

INFORMACE

Dánský ombudsman

Zdeněk Koudelka*

Ombudsman vznikl jako instituce ve Švédsku již na počátku 19. století. V samotném severském Dánsku byl však zřízen až v polovině 50. let 20. st. Vedle obecných společných prvků (odvozenost od parlamentu, dozor nad státní správou na základě stížností občanů, nemožnost rušit přímo kritizované rozhodnutí) vykazuje dánský ombudsman určité odlišnosti, které se projevily i v průběhu vývoje změnou zákonné úpravy tohoto šetření v Dánsku. Institut dánského ombudsmana zavedl § 55 Ústavy Dánského království z 5. 6. 1953, který umožňuje zvolit parlamentu 1 či 2 osoby dohlížející na civilní i vojenskou státní správu. Oficiální název úřadu je Ombudsman Lidové sněmov-

ny. První prováděcí zákon o ombudsmanovi byl přijat 1954 a první ombudsman začal působit k 1. 4. 1955. Současný zákon o ombudsmanovi č. 473 z 12. 6. 1996 s účinností od 1. 1. 1997 rozšířil působnost ombudsmana i na samosprávné korporace a jiné subjekty vykonávající veřejnou správu. Přestože ústava umožňuje volbu dvou ombudsmanů, je faktický stav jiný, když samotná zákonná úprava počítá jen s jedním ombudsmanem jako individuálním, monokratickým a koncentrovaným státním orgánem. V poslední době však v souvislosti s podstatným nárůstem stížností samotný stávající ombudsman podporuje myšlenku volby druhého ombudsmana.

* JUDr. Zdeněk Koudelka, Ph.D., Katedra ústavního práva a politologie Právnické fakulty Masarykovy univerzity, Brno

FUNKČNÍ OBDOBÍ

Dánský ombudsman nemá funkční období pevně vymezeno počtem let, ale je závislý na funkčním období parlamentu – Lidové sněmovny (Folketingu). Tedy po každých parlamentních volbách nový parlament zvolí ombudsmana. Řádné volební období parlamentu je čtyřleté, ale v Dánsku je tradice častých předčasných voleb. Je však zvykem, že je znovu zvolen dosavadní ombudsman, pokud se uchází o znovuzvolení. Znovuzvolení je neomezené. Současný ombudsman Gammeltoft–Hansen byl již zvolen šestkrát. Dánskými ombudsmany byly Stephan Hurwitz (1955–71), Lars Nordskov Nielsen (1971–81), Niels Eilshou Holm (1981–87) a Hans Gammeltoft–Hansen (od 1987, v letech 1996–2000 působil jako předseda evropských ombudsmanů).

V případě mimořádného uvolnění funkce ombudsmana úmrtím vykonává jeho funkci až do zvolení nového ombudsmana osoba zvolená Právním výborem Lidové sněmovny. Ombudsman musí mít stále důvěru parlamentu, neboť je parlamentem kdykoliv odvolatelný. Ombudsman může rezignovat, ale to jen formou výpovědi se šesti měsíční výpovědní lhůtou, která začne běžet prvního dne nového kalendářního měsíce po podání výpovědi. Ombudsman je ze zákona penzionován koncem měsíce, v němž dosáhl 70 let.

KVALIFIKAČNÍ PŘEDPOKLADY

Ombudsman musí být osoba s právnickým vzděláním. Funkce ombudsmana je neslučitelná s funkcí poslance a člena místní rady. Bez souhlasu Právního výboru parlamentu nesmí ombudsman zastávat žádné místo ve veřejných či soukromých institucích. Pokud v konkrétním případě je pochybnost o podjatosti ombudsmana, je o tom povinen ombudsman informovat Právní výbor parlamentu, který případně rozhodne, kdo bude v dané věci vykonávat funkci ombudsmana.

PLAT

Plat ombudsmana stanoví parlament. Ombudsman má právo na odchodné a důchod obdobně jako ministři vlády. Při odvolání ombudsmana obdrží ombudsman na konci měsíce, kdy skončí jeho funkce, tříměsíční plat. V případě úmrtí ombudsmana se nevyplacený plat vyplatí manželce a není-li ji pak dětem, které mají nárok na sirotčí důchod.

PŮSOBNOST

Působnost ombudsmana se vztahuje na všechny oblasti veřejné správy včetně vojenské. Nevztahuje

se na rozhodovací působnost soudů. Vůči Úřadu pro uprchlíky může zahájit ombudsman jen z vlastní iniciativy, nepřijímá individuální stížnosti (respektive ty jsou jen podněty pro případné zahájení šetření z vlastní iniciativy). Působnost ombudsmana se vztahuje i na společnosti a instituce, na něž je přenesen státem výkon veřejné správy. Jeho působnost se vztahuje i na státní evangelicko–lutherskou církev s výjimkou případů dotýkajících se byť nepřímo církevních dogmat a doktrín. Při hodnocení činnosti místní samosprávy musí ombudsman vzít v úvahu specifické podmínky, za nichž místní správa pracuje. Ombudsman neprojedná stížnosti směřující proti soukromoprávním rozhodnutím v osobních sporech, přestože se na napadený úřad jinak pohlíží jako na součást veřejné správy.

VZTAH K PARLAMENTU

Parlament ombudsmana volí a stanovuje obecná pravidla jeho činnosti. Při řešení konkrétních případů je však ombudsman na parlamentu nezávislý. Každoročně ombudsman předkládá parlamentu zprávu o své činnosti. Zpráva je v písemné formě a je vždy veřejná. Zprávu nejprve projedná podrobně Právní výbor parlamentu a následně parlament zpravidla již bez větší diskuze. Pokud je ve zprávě hovořeno o konkrétním případě, je ombudsman povinen uvést to, co napadený orgán veřejné správy uvedl na svou obranu. Ombudsman je v pravidelném styku s Právním výborem parlamentu. Pokud ombudsman zjistí v existujících zákonech či správním procesu nedostatky, je povinen informovat parlament a odpovědného ministra. V případě nedostatků v místních nařízeních informuje místní úřad.

ŠETŘENÍ STÍŽNOSTÍ

Každá osoba má bez jakéhokoliv poplatku právo podat stížnost proti orgánům a institucím veřejné správy, na něž se vztahuje působnost ombudsmana. Jedna třetina všech podaných stížností je odmítnuta pro nedostatek působnosti ombudsmana (např. stížnosti na soukromé zaměstnavatele). Osoba zbavená osobní svobody má právo stížnost podat písemně v zapečetěné obálce. Stížnost nesmí být anonymní. Stížnost musí být podána do 12 měsíců od okamžiku, kdy nastala skutečnost, která je předmětem stížnosti, lze však podat stížnost i vůči neodůvodněným průtahům či nečinnosti subjektu veřejné správy. Stížnost lze podat jen proti rozhodnutím, u nichž byly vyčerpány jiné právní prostředky nápravy. Obvykle jedna třetina stížností je odmítnuta pro nevyčerpání jiných prostředků nápravy. Stížností osob, které jsou zbaveny osobní svobody mimo trestní řízení (např. medicínské důvody) jsou postoupeny Dozorčímu výboru Lidové sněmovny (§ 71 ods. 6 a 7 dánské ústavy). Dozorčí

výbor může spolupracovat s ombudsmanem, pokud se stížnost týká orgánů spadajících do ombudsmanovy působnosti. Ombudsman posoudí, zda stížnost poskytuje dostatečné podklady pro další šetření. V případě, že ombudsman zjistí, že stížnost je zjevně neoprávněná, může případ uzavřít bez dalšího šetření. Ombudsman je oprávněn zahájit šetření i z vlastní iniciativy.

Ombudsman si obvykle vyžádá spis v předmětné věci a požádá dotčený subjekt veřejné správy o vyjádření. Toto vyjádření pak pošle k případnému vyjádření stěžovateli. V rámci šetření je ombudsman oprávněn provést inspekci v prostorách subjektů, které spadá pod jeho pravomoc. Od těchto subjektů může ombudsman požadovat informace, předložením dokumentů a písemné zprávy. Ombudsman může předvolávat svědky za obdobných podmínek jako jsou předvolávání svědků v soudním řízení (kapitola 68 zákona o soudním řízení). Ombudsman se však zaměřuje na právní otázky, nikoliv odborné a obvykle nejsou přizvááni odborní poradci ze speciálních oborů (lékařství). Ombudsman nesmí kritizovat ani podávat doporučení, dokud napadený subjekt neměl možnost předložit písemné vyjádření. Do okamžiku, kdy se má dotčený subjekt právo vyjádřit, může ombudsman podle zákona o přístupu ke spisům veřejné správy a zákona o veřejné správě rozhodnout o nevěřejnosti podkladů a předběžných prohlášení, pro které začal šetření z vlastní iniciativy.

Ombudsman v rámci šetření musí zhodnotit zda subjekty, proti kterým šetření směřuje, nejednaly v rozporu s právním řádem nebo se nedopustily jiné chyby či opomenutí při své činnosti. Ombudsman může vyslovit kritiku, dát doporučení na nové rozhodnutí či jinak vyjádřit svůj pohled na případ. Ombudsman může doporučit, aby stěžovateli byla poskytnuta bezplatná právní pomoc. Pokud ombudsman zjistí, že se veřejná správa dopustila závažných chyb či opomenutí, podá zprávu Právnímu výboru parlamentu a zodpovědnému ministrovi anebo v případě územní samosprávy místní radě. Řešení stížnosti trvá průměrně asi 5 měsíců, složité případy však mohou být šetřeny přes rok.

ÚŘAD OMBUDSMANA

Úřad ombudsmana má sídlo v Kodani. V současnosti se dělí do čtyř kanceláří a jednoho společného oddělení. Zaměstnanci však nejsou stále přiděleni do

jednotlivých kanceláří, ale postupně rotují. Zaměstnanec přijímá a propouští ombudsman. Jejich počet a platy jsou stanoveny jednacím řádem parlamentu. V současné době zaměstnává úřad asi 60 zaměstnanců, z čehož je polovina právníků. Zaměstnána je vedle vlastních právníků řada studentů práva na částečný úvazek. Výlohy ombudsmana jsou hrazeny z rozpočtu parlamentu a dosahují asi 30 milionů dánských korun ročně. Ombudsman i jeho zaměstnanci jsou povinni zachovávat mlčenlivost o skutečnostech, o nichž se dozví při výkonu své funkce, pokud je tak stanoveno. Označení ombudsman mohou jiné subjekty používat jen, pokud tak umožní zákon.

Počet registrovaných věcí¹

1984	1985	1986	1987	1988	1989	1999
1 476	1 465	1 651	1 784	1 875	2 093	2 233

1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
2 566	2 926	2 943	2 937	3 030	2 914	3 524	3 630	3 42

1997 rozšířena působnost ombudsmana i na samosprávu a jiné veřejnosprávní subjekty.

Předmět věcí v nichž ombudsman přijal kritiku nebo doporučení v roce 1999

Proti procesu	40,7 %
Proti rozhodnutí	34,7 %
Proti délce řízení	8,5 %
Jiné	16,1 %

Druh odvětví dle napadeného rozhodnutí uzavřených případů v roce 1999

Sociální zabezpečení	31,5 %
Resort justice ²	30,1 %
Obce, zdraví, zahraničí, obrana	7,7 %
Ekologie, stavební řízení	7,5 %
Daně	7,1 %
Pracovní záležitosti	6,3 %
Vzdělání, věda, církev, kultura	3,6 %
Obchod a průmysl	3,4 %
Doprava a komunikace	2,8 %

¹ Statistika čerpána ze Summary Annual Report 1999, Folketingets Ombudsmand, 38 s. První rok činnosti ombudsmana 1955 bylo podáno asi 500 stížností, počet 1 000 stížností byl překročen 1957.

² V Dánsku podléhá Ministerstvu spravedlnosti i policie. Stížností nelze napadnout soudní rozhodnutí, proto bylo 114 takovýchto stížností v roce 1999 odmítnuto.

Uzavřené případy podle jednotlivých orgánů v roce 1999, u ministerstev jsou započítány i případy související s podřazeným subjekty

Ministerstvo	Celkem případů	Z toho kritika či doporučení
Práce	60	5
Bydlení a výstavby	4	1
Obchodu a průmyslu	6	1
Financí	19	3
Výzkumu	16	6
Obrany	7	0
Vnitra	115	16
Spravedlnosti (včetně policie)	227	29
Rozvojové pomoci	4	0
Kultury	8	2
Potravinářství, zemědělství a rybolovu	9	1
Životního prostředí a energetiky	38	4
Daní	40	8
Sociálních věcí	230	22
Zdravotnictví	45	1
Dopravy	30	4
Zahranických věcí	3	1
Školství	17	3
Hospodářství	1	0
Úřad premiéra	1	0
Celkem za státní orgány	880	107
Místní samospráva	69	11
Celkem	949	118

Důvody odmítnutí stížnosti v roce 1999

Pro způsob podání stížnosti	51%
Mimo působnost ombudsmana	8,3%
Vyšetřování	7,3%
Prekluze	5,6%
Nedostatečná specifikace	5%
Proti nesprávnému úřadu	1%
Zpětvzetí	0,4%
Jiné	21,6

Uzavřené případy proti obcím v roce 1999 dle oboru správy

Sociální a zdravotní správa	44,8%
Správa technologií a životního prostředí	18,2%
Daně	11,8%
Pracovní věci	8,1%
Nemocnice	7,7%
Školství a kultura	3,9%
Jiné	5,5%