2014.

## II. Právní předpisy, prameny mezinárodního práva

Návrh poslanců Andreje Babiše, Heleny Válkové, Aleny Gajdůškové, Stanislava Grospiče, Marka Výborného, Heleny Langšádlové, Terezy Hyťhové a dalších na vydání zákona o ochránci práv dětí a o změně některých souvisejících zákonů. Důvodová zpráva.

Rezoluce Valného shromáždění OSN ze dne 4. 3. 1993, A/RES/48/134, Národní orgány na prosazování a ochranu lidských práv (*Pařížské principy*).

Úmluva OSN o právech dítěte ze dne 20. 11. 1989.

Věcný záměr novely zákona č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv z roku 2010.

Zákon č. 349/1999 Sb., o Veřejném ochránci práv.

## III. Koncepční a analytické dokumenty, zápisy ze zasedání

*Akční plán k naplnění Národní strategie ochrany práv dětí 2012-2015*. [online] Dostupné z: [https://www.mpsv.cz/documents/20142/225508/APN\\_NSOPD\\_2012-2015.pdf/500f2886-bdcf-710a-035a-d867d4a27741](https://www.mpsv.cz/documents/20142/225508/APN_NSOPD_2012-2015.pdf/500f2886-bdcf-710a-035a-d867d4a27741)

*Analyza možností vytvoření institutu ochránce práv dětí v ČR*. Květen 2017. [online] Dostupné z: [https://www.vlada.cz/assets/ppov/rlp/aktuality/Analyza\\_detsky-ombudsman-final2017.pdf](https://www.vlada.cz/assets/ppov/rlp/aktuality/Analyza_detsky-ombudsman-final2017.pdf)



Child Participation and Children's Ombudsman Institutions within the European Union. [online] Dostupné z:

<https://resourcecentre.savethechildren.net/node/6789/pdf/6789.pdf>

*Children's Commissioners and Ombudsman Offices*. First Focus, July 2015. [online]

Dostupné z: <https://firstfocus.org/wp-content/uploads/2015/08/Children%C2%B9s-Commissioners-and-Ombudsman-Offices-FInal.pdf>

*Ombudsman pro děti a mladistvé ve státech EU, Norsku a na Islandu*. Srovnávací studie. Parlamentní institut, 2011, aktualizace 2019.

*Opinion of the Italian Authority for Children and Adolescents of the Fifth and Sixth Government Report to the UN Committee on the Rights of the Child*. [online] Dostupné z:

<https://www.garanteinfanzia.org/sites/default/files/opinion.pdf> [cit. 13.08 2020].

*Souhrnná zpráva o činnosti veřejného ochránce práv za rok 2009*. Připomínky k věcnému záměru zákona o ochránci práv dětí. [online] Dostupné z:

[https://www.ochrance.cz/fileadmin/user\\_upload/zpravy\\_pro\\_poslaneckou\\_snemovnu/Souhrnna\\_zprava\\_VOP\\_2009.PDF](https://www.ochrance.cz/fileadmin/user_upload/zpravy_pro_poslaneckou_snemovnu/Souhrnna_zprava_VOP_2009.PDF)

Zápisy ze zasedání Výboru pro práva dítěte. [online] Dostupné z:

<http://www.vlada.cz/scripts/detail.php?pgid=315>

Zápisy ze zasedání Výboru pro práva cizinců. [online] Dostupné z:

<http://www.vlada.cz/scripts/detail.php?pgid=755>

Zápisy ze zasedání Rady vlády pro lidská práva. [online] Dostupné z:

<http://www.vlada.cz/scripts/detail.php?pgid=293>