

EVROPSKÝ OMBUDSMAN A ČR

EUROPEAN OMBUDSMAN AND CZECH REPUBLIC

Miloslav Preininger

Anotace:

Institut ombudsmana se stal doprovodným instrumentem, jak k evropskému tak i k vnitrostátnímu systému ochrany lidských práv. Tyto skutečnosti jsou závazné i pro Českou republiku, která se zavázala k postupnému sbližování svého řádu s řádem Evropské unie.

Klíčová slova:

lidská práva, ombudsman, Rada Evropy, Evropská unie

Abstract:

Ombudsman institution that has become a concomitant instrument both to the European and the intustate system of human rights protection. These facts are binding also far the Czech Republic that has bound to the gradual rapprochement of its law system to the one of the European Union.

Keywords:

human rights, ombudsman, the Counsil of Europa, the European

1. ÚVOD

Významnou a nezanedbatelnou součástí právního státu a ochrany lidských práv je i kontrola státní moci prostřednictvím instituce ombudsmana. Jeho úřad patří k tomu, co vytváří pluralitní systém, který je charakteristický pro moderní právní stát.

Podle Mezinárodní komise právníků, která shrnuje výsledky několikaletých odborných diskusí, které probíhaly koncem 50. let a v první polovině 60. let minulého století, je ombudsman chápán jako vysoký úředník jmenovaný, nebo volený legislativou na předem pevné stanovené funkční období. Za základní rys jeho úřadu je považována naprostá nezávislost na exekutivě a jeho výlučná odpovědnost vůči legislativě. Jedná se o instituci, která by měla mít neomezený přístup ke všem správným záznamům a dokumentům s pravomocí předvolávat a vyslýchat svědky za obdobných podmínek, jako při soudním řízení. Kromě těchto základních principů, které nelze opustit, koncepce připouští určitou konkretizaci a specifikaci s ohledem na místní, sociální, politické a geografické podmínky.

Funkce ombudsmana má zabránit administrativním omylům a chybám. Měl by vyplňovat prostor mezi státní správou a oprávněně nespokojeným občanem, který se chce dožadovat nápravy jiným způsobem než soudní cestou, která vždy není ideální cestou. Kvalita této instituce závisí v zásadní míře na kvalitě osoby, která zastává tento úřad.

2. CÍL A METODIKA

Koncepce, týkající se ombudsmana, se zpočátku opíraly pouze o praktické zkušenosti ze Skandinávie a Nového Zélandu. Právní systémy těchto států neurčovaly hlavní směr vývoje práva v této oblasti, přesto se úřad ombudsmana prosadil jako součást právního státu a v posledních třiceti letech minulého století pronikal do demokratických právních řádů mnoha

států na celém světě.

Všeobecné uznání potřebnosti a vhodnosti tohoto úřadu a jeho vřazování do ústavně politických systémů je pro Evropu nejpříznavější. K obecné vážnosti tohoto úřadu a jeho rozšíření na Evropském kontinentu přispěla zejména Rada Evropy, která si vytkla za cíl ochranu lidských a občanských práv.

Parlamentní shromáždění Rady Evropy v roce 1975 přijalo doporučení, které vyzývalo vlády členských států, aby zvážili možnost zřízení tohoto úřadu. Rezoluce Výboru ministrů Rady Evropy v roce 1985 se snažila posílit práva ombudsmana v oblasti lidských práv.

Evropská úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod počítá na národní úrovni s kompetencemi ombudsmana, které jsou do značné míry podobné pravomocím Generálního tajemníka Rady Evropy. V čl. 57 Úmluvy se uvádí, že každá vysoká smluvní strana poskytne na žádost Generálního tajemníka Rady Evropy požadovaná vysvětlení o způsobu, jak její vnitrostátní právo zajišťuje účinné provádění všech ustanovení této smlouvy. Tato pravomoc Generálního tajemníka vyústila v požadavek zřízení ombudsmanu podobnému úřadu ve vnitřních strukturách Rady Evropy.

Ombudsman umožňuje, aby stížnosti těch, kteří se domnívají, že úředníci nepostupují ve smyslu spravedlivosti a správnosti, byly na nestraně a kompetentně posouzeny. Existence ombudsmana vede k tomu, že správní orgány musí umět své postupy zdůvodnit a obhájit veřejně. Cílem činnosti ombudsmana je odhalování a odstraňování většinou právně obtížně postižitelných chyb státní administrativy. Je v podstatě prostředníkem mezi občany a státem, provádí korektory nedostatků veřejné správy a to prostřednictvím neformálních návrhů, nebo doporučení, ale také i návrhem na zahájení soudního jednání. Jeho hlavní význam spočívá v rozšíření odpovědnosti veřejné správy vůči občanům.

K jeho úspěšné činnosti jsou nezbytné dva předpoklady:

- Vláda a veřejná správa ho přijmou jako pomocníka, nikoliv jako odpůrce, budou mu pomáhat a jeho doporučení přijímat s vědomím vlastní omylnosti a ochoty k nápravě vlastních chyb
- Povinnost veřejného ochránce práv přistupovat ke stížnostem nestranně, taktně, citlivě a s odvahou

3. VÝSLEDKY

Ombudsman dnešního typu začal fungovat v 18. století ve Švédsku, když švédský král v roce 1713 zřídil institut ochránce lidských a občanských práv. Z počátku však nešlo o funkci řádnou a pravidelnou. Teprve v roce 1809 ve Švédsku byl ústavně zakotven institut „parlamentního komisaře pro spravedlivost“. Termín ombudsman pochází ze švédského slova „Ombud“ – mluvčí, pověřenec.

Pod vlivem švédského vzoru vznikaly podobné instituce i v dalších zemích: ve Finsku (1919), v Dánsku (1953), v Norsku (1962), v Islandu (1987), v Novém Zélandu (1962), ve Velké Británii (1967), v Francii (1973). V současné době ve světě působí více než sto institucí typu ombudsmana.

Typy ombudsmanů:

- Ombudsman v moci zákonodárné – nejrozšířenější typ, kterého volí parlament na stanovené funkční období
- Ombudsman v moci výkonné – jmenovaný vládou (jejím předsedou, nebo hlavou státu)
- Ombudsman speciální – může být součástí moci výkonné, nebo součástí legislativního orgánu

Ombudsmany dělíme dále na „nepravé“, podřízené moci výkonné a Ombudsmany „pravé“, parlamentní, které lze dále dělit na všeobecné a speciální.

Všeobecné Ombudsmany dle rozsahu místní působnosti rozlišujeme:

- ústřední (celostátní)
- zemské – vyskytují se v zemích s federativním uspořádáním a působí vedle ústředních ombudsmanů
- místní – působí jen na určité části území a zabývají se jen stížnostmi na orgány místní správy

V poslední době jsou ustavováni pro speciální oblast např. vězeňství, vojenství, dětská problematika. Novým trendem je zřizování soukromých ombudsmanů působících mimo státní správu.

4. DISKUSE

Statut Evropského ombudsmana vznikl vytvořením Evropské unie. Zavedením občanstvím Unie, které lze získat prostřednictvím občanstvím jiného státu a které také poskytuje jeho nositelům další práva. Přeměna Unie v celek s vlastním občanstvím vedla ke snaze zlepšit ochranu práv zavedením osvědčeného úřadu ombudsmana. Návrh statutu Evropského ombudsmana přijal Evropský parlament 17.1.2.1992. EU zařadila tento úřad mezi vrcholné orgány EU a tuto instituci doporučuje členským státům Rady Evropy. Kromě národních ombudsmanů má tak bruselská centrála svého vlastního ochránce lidských práv, který napravuje křivdy spáchané úředníky bruselské byrokracie.

Předmětem činnosti ombudsmana je přispívat k odhalování a odstraňování nedostatků ve fungování orgánů a institucí EU. Jeho pravomocí je provádět, z vlastní iniciativy, nebo na základě stížností, šetření, které podle jeho názoru mohou vést k vyřešení nedostatků v činnosti orgánů a institucí EU. Tyto orgány jsou povinny mu podat všechny požadované informace a zaměstnanci těchto orgánů podléhají svědecké povinnosti.

Evropský ombudsman je nezávislým ochráncem práv občanů EU, a je jmenován Evropským parlamentem na dobu 5ti let. Může se jím stát občan EU, který skýtá záruku nestrannosti a splňuje v členském státě, jehož je občanem, požadavky k výkonu povolání soudce. Je zmocněn přijímat stížnosti od kteréhokoli občana EU, popř. fyzické osoby s bydlištěm, nebo právnické osoby se sídlem na území jednoho z členských států.

Se stížností se na něj může obrátit občan, pokud se domnívá, že došlo k nesprávnosti při výkonu pravomoci Evropského orgánu, tj. Rady EU, Komise, Evropského parlamentu, Evropských soudů, Evropské ústřední banky, Hospodářského a sociálního výboru, Výboru regionů a Evropské investiční banky. Stížnost nelze podávat proti orgánům jednotlivých členských států. Nesprávnost výkonu pravomoci Evropského orgánu může být jak v chybném jednání, tak i v nečinnosti, např. diskriminační jednání, zneužívání moci, odmítnutí poskytnout informace.

Při důvodném podezření na nesprávnost při výkonu pravomoci Evropského orgánu, zahájí ombudsman na základě stížnosti, nebo z vlastní iniciativy šetření. Zjistí-li pochybení ze strany dotčeného orgánu, postoupí záležitost tomuto orgánu, který má lhůtu 3 měsíců na sdělení svého stanoviska. Osoba, která podala stížnost má právo být informována o výsledku šetření. Dojde-li ombudsman k rozhodnutí, že některý orgán Unie pochybil, může sáhnout k několika stupňům nápravy. První verdikt lze zařadit do kategorie „přátelské řešení“. Tím upozorní kritizovanou instituci, že by měla sama sjednat nápravu. Razantnější může být „kritická poznámka“, nebo předání stížnosti kompetentním orgánům s výkonnou pravomocí např. Evropského parlamentu. Na konci roku předkládá pak parlamentu zprávu, ve které shrnuje výsledky celoročního šetření.

Svou funkci vykonává zcela nezávisle a nesmí požadovat ani přijímat pokyny id žádného orgánu. Nesmí zastávat jiný správní, nebo politický úřad a nesmí vykonávat žádnou jinou placenou, či neplacenou pracovní činnost. Z hlediska svých práv, příjmů je postaven na úroveň soudce Soudního dvora EU. Může být odvolán Soudním dvorem na žádost Evropského parlamentu, nesplňuje-li podmínky požadované pro výkon funkce, nebo dopustil-li se závažného prohřešku.

Ve statutu Evropského ombudsmana je rovněž zakotvena spolupráce s ombudsmany jednotlivých členských států Unie. Ta by měla přispět ke zvýšení efektivity šetření a posílení ochrany práv. Spolupráce je zakotvena v obou směrech, která může probíhat na základě dobrovolnosti, nebo může být předmětem partnerské dohody mezi jednotlivými ombudsmany.

ČR byla jednou z posledních evropských zemích, kde dlouho nebyl zřízen institut chránící občany před zvláštní veřejné zprávy. Rada Evropy pravidelně kritizovala ČR, že nedodržuje lidská práva a svobody. Zřízení institutu ombudsmana trvalo 8 let a stále se ozývají hlasy, které zpochybňují nutnost existence tohoto úřadu. Hlavním důvodem námitek byl fakt, že se jedná o instituci importovanou, novou, která u nás nemá žádnou tradici. Odpůrci ombudsmana stále argumentují vynaloženými investicemi a malými rozhodovacími pravomocemi.

5. ZÁVĚRY

Funkce veřejného ochránce práv – ombudsmana byla v ČR zřízena zák.č. 349/1999 Sb. O veřejném ochránci práv s účinností od 28.2.2000

Ombudsmana (veřejného ochránce práv) volí v ČR Poslanecká sněmovna na funkční období 6ti let a může být zvolen pouze na dvě bezprostředně po sobě jdoucí období. Je volen z kandidátu z nichž dva navrhuje prezident republiky a dva Senát. Ochráncem může být každý, kdo dosáhl věku 40ti let a je občanem ČR a má právo volit. Skládá slib do rukou předsedy Poslanecké sněmovny. Jde o funkci veřejnou, kterou vykonává nezávisle a nestranně. Má rovněž zákaz členství v politických stranách a politických hnutích. Z výkonu své funkce se odpovídá Poslanecké sněmovně, která ho může odvolat. Trestně může být stíhán pouze se souhlasem poslanecké sněmovny.

Funkce ochránce je neslučitelná s funkcí prezidenta republiky, poslance, senátora, soudce a s jakoukoliv činností ve veřejné správě. Nemá také vykonávat ani žádnou jinou výdělečnou činnost kromě správy vlastního majetku, vědecké, pedagogické, publicistické a literární činnosti, která neohrožuje jeho důvěru. Je povinen zachovávat mlčenlivost o skutečnostech, o kterých se dozvěděl při výkonu funkce a to i po ukončení svého působení ve výkonu funkce.

Literatura:

Šturma, P.: Mezinárodní a evropské kontrolní mechanismy v oblasti lidských práv, C.H.Beck, Praha 1999
Malenovský, J.: Stručná rukojet Evropské úmluvy o lidských právech, Karolínium, Praha 1993
Sládeček, V.: Zákon o veřejném ochránci práv, C.H.Beck, Praha 2000
Pavlíček, V.: Ústava a ústavní řád české republiky, Linde, Praha, 1995
Zák.č. 349/1999 Sb. O veřejném ochránci práv
Charta základních práv Evropské unie (2000/c364/01)
Právník 1994 č.9,10
Hospodářské noviny 13.12.2000

Kontaktní adresa:

JUDr. Miloslav Preininger, Česká zemědělská univerzita, PEF – Katedra práva
Kamýcká 129, 165 21 Praha 6 - Suchbátka