PŘÍPRAVA NA ZAVEDENÍ INSTITUCE OMBUDSMANA

ALEXANDR CACH

Teoretické úsilí může napomoci zainteresovaným stranám a těm, kteří chtějí přijít se zákonodárnou iniciativou, seznámit se s fungováním a právními aspekty institucí ombudsmana v jiných zemích. Mohou si přiblížit právní a funkční aspekty dříve než návrh zákona o ombudsmanovi bude předložen ke schválení zákonodárnému sboru. Zvlášť důležitý je širší systémový pohled.

V rámci možností odborného článku předkládám pohledy na základní právní aspekty instituce ombudsmana, potřebu funkční syntézy, potřebu dodržení principu komplementarity nově zřizované instituce ombudsmana ve vztahu ke stávajícím státním institucím. Zdůrazňuji potřebu komplexnějších systémových „proombudsmanských" řešení.

Podle mého názoru účinná konstrukce instituce ombudsmana musí zahrnout poznatky o modelech instituce ombudsmana pro konkrétní politické a sociálně–kulturní prostředí, vyvážené sumární funkcí ombudsmana s jeho právní strukturací a komplementaritou vůči existujícímu systému právní kontroly a dalším kontrolním mechanismům.

Chci se vyslovit pro důkladné zohlednění právních aspektů institutu ombudsmana ve fázi přípravy ke zřízení této instituce a pro širší systémová „ombudsmanská" řešení.

ZÁKLADNÍ PRÁVNÍ ASPEKTY

Již v roce 1809 vznikl ombudsman[1,2] jako regulérní instituce ve Švédsku. Jde o koncept, který prokázal životaschopnost. Rozšířil se do více než 100 zemí. Charakter tohoto úřadu a jeho název se od země k zemi mění. Přesto vykazuje určité obecné charakteristiky. V klasickém pojetí jde o nezávislou a nestrannou osobu pověřenou parlamentem. Ta přešetřuje stížnosti občanů proti nezákonnému nebo nespravedlivému jednání nebo nečinnosti veřejné správy. Mám tím na mysli orgány moci výkonné. Jsou to ministerstva a další orgány státní správy, včetně místních úřadů[3]. Ombudsman zahajuje činnost na základě stížnosti. Nebo ji zahájí z vlastní iniciativy – zřídka z podnětu parlamentu. Výsledkem šetření, při kterém jsou státní orgány zavázány vyjít ombudsmanovi vstříc, bývá doporučení příslušnému úřadu[4]. To není právně závazné.

Z pramenů[5] lze dovodit, že neexistuje univerzální ani „ideální" model ombudsmana. Každá země se více méně snaží dopracovat k modelu, který by nejlépe odpovídal její politické situaci. Domnívám se, že záleží také na právní, historické a sociálně–kulturní tradici.

Kupř. mnohé státy dospívají k integrovanému pojetí ombudsmana s působností pro celé území státu, resp. pro celou veřejnou správu[6]. Státy s federálním uspořádáním zavedly regionální ombudsmany.

Tam, kde se projevil trend k zjevné komplikovanosti a různorodosti případů, ustavují zástupce ombudsmana. Případně zřizují samostatné specializované

[1] Podrobněji viz. Skála, J.: Postavení a kompetence ombudsmana v ústavně–politickém systému kapitalistických států. Právník, 1987, č. 9–10, str. 787

[2] Justitie ombudsmannen, viz. také Vidláková, O.: Několik poznámek k švédským ombudsmanům. Správní právo, 1989, č. 6, str. 375

[3] Viz. také Hendrych, D. a kol.: Správní právo – obecná část. 2 vydání, C.H.Beck, 1996, str. 314

[4] Stejně jako [3]

[5] Němec, V.: Rzecznik praw obywatelskich (polská varianta severského ombudsmana). Správní právo, 1988, číslo 6
Sládeček, V.: Ombudsman ve Spojených státech amerických. Právník, 1995, č. 12
Sládeček, V.: Ombudsman ve Velké Británii. Správní právo, 1993, č. 3
Vergottini, G.: Úvod k problematice ombudsmana v Itálii a ochrana práv občanů. Právník, 1992, č. 12
Vidláková, O.: Několik poznámek k švédským ombudsmanům. Správní právo, 1989, č. 6
Widemannová, M.: Polský ombudsman (Zpráva za rok 1989). Správní právo, 1991, č. 7

[6] Viz. také Hendrych, D. a kol.: Správní právo, obecná část. 2. vydání, 1996, str. 315

ombudsmany pro úžeji vymezené oblasti[7]. Mají své ombudsmany pro vězeňství, vojenství, ochranu dat. Mají svého dětského ombudsmana.

Na doklad toho, jak se národní modely ombudsmana mohou lišit, uvedu tři příklady:

Ve Švédsku[8] je parlamentní ombudsman zřizován parlamentem. Není jím řízen. Vydává oficiální zprávu o své činnosti. Prověřuje ji jeden ze stálých parlamentních výborů. O výsledcích podává zprávu parlamentu[9]. Ombudsman se těší plné autonomii. Vykonává dohled prakticky nad veškerými státními orgány. Má rozsáhlé pravomoci[10]. Může sám žalovat nebo zprostředkovat žalobu na státní úředníky, pokud se nechovají v souladu se zákony, nebo neplní úřední povinnosti, které jim vyplývají z právních předpisů[11]. K žalobě dnes ovšem dojde zřídkakdy. Kritika ombudsmana je brána velmi vážně. Jeho doporučení většinou postačují, aby vyvolala nápravu chybných rozhodnutí.

Ostatní švédští ombudsmani[12] jsou jmenováni vládou. Rovněž se těší plné nezávislosti. Patří mezi ně ombudsman spotřebitele (od r. 1993), ombudsman stejných příležitostí (od r. 1980), ombudsman proti etnické diskriminaci (od r. 1986), dětský ombudsman (od r. 1993) a ombudsman zdravotně postižených (od r. 1994).

Na rozdíl od ostatních ombudsman proti etnické diskriminaci nemá právo soudní žaloby[13]. Jeho pravomoci spočívají na kvalitě šetření a doporučeních státním orgánům. Jeho pravomoci lze spatřovat v síle jeho argumentů, dosažené prestiži jeho úřadu. Lze je spatřovat v možnosti zveřejnit svůj názor v jednotlivých případech i všeobecných záležitostech.

Základní rysy ombudsmanského systému ve Spojených státech jsou následující. Obecně je tento úřad znám pod označením „Úřad stížností"[14]. Ombudsman zde představuje nezávislou a neutrální třetí stranu, která se zabývá prošetřováním stížností proti veřejné správě. Na rozdíl od Švédska zde nejde o národního ombudsmana, i když „klasický" ombudsman působí v rámci federální vlády USA.

Mimo ombudsmany v rámci federální vlády, vlád jednotlivých států a místních

[7] Stejně jako [6]

[8] Viz. Vidláková, O.: Několik poznámek k švédským ombudsmanům. Správní právo, 1989, č. 6, str. 375

[9] Stejně jako [8]

[10] Stejně jako [8]

[11] Viz. také Skála, J.: Postavení a kompetence ombudsmana v ústavně–politickém systému kapitalistických států. Právník, 1989, č. 9–10, str. 787

[12] Viz. rovněž Vidláková, O.: Několik poznámek k švédským ombudsmanům. Správní právo, 1989, č. 6, str. 375

[13] Viz. rovněž Vidláková, O.: Několik poznámek k švédským ombudsmanům. Správní právo, 1989, č. 6, str. 375

[14] „Complaints Department"

správ v USA mají ombudsmana, který se zabývá problémy, s nimiž se jednotlivci potýkají v privátní sféře, např. ve vztahu k tisku nebo k univerzitě. Žádný z těchto ombudsmanů nemá formální pravomoc podat nebo zprostředkovat žalobu. Mohou ale předat doporučení příslušným úřadům nebo institucím.

Portugalský ombudsman je státním orgánem, nezávislým na jakékoliv státní moci. Je volen dvoutřetinovou většinou přítomných členů parlamentu[15].

Má pravomoce vykonávat dozor nad veřejnou správou. Má právo požádat Ústavní soud o přezkoumání legality a ústavnosti právních předpisů[16]. Jeho úkoly jsou jinak následující:

- předávat konkrétním orgánům doporučení směřující k nápravě rozhodnutí, které nejsou právně v pořádku stejně jako byrokratického, necitlivého a nespravedlivého postupu úředníků. Předávat doporučení zaměřená na zlepšení jejich služeb.
- poukazovat na nedostatky práva. Podávat doporučení a návrhy na novelizaci existujících zákonů a nařízení. Podává návrhy na zdokonalování právního řádu.
- podporovat a rozšiřovat osvětu podstat a významů základních práv a svobod.

Různorodost těchto modelů jen posiluje názor, že neexistuje univerzální ani „ideální" model ombudsmana.

Při posouzení národních modelů ombudsmana[17] jsem dospěl k určitým souhrnným závěrům. Předně k tomu, že výskyt určitých znaků je nezbytný, aby instituce ombudsmana si zachovala svoji funkčnost.

Jde především o to, aby ombudsman byl plně nezávislý a těšil se důvěře větší

[15] Viz. Skála, J.: Postavení a kompetence ombudsmana v ústavně–politickém systému kapitalistických států. Právník, 1989, č. 9–10, str. 788

[16] Blíže k tomu odkazy na literární prameny viz. Skála, J.: Postavení a kompetence ombudsmana v ústavně–politickém systému kapitalistických států. Právník, 1989, č. 9–10, str. 789

[17] Viz. Němec, V.: Rzecznik praw obywatelskich (polská varianta severského ombudsmana). Správní právo, 1988, číslo 6
Sládeček, V.: Ombudsman ve Spojených státech amerických. Právník, 1995, č. 12
Sládeček, V.: Ombudsman ve Velké Británii. Správní právo, 1993, č. 3
Vergottini, G.: Úvod k problematice ombudsmana v Itálii a ochrana práv občanů. Právník, 1992, č. 12
Vidláková, O.: Několik poznámek k švédským ombudsmanům. Správní právo, 1989, č. 6
Widemannová, M.: Polský ombudsman (Zpráva za rok 1989). Správní právo, 1991, č. 7

části společnosti[18,20,21,23,24,25]. Je důležité, aby ombudsman byl schopen provádět šetření stížností jednotlivců i skupin[19,22]. Měl by mít právo provádět formální šetření. Měl by být schopen předávat doporučení a zprávy příslušným úředníkům. Úřad ombudsmana musí mít přiměřené osazenstvo, další zdroje a prostředky[26,27]. Především právní úprava, jíž se zřizuje instituce ombudsmana, musí být prosta jakýchkoliv dvojznačností a nezakládat střet kompetencí s jinými úřady státní správy.

Z pramenů[28] lze dovodit, že pro zajištění funkčnosti ombudsmana musí být

[18] Viz. rovněž Oostig, M.: Základní aspekty instituce ombudsmana, in: Evropské a mezinárodní právo. Brno, 1995, č. 3, str. 11

[19] Viz. také Skála, J.: Ombudsman v Evropě v Evropský ombudsman. Právník, 1994, č. 9–10, str. 822

[20] Srovnej rovněž Skála, J.: Postavení a kompetence ombudsmana v ústavně–politickém systému kapitalistických států. Právník, 1988, č. 9–10, str. 783, 786

[21] K tomu srovnej Oostig, M.: Základní aspekty institutu ombudsmana, in: Evropské a mezinárodní právo. Brno, 1995, č. 3, str. 10, 11

[23] Proč ombudsman v České republice? Záznam ze semináře konaného ve dnech 24. – 25.6.1993 v Praze, Český helsinský výbor – Československá nadace Charty 77, Praha, 1993, str. 68, 70

[24] Srovnej také Oostig, M.: Základní aspekty institutu ombudsmana, in: Evropské a mezinárodní právo. Brno, 1995, č. 3, str. 11

[25] Srovnej Skála, J.: Ombudsman v Evropě a evropský ombudsman. Právník, 1994, č. 10 až 11, str. 823

[22] Tamtéž jako [21]

[26] Proč ombudsman v České republice? Záznam ze semináře konaného ve dnech 24.–25.6.1993 v Praze, Český helsinský výbor – Československá nadace Charty 77, Praha, 1993, str. 68

[27] Srovnej také Oostig, M.: Základní aspekty institutu ombudsmana, in: Evropské a mezinárodní právo. Brno, 1995, č. 3, str. 11

[28] Viz. Němec, V.: Rzecznik praw obywatelskich (polská varianta severského ombudsmana). Ombudsman známý – neznámý? (rozhovor). Právní rádce, 1995, č. 1
Oostig, M.: Základní aspekty institutu ombudsmana, in: Evropské a mezinárodní právo. Brno, 1995, č. 3
Proč ombudsman v České republice? Záznam ze semináře konaného ve dnech 24.–25.6.1993 v Praze, Český helsinský výbor – Československá nadace Charty 77, Praha, 1993
Srovnej Skála, J.: Ombudsman v Evropě a evropský ombudsman. Právník, 1994, č. 9 – 10
Skála, J.: Postavení a kompetence ombudsmana v ústavně–politickém systému kapitalistických států. Právník, 1988, č. 9–10
Skála, J.: Proč ombudsman aneb ubi ius ibi remedium. Právník, 1994, č. 2
Sládeček, V.: Nové ombudsmanské instituce v postkomunistických státech. Správní právo, 1995, č. 4
Sládeček, V.: Ombudsman v Československu a v České republice. Správní právo, 1995, č. 2
Sládeček, V.: Ombudsman ve Spojených státech amerických. Právník, 1995, č. 12
Sládeček, V.: Ombudsman ve Velké Británii. Správní právo, 1993, č. 3
Vergottini, G.: Úvod k problematice ombudsmana v Itálii a ochrana práv občanů. Právník, 1992, č. 12

naplněny určité předpoklady v oblasti právních aspektů této instituce. Jde především o způsob jmenování ombudsmana a způsob jeho odvolání z funkce. Jde o pravomoci ombudsmana a způsob omezení jeho jurisdikce. Jde také o úpravu podávání stížností a jejich šetření. Důležitý je způsob zabezpečení chodu úřadu ombudsmana a jeho personální vybavenost.

Pro jmenování ombudsmana existuje celá řada způsobů[29,30]. Historicky je ombudsman zřizován rozhodnutím parlamentu[29]. Doposud je tomu tak v řadě zemí. Platí to pro skandinávské země[31,32]. Platí to také pro Holandsko, Portugalsko[31], Španělsko[33] a Rakousko.

Důvod je ten, že ombudsman tradičně jako představitel parlamentu vykonává dozor nad akty výkonné moci.

V některých zemích je ale ombudsman zřizován orgány výkonné moci. Patří sem jmenování dekretem ministerské rady (Francie)[34], prezidentem (Irsko) nebo premiérem (Velká Británie)[35]. Tento trend je znatelný v rozvojových zemích a v zemích, kde instituce ombudsmana je brána jako politicky citlivá. V těchto případech vedoucí političtí představitelé projevují snahu zachovat určitý vliv exekutivy na jmenování ombudsmana.

Mezi tyto dva extrémy zapadají alternativní způsoby jmenování. Ve státě Papua na Nové Guinei jmenování ombudsmana provádí generální guvernér[36] na základě doporučení speciálně utvořeného výboru pro jmenování ombudsmana[37,38].

Vidláková, O.: Několik poznámek k švédským ombudsmanům. Správní právo, 1989, č. 6
Widemannová, M.: Polský ombudsman (Zpráva za rok 1989). Správní právo, 1991, č. 7

[29] Viz. také Skála, J.: Postavení a kompetence ombudsmana v ústavně–politickém systému kapitalistických států. Právník, 1989, č. 9–10, str. 789

[30] Dále viz. Základní aspekty institutu ombudsmana. Národní ombudsman v Nizozemí. Příspěvek na mezinárodní konferenci Koncept úřadu ombudsmana. Taiwan – 21.září 1994, EMP č. 3, 1995, str. 9

[31] Viz. Skála, J.: Postavení a kompetence ombudsmana v ústavně–politickém systému kapitalistických států. Právník, 1989, č. 9–10, str. 787, 788

[32] Vidláková, O.: Několik poznámek k švédským ombudsmanům. Správní právo, 1989, č. 6, str. 375

[33] Viz. Skála, J.: Postavení a kompetence ombudsmana v ústavně–politickém systému kapitalistických států. Právník, 1989, č. 9–10, str. 789

[34] Viz. Skála, J.: Postavení a kompetence ombudsmana v ústavně–politickém systému kapitalistických států. Právník, 1989, č. 9–10, str. 790

[35] Viz. Sládeček, V.: Ombudsman ve Velké Británii. Správní právo, 1993, č. 3 str. 171

[36] Governor – General

[37] Ombudsman Aprointments Committee

[38] Viz. OSCE Office for Democratio Institutions and Human Rights, C.A.& T. Newsletter, Central Asia and Transcoucasia Newsletter, Spring 1996, sv. 1, č. 2, str. 7

Ve výboru jsou zastoupeni představitelé moci výkonné i představitelé moci zákonodárné.

Zastávám názor, že bez ohledu na to, jaký systém se zvolí, rozhodující požadavek na ty, kteří jsou do funkce ombudsmana jmenováni je, aby se jednalo o osoby s vysokou integritou osobnosti a autoritou, které se těší dobré pověsti. Nejvíce si ombudsman musí získat důvěru lidí.

Pokud jde o odvolání ombudsmana z funkce, ve většině jurisdikcí jsou důvody pro odvolání ombudsmana podobné jako důvody pro odvolání soudce[39]. Ve většině případů je odvolání možné na základě neschopnosti vykonávat povinnosti ombudsmana v důsledku fyzické nebo mentální nezpůsobilosti. Dále je odvolání možné ze zákona: právní mocí rozsudku, jímž se ombudsman odsuzuje za úmyslný trestný čin. Odvolání je také možné na základě ztráty občanství.

I když jmenování ombudsmana v některých zemích spadá do pravomocí moci výkonné, jeho odvolání spadá do pravomocí moci zákonodárné. Podmínky odvolání ombudsmana a instituce, která odvolání může iniciovat, by dle mé představy měly vždy být v zákoně o ombudsmanovi zakotveny.

Důležitý pro funkčnost ombudsmana je rozsah jeho pravomocí a způsob a rozsah omezení jeho jurisdikce. Vždy je třeba důkladně uvážit, co je z hlediska jurisdikce třeba zakomponovat do připravovaného zákona o ombudsmanovi z hlediska otázek: pravomocí ex officio, provádění šetření, kontroly nebo dohledu, doporučení, zpráv ombudsmana, osvěty k základním lidským právům a svobodám a otázek vynutitelnosti doporučení ombudsmana.

Většina ombudsmanů má oprávnění provádět šetření, vyžádat si oficiální dokumenty, které mají vztah k případu, provádět kontroly, navrhovat legislativní změny a předávat doporučení příslušným úřadům. V mnoha zemích, jako kupř. v Portugalsku[40], má ombudsman právo zabývat se danou záležitostí z vlastní iniciativy, aniž by mu byla předána jakákoliv stížnost. Tento postup se často používá v případě porušování lidských práv skupin nebo jednotlivců, kteří sami nejsou sto stížnost sestavit a předat. Patří k nim kupř. mentálně handicapované osoby. Někteří ombudsmani, jako švédský parlamentní ombudsman[41] mají právo sami žalovat nebo zprostředkovat žalobu státních úředníků.

Formální moc ombudsmanů je obecně velmi omezená. Proto se musí spoléhat na jiné způsoby, jak předat své zprávy veřejnosti[42]. Mezi jiným by se měli zúčastňovat veřejných debat, objevovat se v médiích, mobilizovat „pozitivní síly ve společnosti". Měli by se snažit ovlivnit důležité instituce, jako odbory, asociace bank, úřady státní správy, církevní představitele, představitele spolků a nadací atd.

Kterýkoli jednotlivec, který utrpěl újmu, která spadá do jurisdikce ombudsmana, by měl mít právo předat ombudsmanovi stížnost. Kromě toho mnohé zákony o ombudsmanovi upravují, že právo předat stížnost mají skupiny a třetí strany. V mnoha případech je upravena možnost předání stížnosti ústně, také telefonem nebo faxem. Podíl takovýchto úprav neustále roste. Anonymní stížnosti obvykle nejsou přijatelné. Pro předání stížnosti platí časové omezení. Tato pravidla však neplatí absolutně. V určité míře vždy záleží na samotném ombudsmanovi, zda stížnost přijme nebo odmítne.

Zákon by neměl upravovat všechny aspekty předávání, posuzování a vyšetřování stížností[43]. Každopádně by měl udávat alespoň: zda ombudsman může přijímat stížnosti od občanů; osob, které se nacházejí na teritoriu dané země; nevládních organizací nebo třetích stran; proti komu mohou být stížnosti namířeny (proti vládě, soukromým institucím nebo institucím polosoukromým); zda stížnosti musí být předány písemně a v jakém mezním čase. Rovněž by mělo být upraveno, zda ombudsman může provádět šetření z vlastního podnětu. Zákon by měl jasně upravovat vztahy mezi ombudsmanem a dalšími institucemi v rámci daného státu. Ombudsman jako nová instituce by měl být strukturován tak, že by s již existujícími institucemi se doplňoval jako instituce komplementární a nekonkuroval si s nimi. Pro situaci v České republice, kde instituce ombudsmana doposud nebyla

[39] V České republice viz. § 52 odst. 2 a 3 zák. č. 335/1991 Sb. ve znění zák. č. 17/1993 Sb.

[40] Viz. také Skála, J.: Postavení a kompetence ombudsmana v ústavně-politickém systému kapitalistických států. Právník, 1989, č. 9–10, str. 788, 789

[41] Podrobněji viz. také Vidláková, O.: Několik poznámek k švédským ombudsmanům. Správní právo, 1989, č. 6, str. 375

[42] Oostig, M.: Základní aspekty institutu ombudsmana, in: Evropské a mezinárodní právo. Brno, 1995, č. 3, str. 11

[43] Viz. Oostig, M.: Základní aspekty institutu ombudsmana, in: Evropské a mezinárodní právo. Brno, 1995, č. 3, str. 11

zavedena, jsou uplatňovány v literatuře podobná stanoviska[44,45,46,47,48,49,50,51,52]. Zvláště je nutné zdůraznit, že ombudsman může pouze doplňovat, za žádných okolností nemůže nahrazovat správně fungující soudnictví s tím, že konečná jurisdikce patří soudům.

Podle mého názoru tam, kde působí více regionálních, místních nebo specializovaných ombudsmanů, je možné průřezově „podchytit" celou společnost a zajistit přiměřenou odbornost v příslušných oblastech. Přemíra ombudsmanů však v některých zemích vede ke smývání jejich kompetencí. Veřejnost je pak dezorientovaná. Neví, kterému z nich stížnost směřovat.

Podle mého názoru by měl být upřednostňován integrovaný ombudsman s působností pro celou veřejnou správu. Tento ombudsman stimuluje spolupráci mezi příslušníky znevýhodněných skupin. Podněcuje je k vzájemné solidaritě. Umožňuje šetřit odborností pro oblast státní správy a lidských práv. Ta je, pokud jde o právní výklad i praktická opatření, v různých oblastech společenského života relevantní. Proto integrovaný ombudsman umožňuje účinnější využití zdrojů a specializovaných znalostí.

Pro funkčnost instituce ombudsmana je důležité financování z nezávislého rozpočtu[53]. Důležitý je pro ni počet a kvalita zaměstnanců i umístění jejího sídla. Důvěra veřejnosti souvisí s umístěním zdůrazňujícím nezávislost, tj. v dostatečné vzdálenosti od sídel vládních úřadů a institucí.

Syntézou poznatků jsem dospěl k tomu, že určité základní právní aspekty

[44] Viz. také Skála, J.: Postavení a kompetence ombudsmana v ústavně–politickém systému kapitalistických států. Právník, 1989, č. 9–10, str. 783

[45] Viz. také zákon č. 540/1990 Sb., o Generálním inspektorovi ozbrojených sil ČSFR

[46] Viz. také Sládeček, V.: Ombudsman v Československu a v České republice. Správní právo, 1993, č. 2, str. 71

[47] Viz. také Hendrych, D.: Správní právo – obecná část. 2. vydání, Praha, C.H.Beck, 1996, str. 263 a násl., str. 314, str. 275, str. 268 až 305, str. 276, str. 274 až 284, str. 308, str. 125 až 126, str. 125 až 130, str. 130 až 138, str. 314, str. 125 až 138, str. 245, str. 249, str. 249 až 251, str. 251 až 253, str. 323 až 325, str. 326, str. 325 až 330, str. 323, str. 323 až 325, str. 311 až 312, str. 314, str. 313 až 314.

[48] Viz. také zákon č. 90/1995 Sb.

[49] Viz. také zákon č. 518/1991

[50] Viz. čl. 18 Listiny

[51] Zákon č. 85/1990 Sb.

[52] Viz. zákon č. 114/1993 Sb., o Kanceláři prezidenta republiky

[53] Viz. Proč ombudsman v České republice? Záznam ze semináře konaného ve dnech 24.–25.6.1993 v Praze, Český helsinský výbor – Československá nadace Charty 77, Praha, 1993, str. 68

instituce ombudsmana, jak jsem je zde přiblížil, jsou pro funkčnost ombudsmana důležité. Ovlivní účinnost jeho souhrnné funkce.

PRINCIP KOMPLEMENTARITY A ŠIRŠÍ SYSTÉMOVÁ „PROOMBUDSMANSKÁ" ŘEŠENÍ PRO ČESKOU REPUBLIKU

V České republice instituce ombudsmana zavedena není. Vedle toho, že při přípravě instituce ombudsmana by měla být uvážena souhra právních aspektů této instituce a na ni navazující „živý" funkční model jako vyvážená syntéza funkcí ombudsmana v celek zacílený na potřeby naší reality v rovině ochrany proti nesprávnému úřednímu postupu nebo nečinnosti úřadů, v rovině kontrolního mechanismu v oblasti lidských práv a v rovině zdokonalování právního řádu, za naší dnešní situace v České republice je podle mého názoru třeba přípravu k zavedení instituce ombudsmana pojat jako komplexnější systémové řešení za uplatnění principů dostatečnosti pravomocí ombudsmana, jeho komplementarity ke státním a dalším institucím a „proombudsmanských" širších systémových řešení.

Vyhláška z roku 1958[54], která upravuje nakládání se stížnostmi, prokázala svoji nepoužitelnost vzhledem ke změně společenských poměrů a změně organizace státní správy. Občané se se stížnostmi obracejí na Poslaneckou sněmovnu, vládu, resorty. Důležitou roli při vyřizování stížností sehrává Kancelář prezidenta republiky. Nikdo z nich nemá kompetenci k prošetřování.

Kancelář prezidenta republiky není orgánem, do jehož kompetence ze zákona[55] náleží řešení stížností občanů, pokud nesouvisí s pravomocemi prezidenta, které mu přiznává Ústava ČR[56]. Český prezident řešením některých stížností fakticky jako ombudsman vystupuje. Nemůže však provádět hlubší šetření. Navíc je formálně součástí moci výkonné.

Zrušením prokuratury a zrušením jejího tzv. všeobecného dozoru v roce 1993[57, 58,59] se obnažily oblasti, jež zůstaly nepokryté: kontrola ochrany práv občanů ve výkonu trestu, ve vazbě, ochranné výchově.

[54] VI. vyhláška č. 150/1958 Ú.l., o vyřizování stížností, oznámení a podnětů pracujících

[55] Srovnej zákon č. 114/1993 Sb., o Kanceláři prezidenta republiky

[56] Viz. také Chalupová, J.: Proč ombudsman v České republice?, in: Proč ombudsman v České republice. Záznam ze semináře konaného ve dnech 24.–25.6.1993 v Praze, Český helsinský výbor – Československá nadace Charty 77, Praha, 1993, str. 11

[57] Viz. Hendrych, D.: Správní právo – obecná část. 2. vydání, Praha, C.H.Beck, 1996, str. 311 až 312

[58] Zákon č. 60/1965 Sb., o prokuratuře

[59] Zákon č. 283/1993 Sb., o státním zastupitelství

Narostla bezmoc z nedostatku práva. Občan čelí aroganci institucí. Vytratil se étos společenské reformy. Občanovi je třeba nabídnout obranný mechanismus a oporu. Tu skýtají jak instituce ombudsmana, tak širší systémová „proombudsmanská" a z hlediska ombudsmana „komplementární" řešení.

Dělba a kontrola moci je nezbytný předpoklad, který umožní „domoci se práva". Moc by se neměla vymezovat jedině jako moc politických stran. Se svévolí se nejčastěji setkáme při styku s administrativou státní správy. Ta je v řádně fungující demokratické společnosti nepolitická. Přepolitizovanost státní správy je dle mého názoru u nás jev dočasný. Bude se měnit. V prostředí prosazení zprostředkujících struktur dojde k přirozenému ztotožnění s „velkou" společností a nastoupí občanská odvaha k obraně slabších a prosazování práva, která je ombudsmanskou dimenzí. Ve zprostředkujících strukturách může mít ochrana slabých své místo. Pro zajištění důstojnosti lidských bytostí je třeba více respektovat autonomii přirozených institucí s důrazem na práva ve vazbě na lidskou zodpovědnost a závazky.

Ombudsman může zabezpečit ochranu před špatnou správou, tj. před postupy, které nelze zahrnout pod porušení základních práv a svobod a které bývají i právně v pořádku. Přílišný důraz na rozsáhlou problematiku obhajoby lidských práv a řešení občanských a lidských tísní jej rozmělňuje.

Citlivá otázka ochrany lidských práv spadá pod ochranu Ústavního soudu. Zasluhuje ombudsmanovu pozornost. Nikoliv však prioritu. Strastiplná cesta občana končí také u Ústavního soudu. Na ten se ale občan může podle zákona obrátit teprve poté, co vyčerpal všechny ostatní možnosti nápravy, včetně požadovaných odvolání ke všem příslušným institucím nebo obecným soudům. To se děje bez ohledu na to, že Ústavní soud ČR hned v několika různých verdiktech a opakovaně dal orgánům státní správy jasně najevo, jak mají vůči občanům postupovat a že každé podání je třeba řádně vyřídit. Obecný soud při svém rozhodování se podstatou sporu nezabývá. Ústavní soud jako poslední instance u nás slouží docela dobře. Nemůže však zvládat záplavu stížností. Je málo těch, kterým se k Ústavnímu soudu podařilo v předepsané lhůtě propracovat. Ústavní soud může zajistit zpravidla nápravu výlučně jen těm, kteří se k němu skutečně odvolají. Stovky žadatelů, kteří lhůtu k Ústavnímu soudu promeškají, jsou vyřazeni z „byrokratického" soukolí. Proto zde musí být ucelený systém zaručující rychlý a nezávislý přezkum úředních rozhodnutí. Existence zatím neexistujícího Nejvyššího správního soudu je zachycena v Ústavě ČR od roku 1992. Jeho zřízení by mělo být spojeno s dobudováním uceleného systému státní správy a správního soudnictví. Je věcí státu, jak takový systém zorganizuje. V jeho fungování však musí zajistit, že každé rozhodnutí anonymního úředníka bude rychle přezkoumatelné nezávislým orgánem. Musí zajistit, aby každý věděl, kam se obrátit. Je třeba vybudovat fungující systém státní

správy, který bude mít respekt k občanovi a bude umět korigovat sama sebe. Tak lze pokračovat v transformaci společnosti. Z hlediska komplementarity je instituce ombudsmana důležitá, ale systémové záležitosti, tj. ucelený systém státní správy a správního soudnictví, nemůže nahradit.

Je také důležité, aby po transformaci politického systému nastoupila transformace přístupu k informacím o činnosti státní správy. Neochota zpřístupňovat informace musí být překonána kvalitní legislativou. Ta musí dávat občanovi právo informací se domoci. Česká právní úprava neochotu úřadů posiluje. Vágní formulace správního řádu[60], že „správní orgán může povolit nahlédnout do spisů i jiným osobám, pokud prokáží oprávněnost svého požadavku", dává úřadům možnost, nikoliv však povinnost požadované informace poskytnout. Přitom v řadě zahraničních úprav zákon o povinnosti informovat zaručuje každému právo na sdělení informací, které jsou v okruhu působnosti úřadů, pokud na základě zákona neplatí povinnost mlčenlivosti. Náš správní řád dále uvádí, že „účastníci řízení a jejich zástupci mají právo nahlížet do spisů s vyjímkou protokolů o hlasování". Důsledkem je anonymita rozhodování. Zahraniční právní úpravy jsou v mnoha případech založeny na principu „otevřenosti správy". Naše právní úprava tento princip neuznává. Přitom Česká republika je vázána mezinárodním paktem o občanských a politických právech z roku 1976. Tento pakt chápe svobodu vyhledávat a přijímat informace jako důležitou součást svobody projevu. Dalším dokumentem je „úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod z roku 1992". Listina základních práv a svobod říká: „státní orgány a orgány územní samosprávy jsou povinny přiměřeným způsobem poskytovat informace o své činnosti. Podmínky provedení stanoví zákon". Listina naznačuje kvalitativní posun chápání práva na informace. Nikoliv na právo informace získávat, ale také jako povinnost úřadů je poskytovat. Tyto problémy souvisejí s otázkou, které skutečnosti se mohou stát skutečnostmi utajovanými nebo důvěrnými. U nás tyto kategorie nejsou definovány přesně. Často dochází ke svévolnému výkladu. Skutečnost, že určité informace v daném dokumentu jsou utajovány, nedává důvod k tomu, aby byl utajován dokument celý.

Pokud jde o možnost dostat se k informacím, stejné právo jako ombudsman by měl mít každý občan. Novinář by se také neměl těšit žádným specifickým výsadám. Proklamace v mezinárodních smlouvách je nutné vtělit do nižších právních norem. Ty se musí zpřesňovat. Je nutné upravit postupy, jimiž je možné se informací domáhat. Přinejmenším je nutná novelizace správního práva, včetně zavedení sankcí a nových prvků, např. žaloby pro nečinnost správního orgánu.

Ombudsman bude moci nabídnout pomocnou ruku. Ani on ale nebude moci

[60] Zákon č. 71/1967 Sb.

korigovat rozhodnutí orgánů státní správy nadaných mocí. Může dohlédnout na chod dobře zorganizovaného státního aparátu.

Ombudsman ze své podstaty nemůže narušovat systém dělby moci. Novou moc nemůže vytvářet. Nemůže zpochybnit výsledky voleb. Nedisponuje žádnou vynutitelnou pravomocí. Nemůže se stát generálním arbitrem, jehož názory by se těšily větší autoritě než výroky soudu. Ty jsou na rozdíl od ombudsmanových zjištění zákonné. Podle ústavy musí mít tyto výroky rozhodující slovo v zápase občana se státní mocí. Ombudsman má však rozsáhlé informační kompetence. Může poskytovat objektivní kontrolní informace pro další orgány. Ombudsman je vhodný nástroj pro osvícenou executivu, která dá na jeho včasné varování, že se ve státní správě dějí nepravosti a která je zaměřena na prevenci krizových jevů ve společnosti.

V naší přípravě na zavedení instituce ombudsmana se zapomíná na důležitý aspekt činnosti ombudsmana – šetření stížností, jež dostane od poslanců. Instituci ombudsmana je třeba považovat za instituci, jejíž fungování není spojeno s politickými stranami, a za organický prvek právního řádu a integrální součást systému státních orgánů.

Aby instituce ombudsmana vedla ke zvýšení ochrany práv občana vůči státu, je třeba připravit i další systémové okolí. Patří do něj solidní zákon o státní službě.

Z hlediska komplementarity by kupř. státní informační systém neměl být pokusem centralizovat informace a využívat je jako mocenský nástroj. Zacházení s informacemi by mělo být „ombudsmanské". Mělo by racionálně zakládat administrativní výkon.

Představitelé zákonodárných sborů pro větší spravedlnost a dovolání se práv ze strany občanů by vedle kontrolní funkce nad kvalitou zákonů mohli okrajově převzít díl ombudsmanské funkce. Každopádně by měli být v osobním i písemném kontaktu s voliči svého obvodu. Měli by mít přehled o jejich starostech a problémech a hledat cesty k řešení. Měli by dospívat k obecnějším zjištěním. V některých záležitostech by mohli v rámci osobních kontaktů intervenovat. Mohli by žádat o vysvětlení stanoviska.

Podněty zasílané občany orgánům státní správy by měly být zpracovávány nebyrokraticky. Exekutiva by měla pozorně naslouchat hlasu lidu a zavčasu zjistit, kde lidé narážejí na úřední postupy, co je obtěžuje a jinak se snažit nevměšovat do jejich života. Nemělo by jí jít jen o sběr stížností, ale o omezení nejrůznějších komplikací života občanů.

Je třeba zastávat systémovější řešení a nenechávat ochranu proti státní správě a ochranu lidských práv jen na ombudsmanovi. Vedle zjednodušení zákonů

a předpisů zodpovědní pracovníci státní správy musí dělat to, co dělat mají. Musí navázat boj proti právnímu nihilismu a boj za řád a pořádek.

Důležité pro princip komplementarity je, aby ombudsman měl dostatečný rozsah pravomocí. Nejde o to, aby ombudsman mohl pouze sbírat stížnosti občanů na úřední porušování jejich práv, jejich podněty prošetřovat v terénu a žádat příslušný úřad o nápravu, popř. kdyby z reakcí správního orgánu nebyl spokojen, mohl vyrozumět nadřízený úřad nebo přímo vládu a příp. věc zveřejnit. Tento rozsah pravomocí v míře, jak byly upraveny v posledním návrhu zákona „o veřejném ochránci práv", tak jak byl Sněmovnou parlamentu zamítnut 1.4.1997, v porovnání s modelem pravomocí ombudsmana obvyklým ve světě je zřetelně nedostatečný.

Do systémové provázanosti a zařazenosti ombudsmana patří i to, že tato instituce může fungovat jen tehdy, pokud se na její potřebnosti a užitečnosti shodnou rozhodující politické síly v zemi. Jinak se nezávislost a potřebná apolitičnost ombudsmana vytratí. Předpokládaná a tolik žádaná neformální autorita a vážnost ombudsmana nebudou dostatečné bez podpory nejsilnějších politických stran a orgánů státní správy.

Proto dospívám k závěru, že příprava na zřízení instituce ombudsmana si mimo dořešení struktury instituce ombudsmana samotné vyžaduje také rozsáhlé zásahy do systémového okolí. Ombudsman bude funkční, jen pokud bude začleněn do spolehlivě fungujícího systémového okolí.