



**Kancelář veřejného
ochránce práv**

Sborník z mezinárodní konference

15 let činnosti veřejného ochránce práv

Editoři: Petra Zdražilová, Dagmar Krišová



evropský
sociální
fond v ČR



EVROPSKÁ UNIE



OPERAČNÍ PROGRAM
LIDSKÉ ZDROJE
A ZAMĚSTNANOST

PODPORUJEME
VAŠI BUDOUCNOST
www.esfcr.cz

Obsah

Přehled autorů a jejich příspěvků.....	3
Předmluva	4
15 let veřejného ochránce práv: úvodní slovo Anny Šabatové.....	5
Aký bol slovenský verejný ochranca práv v roku 2001 a aký je v roku 2015?.....	9
Úloha ombudsmana ve společnosti.....	15
Úloha veřejného ochránce práv v Gruzii.....	19
Rozšíření pravomocí veřejného ochránce práv.....	25
V České republice jsme na lidská práva nerezignovali	29
Parlament a ombudsman	31
Veřejný ochránce práv a ČSSZ – součinnost dvou rozdílných institucí.....	34
Spolupráce veřejného ochránce práv Republiky Slovinsko s veřejnou správou	39
Role veřejného ochránce práv v oblasti lidských práv	45
Veřejný ochránce práv – kam po 15 letech dál na mezinárodní a vnitrostátní úrovni?.....	50
Budoucnost ombudsmana – zamýšlení nad aktuálními problémy	56
Ombudsman jako uši a oči parlamentu.....	60
Rakouská ombudsmanská rada.....	63
Výročí 15 let ombudsmana v České republice; deset let od zahájení naší spolupráce	69
Výstup z pracovního jednání „Metody práce“	72
Inovativní metody práce v činnosti českého veřejného ochránce práv	76
Výstup z pracovního jednání „Komunikace a transparentnost“	91
Komunikace s veřejností.....	94
Výstup z pracovního jednání „Ovlivňování právní úpravy a judikatury“	99
Ovlivňování právní úpravy a judikatury.....	102
Oprávnění a zkušenosti českého veřejného ochránce práv	102
Medailonky – aktivní účastníci konference.....	107

Přehled autorů a jejich příspěvků

Bazalová, Veronika: Výstup z pracovního jednání „Metody práce“, s. 72–75

Bartošek, Jan: V České republice jsme na lidská práva nerezignovali, s. 29–30

Bebarová Rujbrová, Zuzka: Parlament a ombudsman, s. 31–33

Brinek, Gertrude: Rakouská ombudsmanská rada, s. 63–68

Dientsbier, Jiří: Rozšíření pravomocí veřejného ochránce práv, s. 25–28

Dubovcová, Jana: Aký bol slovenský verejný ochranca práv v roku 2001 a aký je v roku 2015?, s. 9–14

Hrazdílková, Iva: Komunikace s veřejností, s. 94–98

Kanoun, Vilém: Veřejný ochránce práv a ČSSZ – součinnost dvou rozdílných institucí, s. 34–38

Křeček, Stanislav: Budoucnost ombudsmana – zamyšlení nad aktuálními problémy, s. 56–59

Kubíková, Barbora: Ovlivňování právní úpravy a judikatury: oprávnění a zkušenosti českého veřejného ochránce práv, s. 99–101

Langášek, Tomáš: Role veřejného ochránce práv v oblasti lidských práv, s. 45–49

Láničková, Anna: Výstup z pracovního jednání „Komunikace a transparentnost“, s. 91–93

Lipowicz, Irena: Ombudsman jako uši a oči parlamentu, s. 60–62

Majerčík, Lubomír: Veřejný ochránce práv – kam po 15 letech dál na mezinárodní a vnitrostátní úrovni?, s. 50–55

Nanuashvili, Ucha: Úloha veřejného ochránce práv v Gruzii, s. 19–24

Norková, Sára Dagmar: Výstup z pracovního jednání „Ovlivňování právní úpravy a judikatury“, s. 99–101

Nussdorfer, Vlasta: Spolupráce veřejného ochránce práv Republiky Slovinsko s veřejnou správou, s. 39–44

Polák, Petr: Inovativní metody práce v činnosti českého veřejného ochránce práv, s. 76–90

Stehouwer, Adriana: Výročí patnácti let ombudsmana v České republice - deset let od zahájení naší spolupráce, s. 69–71

Székely, László: Úloha ombudsmana ve společnosti, s. 15–18

Šabatová, Anna: 15 let veřejného ochránce práv: úvodní slovo Anny Šabatové, s. 5–8

Předmluva

Do rukou se Vám dostává publikace obsahující příspěvky, které zazněly na Mezinárodní konferenci k patnácti letům činnosti veřejného ochránce práv České republiky, která se konala 26. – 27. března 2015.

První den konference patřil významným zahraničním i tuzemským hostům. Ti se ve svých příspěvcích zabývali rolí veřejného ochránce práv, spoluprací ombudsmana s veřejnou správou, jeho rolí v oblasti ochrany lidských práv, ale i budoucností a dalším směřováním (nejen) českého ombudsmana.

Druhý den konference proběhla tři pracovní setkání, kterých se účastnili zástupci ombudsmanských institucí z České republiky, Slovenské republiky, Polska, Maďarska, Nizozemí, Gruzie a Slovinska. Setkání se tematicky orientovala na metody práce jednotlivých ombudsmanských institucí, možnosti ovlivňování legislativy a judikatury a na vztahy s veřejností a transparentnost ombudsmanských institucí. Publikace obsahuje i stručný zápis z těchto pracovních setkání spolu s příspěvky, jež na nich přednesli zástupci z české Kanceláře veřejného ochránce práv.

Před jednotlivé příspěvky jsme si dovolili zařadit také krátká představení autorů, jež zazněla z úst milého hosta a moderátora konference Pavla Molka. Oficiální stručné životopisy jsou uvedeny na konci publikace.

Konference se konala v rámci projektu Společně k dobré správě (CZ.1.04/5.1.00/81.00007). Příjemcem a realizátorem projektu je Kancelář veřejného ochránce práv.

Příjemné čtení

Petra Zdražilová a Dagmar Krišová

15 let veřejného ochránce práv: úvodní slovo Anny Šabatové

Život a zkušenosti s porušováním lidských práv paní doktorky Šabatové není třeba tolik představovat. Už jako studentka filozofické fakulty byla politicky pronásledována. Byla vězněna za rozšiřování letáků proti straně a vládě, následně se stala jednou ze signatářek a mluvčích Charty 77. Byla jednou ze spoluzakladatelek Výboru na obranu nespravedlivě stíhaných a při tom všem stihla vychovat tři děti, což je obzvláště obdivuhodné. Po revoluci dokončila studia, která musela kvůli normalizačnímu režimu přerušit. Dostudovala i doktorská studia a byla předsedkyní Českého helsinského výboru. Dostala cenu OSN za obranu lidských práv a v neposlední řadě zastávala funkci zástupkyně prvního veřejného ochránce práv, doktora Motejla. Od roku 2014, konkrétně od února loňského roku je veřejnou ochránkyní práv, z čehož věřím, máme všichni přímou radost.

Anna Šabatová

Kancelář veřejného ochránce práv, Česká republika

anna.sabatova@ochrance.cz

Klíčová slova

ombudsman, ochránce, národní preventivní mechanismus, místo pro rovnost, lidská práva, základní práva a svobody, špatné zacházení, diskriminace, Ústavní soud

Abstrakt

Anna Šabatová připomíná počáteční obtíže ustavení českého ombudsmana. Počáteční nedůvěru k novému institutu prolomil první český veřejný ochránce práv Otakar Motejl, jenž skvěle naplnil obraz ideálního ochránce. Původní úkol ombudsmana chránit lidi před nezákonným či jinak nesprávným jednáním nebo nečinností správních úřadů postupně doplnila systematická ochrana lidí v různých zařízeních před špatným zacházením (národní preventivní mechanismus) a také ochrana osob před diskriminací (národní místo pro rovnost). Ochránkyně doufá, že se jí podaří rozptýlit také současné pochybnosti o vhodnosti dalšího rozšíření oprávnění ochránce.

Vážené dámy, vážení pánové!

Je mi nesmírnou ctí uvítat zde, v sídle Kanceláře veřejného ochránce práv, v sále Otakara Motejla, prvního českého ombudsmana, tolik významných hostů a tak rozmanitou společnost. Jsem ráda, že jste přijeli, zblízka i z dále, abyste s námi oslavili 15 let od vzniku Kanceláře veřejného ochránce práv.

Výročí jsou přirozenou a dobrou příležitostí, jak vzpomenout počátků, případně jak si všimnout širších souvislostí. Pamětníci si možná vzpomenou, že diskuse o tom, že by se měla zřídit jakási podivná nová instituce ze severovýchodních zemí s tehdy velmi podivným cizokrajným jménem, se vedly již od začátku devadesátých let.

Nebyli jsme jistě jedinou zemí, kde se institut ombudsmana prosazoval dlouho a nesnadno. Odpůrci vzniku úřadu v Austrálii se kdysi při propagační návštěvě legendárního dánského ombudsmana Stephena Hurwitze nechali slyšet, že žádná rozumná vláda nemůže takový úřad připustit. Tomuto názoru docela odpovídá výrok jednoho českého politika oné doby, že úsilí o zřízení ombudsmana je pokusem o revizi volebních výsledků.

Připomenu, že v listopadu 1992 vznikla petice významných signatářů Charty 77, mezi nimi Václav Havel, Jiří Hájek a Jiří Dienstbier st., kteří se obrátili na předsedu České národní rady Milana Uhdeho s žádostí, aby byl institut ombudsmana zapracován do připravované ústavy. My dnes víme, že se tak nestalo. Veřejný ochránce práv není v Ústavě dodnes.

Jeden z prvních, kdo ve veřejném prostoru na potřebu ombudsmana upozornil a činil tak opakovaně, byl tehdejší prezident republiky Václav Havel. Hovořil tehdy o instituci posledního odvolání. Mluvila z něj jeho zkušenost prezidenta republiky, na nějž se obracely tisíce a tisíce nespokojených, někdy až zoufalých lidí. Jejich dopisy tehdy vyřizoval samostatný odbor Kanceláře prezidenta republiky.

Není bez zajímavosti, že v právním prostředí se o ombudsmanovi psalo dokonce již dříve. První zmínku jsem našla v učebnici správního práva od Vladimíra Mikuleho z roku 1969. Pak nadlouho upadl do zapomnění. Jakousi renesanci zájmu lze vysledovat od roku 1988, poté, co byl zákonem z roku 1987 v Polsku, jako v první východoevropské zemi, zřízen úřad Rzecznika praw obywatelskich. V odborných právnických časopisech jako je Správní právo nebo Právník se objevilo několik zajímavých informativních článků pojednávajících o polském rzecznikowi a systému čtyř švédských ombudsmanů, i jeden fundovaný obsáhlý článek, který se ombudsmanským institucím věnoval z teoretického hlediska.

V devadesátých letech skončilo několik pokusů o zřízení ombudsmana neúspěchem. V Poslanecké sněmovně se nikdy nenašla potřebná většina poslanců, aby byl zákon přijat.

Příznivější chvíle nastala v prosinci 1999, kdy Parlament schválil zákon o veřejném ochránci práv. Oproti předchozím velkorysejším návrhům přijal velmi střizlivou verzi klasického ombudsmana zaměřeného na kontrolu výkonu státní správy podle vzoru nizozemského zákona. Prvním veřejným ochráncem práv byl téměř po roce, dne 12. prosince 2000, zvolen Otakar Motejl. V lednu Kancelář přijala prvních pět právníků a začala vyřizovat podněty, které se nahromadily již v průběhu roku 2000. Bylo jich přes dva tisíce. Ještě tentýž měsíc jsem byla zvolena zástupkyní ochránce já.

Obsah a smysl naší práce určovala klíčová věta zákona: *ochránce působí k ochraně osob před jednáním úřadů a dalších institucí uvedených v tomto zákoně, pokud je v rozporu s právem, neodpovídá principům demokratického právního státu a dobré správy, jakož i před jejich nečinností, a tím přispívá k ochraně základních práv a svobod.*

Jakkoliv byla cesta k ustavení veřejného ochránce práv trnitá, lze říci, že další osudy Kanceláře byly již veselejší. Významnou roli sehrál i fakt, že se politická reprezentace dokázala shodnout (sice až v druhé volbě) na Otakaru Motejlovi, všeobecně respektovaném právníkovi. Jeho věhlas předsedy Nejvyššího soudu a ministra spravedlnosti, ale i několik desítek let advokátní praxe před „samoetovou revolucí“ ho předurčily k naplnění ideálního obrazu ochránce. Nemalou roli sehrála i jeho šťastná ruka při výběru prvních spolupracovníků. Dnes lze říci, že základem vysoké právní úrovně Kanceláře je tým, jehož jádro se formovalo v tehdejší době. Někteří kolegové nás mezitím opustili a začali působit v jiných institucích, ale vždy se hrdě hlásí k tomu, že pracovali pro ochránce. Dlouhodobě pěstovaná nedůvěra k novému neznámému institutu sdílená a stvrzovaná mnoha novináři se začala pomalu rozpouštět. Krok za krokem si český ochránce dobýval přízeň občanů i respekt úřadů.

Po pěti letech činnosti ochránce došlo k první zásadní proměně zaměření instituce, respektive k rozšíření působnosti směrem k některým institucím. Ochránci zákon uložil chránit preventivně a systematicky – ne tedy jen v závislosti na stížnosti – před špatným zacházením osoby, které se nacházejí v místech, kde je omezena jejich svoboda, ať už z rozhodnutí veřejné moci, jako ve věznicích a v policejních celách, nebo v závislosti na péči, jako třeba v ústavech pro seniory nebo pro lidi s mentálním postižením. Veřejný ochránce práv se tak stal národním preventivním mechanismem ve smyslu Opčního protokolu k Úmluvě proti mučení, k jehož zřízení se Česká republika zavázala. Na tomto poli působí ochránce již desátý rok a lze jistě říci, že svými kontrolními návštěvami a doporučeními přispívá ke zlepšení podmínek života v těchto místech.

Uplynulo dalších pět let a zákonodárce se rozhodl po dlouhých diskusích a ovšem po přijetí antidiskriminačního zákona světit ochránci roli tzv. místa

pro rovnost a naplnit tak povinnost vyplývající z několika evropských směrnic. Ochránce tedy již pátý rok chrání lidi před diskriminací.

A tak se institut veřejného ochránce práv v proměňující se společnosti pomalu mění, a je to tak dobře. Může lépe reagovat na její potřeby. Není tomu tak jen v České republice, ale i v jiných zemích. Ombudsmani v Evropě se stávají preventivní mechanismy před ponižujícím či jinak špatným zacházením, etablojí se jako místa pro rovnost, plní roli dětského ombudsmana či monitorovacího orgánu pro práva lidí se zdravotním postižením a samozřejmě ani na okamžik nezapomínají, že byli zřízeni původně také k tomu, aby chránili lidi před nesprávným postupem úřadů, před špatnou správou i před nečinností úřadů.

Tuto proměňující se roli ombudsmanů nově odráží i doporučení Rady Evropy, tedy jejího parlamentního shromáždění z roku 2013, které rozšířilo starší doporučení o tom, jak by měly fungovat ombudsmanské instituce, především o zajištění přístupu k Ústavnímu soudu [*Shromáždění vyzývá členské státy Rady Evropy, které zřídily ombudsmanské instituce, aby zajistily splnění kritérií vyplývajících z doporučení č. 1615, příslušných doporučení výboru ministrů a Benátské komise, zejména pokud jde o jejich přístup k Ústavnímu soudu za účelem přezkoumání ústavnosti vadné právní úpravy - doporučení parlamentního shromáždění č. 1959 (2013), bod 4.1.5.*]

A tak je jen přirozené, že nyní Poslanecká sněmovna projednává vládní návrh na změnu zákona o veřejném ochránci práv, která tímto směrem cílí. A opět se zdá, stejně jako před patnácti a více lety, že panuje určitá obava, zda ochránci tyto pravomoci svěřit. Byla bych šťastná, kdyby tato konference přispěla k tomu, aby se tyto pochybnosti rozptýlily.

Aký bol slovenský verejný ochranca práv v roku 2001 a aký je v roku 2015?

Paní doktorka Dubovcová byla dlouholetou soudkyní a dokonce i předsedkyní okresního soudu. Na tuto funkci rezignovala, aby mohla vstoupit do politiky, a stala se poslankyní Národní rady. Během své činnosti v soudnictví a poté i v politice dostala celou řadu velmi zajímavých cen. Od Světové banky získala cenu za zavedení náhodného přidělování spisů soudcům a zavedení soudního managementu a optimalizaci soudní soustavy. Kromě toho dostala zvláštní cenu Human Rights Defender od velvyslance USA. Nyní, tedy přesně od března 2012, je veřejnou ochránkyní práv Slovenské republiky. Říkal jsem si, že když budu naše hosty představovat, zkusím přidat, kromě těch fascinujících životopisů, i něco zlidšťujícího. Věc, která mě na paní doktorce lidsky fascinuje, je, že při tom všem stihla vychovat 5 dětí.

Jana Dubovcová

Kancelária verejného ochráncu práv, Slovenská republika

dubovcova@vop.gov.sk

Klíčová slova

verejný ochranca práv, pôsobnosť, základné práva a slobody, zásady dobrej správy, orgán verejnej správy

Abstrakt

Príspevok obsahuje úvahu o tom, že motiváciou pre vznik slovenského verejného ochráncu práv bola najmä vôľa, aby sa Slovensko stalo súčasťou EÚ. Stručne približuje pôsobnosť slovenského verejného ochráncu práv, jeho oprávnenia. V časti REALITA 2001- 2015 s názvom Načo nám je ombudsman? naznačuje podmienky, v ktorých slovenský verejný ochranca práv pracuje, uvádza niektoré zistenia porušení základných práv a slobôd a opisuje skúsenosti s reakciami (až nevôľu) zodpovedných orgánov verejnej moci na zistenia verejného ochráncu práv a ich neochotu prijímať odporúčania verejného ochráncu práv na zlepšenie ochrany základných práv a slobôd v činnosti orgánov verejnej správy, ktoré majú charakter systémového opatrenia.

Od roku 1998 mala Slovenská republika určený jasný a najvýznamnejší cieľ toho, čo chce dosiahnuť. Chcela sa stať súčasťou spoločenstva európskych štátov, ktoré v dobrovoľnom spojení tvorili Európsku úniu. Dosiahnutiu tohto cieľa podriadila všetky snahy, ktoré sa prejavili najmä (až hekticky) v prijímajúcej legislatíve. Na tejto vlne vznikol ako nezávislý ústavný orgán aj inštitút verejného ochrancu práv, ktorý pôsobnosť ustanovenú ústavou vykonáva spôsobom a v rozsahu ustanovenom v zákone o verejnom ochrancovi práv z roku 2001. Od svojho prijatia mal zákon sedem noviel, ktorými sa jeho pôsobnosť upresňovala.

Veľmi ma mrzí, že si dnes v kontexte diania na Ukrajine viac nepripomíname toto naše obdobie. Myslím si, že práve dianie na Ukrajine ukazuje, že, ak by sme vtedy boli zaváhali, tak s veľkou pravdepodobnosťou, ak by sme chceli v súčasnosti získať naše dnešné smerovanie, už by sme zaň platili veľmi vysokú cenu.

Práve z tohto ukrajinského pohľadu sa mi nedostatky spojené so vznikom inštitútu verejného ochrancu práv v Slovenskej republike, ktoré pretrvávajú dodnes, zdajú stráviteľné, aj keď sú znepokojujúce.

Právne nastavenie inštitútu slovenského verejného ochrancu práv sa v priebehu času od jeho vzniku dodnes čiastočne menilo, ale jeho základné rámce ostali rovnaké. Pre informáciu ho uvádzam v kocke, teda vo veľmi zostručnenej forme.

Pôsobnosť slovenského verejného ochrancu práv

Slovenský verejný ochranca práv je podľa právnej úpravy od svojho vzniku ustanovený tak, že sa „podieľa na ochrane základných práv a slobôd fyzických osôb, právnických osôb pri konaní, rozhodovaní alebo nečinnosti orgánov verejnej správy, ak je ich konanie, rozhodovanie alebo nečinnosť v rozpore s právnym poriadkom alebo princípmi demokratického a právneho štátu.“

Je ustanovený ako nezávislý ústavný orgán, ktorý sa môže v zákonom ustanovených prípadoch podieľať aj na uplatňovaní zodpovednosti osôb pôsobiacich v orgánoch verejnej správy, moci, ak tieto osoby porušili základné právo alebo slobodu osôb.

Priamo z ústavy vyplýva verejnému ochrancovi práv oprávnenie predložiť ústavnému súdu návrh na začatie konania o súlade zákonov s ústavou, ústavnými zákonmi, medzinárodnými zmluvami, s ktorými Národná rada Slovenskej republiky vyslovila súhlas, a ktoré boli ratifikované a vyhlásené spôsobom ustanoveným zákonom. Pôsobnosť verejného ochrancu práv sa vzťahuje na orgány štátnej správy, orgány územnej samosprávy a na právnické a fyzické osoby, ktoré na základe osobitného zákona rozhodujú o právach a povinnostiach fyzických osôb, právnických osôb v oblasti verejnej správy alebo do nich inak zasahujú.

Verejný ochranca práv má zo zákona vylúčenú pôsobnosť vo vzťahu k Národnej rade Slovenskej republiky, prezidentovi Slovenskej republiky, vláde Slovenskej republiky, Ústavnému súdu Slovenskej republiky, Najvyššiemu kontrolnému úradu Slovenskej republiky, k prokuratúre, spravodajskej službe a nemá pôsobnosť vo veciach mobilizačnej a operačnej povahy, jeho pôsobnosť sa nevzťahuje na rozhodovacie právomoci vyšetrovateľa Policajného zboru. V zákone má ustanovenú **čiasťočnú pôsobnosť** vo vzťahu k súdom, sudcom a prokurátorom. Vo vzťahu k súdom sa jeho pôsobnosť vzťahuje na orgány riadenia a správy súdov a na dôvody s predpokladom disciplinárneho previnenia sudcu, a to rovnako platí aj na dôvody s predpokladom na disciplinárne previnenie prokurátora.

Konanie verejného ochrancu práv

Podľa právnej úpravy verejný ochranca práv koná na základe podnetu, s ktorým sa na neho môže obrátiť každý, alebo na základe vlastnej iniciatívy. Priamo z ústavy je uložená povinnosť všetkým orgánom verejnej moci poskytnúť verejnému ochrancovi práv potrebnú súčinnosť. V prípade, ak verejný ochranca práv preskúmaním činnosti orgánu zistí, že orgán verejnej správy porušil základné právo, slobodu osoby, oznámi to tomuto orgánu spolu s návrhom opatrení a výzvou na ich prijatie. Orgán verejnej správy je podľa zákona povinný verejnému ochrancovi práv oznámiť v lehote do 20 dní svoje stanovisko a prijatie opatrení. Ak sa tak nestane, verejný ochranca práv to oznámi nadriadenému orgánu tohto orgánu verejnej správy a v prípade, ak opatrenia nie sú prijaté, vyrozumie o tom vládu Slovenskej republiky. Podľa zákona verejný ochranca práv raz ročne predkladá do konca prvého štvrtroka národnej rade správu o svojej činnosti za predchádzajúci rok, v ktorej uvedie svoje poznatky o dodržiavaní základných práv a slobôd a návrhy a odporúčania na nápravu zistených nedostatkov. Plnenie úloh verejného ochrancu práv zabezpečuje Kancelária verejného ochrancu práv zriadená zo zákona. Verejný ochranca práv podľa zákona určuje jej organizačnú štruktúru a počet zamestnancov.

REALITA 2001–2015

Načo nám je ombudsman?

Skutočnosť, že sme zriadili inštitút verejného ochrancu práv v túžbe stať sa členským štátom EÚ, sa podpísala na vzniku inštitútu, aj na tom, že po svojom vzniku dodnes iba živorí. Prax ukázala, že v skutočnosti predstavitelia verejnej správy netúžili po tom, aby verejná správa mala nezávislého, kvalifikovaného a dobre vybaveného kritika. Verejný ochranca práv nedostal od štátu budovu na svoje sídlo a sám si hľadal podnájom. Nedostal prostriedky, aby mohol platiť

vysoký komerčný nájom za priestory tak, aby to nebolo na úkor jeho činnosti. Nedostal peniaze na mzdy pre ním určený počet zamestnancov, ktorí majú naplniť podľa zákona ním určenú organizačnú štruktúru. Nedostáva prostriedky na svoje technické vybavenie a jeho aktualizáciu, a preto pracuje s pôvodným programom z roku 2002. Hoci mal svoju rozpočtovú kapitolu, po vstupe do EÚ o ňu prišiel. Okrem týchto materiálnych obmedzení, ktoré trvajú od začiatku pôsobenia verejného ochrancu práv dodnes, tu boli od začiatku aj iné, vážnejšie limity jeho pôsobnosti. Tie, ktoré vychádzali z pochopenia právnej úpravy a jej aplikácie v praxi. Podľa môjho názoru je slovenský verejný ochranca práv ako inštitút právne nastavený dobre a moderne. Historicky staršie ombudsmanské inštitúty prechádzali postupne od pôvodného zamerania na kontrolovanie administratívy, jej postupov a vybavovania k dôrazu na ochranu a dodržiavanie základných práv a slobôd v ich činnosti. V čase, keď vznikal slovenský verejný ochranca práv, toto smerovanie už bolo zrejmé, a preto je jeho pôsobnosť ústavným a zákonodarcom v zákone naformulovaná tak, že verejný ochranca práv preskúmava konanie, postup, nečinnosť orgánov verejnej správy, moci, z hľadiska ochrany základných práv a slobôd osôb, a teda z hľadiska, či je ich konanie v rozpore s právnym poriadkom a s princípmi demokratického a právneho štátu. V praxi sa však objavila kritika takejto právnej úpravy ako vágnej, ktorá neumožňuje verejnému ochrancovi práv uskutočňovať naplno jeho úlohu. Jedným z príkladov je jej výklad, že verejný ochranca práv nemôže skúmať postupy orgánov verejnej správy z hľadiska dodržiavania zásad dobrej správy, lebo to zákon výslovne neupravuje a on ako orgán štátu môže konať iba v rozsahu a spôsobom ako mu zákon ukladá. Verejný ochranca práv svoju činnosť obmedzil na vybavovanie podnetov od občanov. Ročne ich bolo do päťtisíc, z nich okolo 60% nepatriło do jeho pôsobnosti.

Počas prvých desiatich rokov pôsobnosti verejného ochrancu práv bolo za najzávažnejšie porušovanie základných práv a slobôd opakovane zistené a konštatované porušovanie základného práva na konanie vo veci bez zbytočných prietahov a najväčším porušovateľom boli súdy Slovenskej republiky.

Podľa mňa právna úprava verejnému ochrancovi práv dovoľovala v oblasti ochrany základných práv a slobôd osôb oveľa viac a mnohé jej možnosti neboli v čase, keď som nastupovala do tejto funkcie, ešte vôbec využité. Bola som presvedčená, o tom, že napríklad jej formulácia odvolávajúca sa na rozpor s právnym poriadkom a princípy demokratického a právneho štátu nevyklučuje preskúmanie postupov orgánov verejnej správy aj z hľadiska, či dodržiavajú zásady dobrej správy, ale práve naopak. Veď práve nedodržanie zásad dobrej správy v postupe a v konaní orgánu verejnej správy môže viesť až k porušeniu niektorého zo základných práv a slobôd osoby. Ako inak možno zistiť, či orgán verejnej správy porušil, neporušil základné právo, slobodu osoby, ak si

nebudeme všímať aj to, či postupuje alebo nepostupuje v súlade so zásadami dobrej správy, či zásadami správneho konania?

V rokoch 2012, 2013, 2014 Kancelária verejného ochrancu práv vybavovala okrem podnetov od osôb, ktoré sa zdržiavajú na území Slovenskej republiky, aj špecificky zamerané prieskumy na mnou určené oblasti činnosti verejnej správy. Výsledkom boli zistenia o závažných porušeníach základných práv a slobôd aj veľkého rozsahu a aj také, ktoré majú systémový charakter. Napríklad som potvrdila dlhodobú existenciu systémovej diskriminácie detí pochádzajúcich z nepodnetného a vylúčeného spoločenstva s jazykovou, sociálnou a kultúrnou bariérou, najmä z rómskej národnostnej menšiny v ich práve na prístup k vzdelávaniu, vo vzdelávaní, porušovanie práv detí v reedukačných domovoch, porušovanie práv detí pri ich diagnostikovaní, ktoré je jedným z podkladov pri ich zaradovaní do školského vzdelávania. Zistila som porušovanie práv detí pri vykonávaní funkcie kolízneho opatrovníka, aj v súdnych konaniach, v postupe úradov v prípadoch detí, ktoré sa ocitli v cudzine bez sprievodu, v poskytovaní právnej pomoci cudzincom, v dostupnosti služieb pre seniorov, neexistenciu nezávislého orgánu prešetrovania policajných postupov. Podľa zákona o verejnom ochrancovi práv som podala návrhy na začatie disciplinárnych konaní voči sudcom, návrhy na ústavný súd o začatie konania o súlade niektorých zákonných ustanovení s ústavou, predložila som národnej rade mimoriadnu správu o závažnom porušovaní práv v školstve, nedovolenom policajnom postupe, o zásahoch do obydli, všetko vo vzťahu k rómskej menšine, predložila som vláde vyrozumienie o neprijatí opatrení. To všetko bolo zo strany verejného ochrancu práv využité po prvýkrát. A tomu zodpovedali aj reakcie našich orgánov, ktoré boli akoby zaskočené činnosťou verejného ochrancu práv. Národná rada mi vrátila správu, ktorá podľa zákona obsahuje poznatky verejného ochrancu práv o porušovaní základných práv a slobôd a návrhy opatrení, hoci na to nemá oprávnenie, vláda neprerokovala vyrozumienie a jej predseda ma vyhodil z rokovania vlády, hoci ma naň pozval a nedal mi priestor ani na jedno slovo. Mimoriadnu správu národná rada od roku 2013 dodnes vo svojom pléne neprerokovala a z opatrení, ktoré som navrhla, neprijala žiadne. Z praxe vyplynulo, že ak ide o nápravu jednotlivého porušenia základného práva, slobody, orgán verejnej správy, ak to zo svojho postavenia môže urobiť, nápravu urobí. Z 280 zistených porušení v roku 2014 zatiaľ iba v 18 prípadoch nedošlo k prijatiu opatrení. Ak však ide o potrebu prijať systémove opatrenie a nápravu majú vykonať ústredné orgány verejnej správy alebo zákonodarca, je zatiaľ situácia v prijímaní opatrení veľmi zlá.

ZÁVERY

Slovenský zákon o veřejnom ochrancovi práv nie je bezzubý ako sa o ňom donedávna uvádzalo. Podľa prístupu zodpovedných ústredných orgánov verejnej správy, aj zákonodarcov k niektorým zisteniam verejného ochrancu práv, to aj dnes vyzerá tak, ako keby sme verejného ochrancu práv v Slovenskej republike zriadili „pre nich v EÚ“ a nie pre seba. V niektorých prípadoch sa naše inštitúcie správajú aj tak, ako keby u nás bolo viac kategórií ľudí, z ktorých niektorí môžu požívať viac ochrany svojich práv a iní menej. O tom, aký je skutočný vzťah predstaviteľov orgánov verejnej správy k základným právam a slobodám osôb, teda k ľuďom a ich právam, veľmi presne vypovedá reakcia príslušných orgánov verejnej správy na zistenia verejného ochrancu práv. Najspolahlivejšiu výpovednú hodnotu o ich vzťahu k ľuďom má ich vôľa a ochota prijímať opatrenia na zlepšenie ochrany základných práv a slobôd. Úlohou verejného ochrancu práv stále je, aby v prípade, ak zistí, že orgán verejnej správy svojou činnosťou porušil, porušuje, môže porušiť základné práva a slobody osôb, na to upozornil kompetentné orgány a domáhal sa nápravy.

Úloha ombudsmana ve společnosti

László Székely velmi vhodně navazuje na slovenskou veřejnou ochránkyni. Byl učitelem na Univerzitě Széchenyi István a podílel se na tvorbě nového maďarského občanského zákoníku. Zajímavou informací je, že stál v čele maďarské delegace, která dlouhou dobu řešila velký slovensko-maďarský problém, rozsudek Mezinárodního soudního dvora ve věci Gabčíkovo-Nagymaros. Od září 2013 je novým komisařem pro základní práva.

László Székely

Kancelář komisaře pro základní práva, Maďarsko

hungarian.ombudsman@ajbh.hu

Klíčová slova

role ombudsmana, Maďarsko, omezování základních práv, „zástupce lidu“

Abstrakt

Změna politického režimu na počátku 90. let 20. století a následné posílení právního státu vytvořilo vhodné podmínky pro zřízení ombudsmanských institucí ve státech střední a východní Evropy. Jelikož instituce ombudsmana je běžná spíše pro rozvinuté demokracie než pro země procházející transformací, tyto instituce se v tomto regionu začaly objevovat nikoliv ihned, ale až po několikaletém přechodném období. Vnímání role ombudsmana není jednotné: Podle některých názorů je ombudsman jakýmsi dozorcem nad fungováním státní správy, který vyhledává systémové nedostatky bránící v prosazování zákona. Dle jiných role ombudsmana spočívá v zájmu o jednotlivce spíše než o veřejnou správu. Tito lidé se domnívají, že ombudsman je v podstatě „zástupcem lidu“, který pomáhá prosazovat základní práva jak v rámci jednání, tak i při nečinnosti úřadů. Ombudsman je ovšem často v pokušení zasahovat nejen v případech, kde dochází v úzkém smyslu slova k porušování základních práv, ale také prošetřovat jednání úřadů z hlediska jeho účelnosti. Dohled nad státní správou jako celkem a abstraktní ochrana ústavnosti z ombudsmana činí politického aktéra. Ombudsman také slouží jako korektivní mechanismus, který upozorňuje na zákonné záruky, na ústavu a na nutnost chránit základní práva. V Maďarsku má ombudsman ještě jeden úkol navíc: v podstatě jako jediný se může obracet na ústavní soud se žádostí o abstraktní kontrolu právních norem.

Vážení kolegové, dámy a pánové!

Jsem vděčný za pozvání na dnešní událost a také děkuji, že jsem dostal možnost pozdravit účastníky konference a vyjádřit se k roli ombudsmana ve společnosti.

V roce 1989 a na začátku 90. let po změně politického režimu a po zavedení změn pro posílení právního státu, byly vytvořeny vhodné podmínky pro zavedení instituce ombudsmana i v našem regionu. Obecně, na rozdíl od ústavních soudů, ombudsmani se neobjevili bezprostředně po změně režimu, ale až po několika letech transformace. Ombudsman totiž není představitelem transformace, ale institucí silné demokracie.

Stejně tomu bylo i v České republice, jejíž úřad ombudsmana může slavit 15. výročí svého působení. Tak jako ostatní, i já bych chtěl touto cestou pogratulovat k úsilí vyvinutému v uplynulém období a chtěl bych poděkovat za to, že jsme se vždy mohli a můžeme spolehnout na Vaši spolupráci a na Vaše přátelství.

Výročí jsou vždy důležitým mezníkem jak v životě člověka, tak i v životě úřadu. Tato konference je vhodnou příležitostí k tomu, abychom si vyměnili názory a abychom se společně zamysleli nad úlohou instituce ombudsmana ve společnosti.

Jakou roli zastává ombudsman ve společnosti? Na tuto otázku existuje několik různých odpovědí. Podle některých názorů ombudsman vykonává dozor nad vládou a zkoumá, zda jsou ve veřejné správě systémové nedostatky, které by mohly bránit výkonu práva. Názory jiných nevychází z veřejné správy jako celku, ale soustřeďují se na jednotlivce a z přesvědčení, že ombudsman je „právníkem lidu“, který napomáhá uplatňování základních práv vůči činnosti a pochybením úřadů.

Pokud jde o mne, já posuzuji roli ombudsmana na základě toho, jaká očekávání k němu přichází ze strany stěžovatelů. Proces vedený ombudsmanem je neformální, je méně formalizován a odpovědi na stížnosti nejsou psány tak odborným právním jazykem, jak je tomu v jiných řízeních a v neposlední řadě, řízení není zatíženo poplatkem. Právě z tohoto důvodu je tato instituce populární a vůči ombudsmanovi existují očekávání, aby jednal v případech jakýchkoli zásahů do práv a zájmů. Je proto velkým pokušením nepovažovat ombudsmana pouze v užším smyslu za instituci, která má jednat pouze v případech porušení základního práva, ale jako instituci, která má zkoumat činnost státních orgánů i ve smyslu účelnosti.

V Maďarsku jsou tyto tendence dále posíleny možností obrátit se na Ústavní soud. Koneckonců od roku 2012, kdy vstoupila v účinnost Ústava, je ombudsman jedinou institucí, která může zahájit řízení abstraktně přezkoumávající zákon u Ústavního soudu. V každodenním působení to však znamená, že ombudsman musí na základě jednotlivých právních případů posoudit ústavnost právních norem, přičemž na základě podání od roku 2012 lze stanovit, že mnohá z nich

se netýkala základních práv, ale integrity a ochrany Ústavy a obecně směřovala k ochraně ústavnosti.

Dohled nad veřejnou správou a abstraktní ochrana ústavnosti přitom dělá z ombudsmana politického aktéra. Je tedy třeba se zeptat, zda je ombudsman politickým činitelem. Je nepochybné, že je volen parlamentem, účastní se veřejného života, vystupuje ve zpravodajství a prostřednictvím zpráv a stanovisek má vliv na formování společnosti. Je-li však pojem politiky použit v politologickém smyslu, tak je třeba říci, že ombudsman není politik, nerozhoduje na základě nějaké ideologie nebo zvláštního výběru hodnot, ale na základě ústavy a zákonů. Ve všech případech je měrnou jednotkou ombudsmana Ústava.

To neznamená, že se může stranit případů, které mají společenský význam nebo které jsou politicky citlivé. Je důležité, aby ombudsman i v těchto případech promluvil a aby se zastal ústavních hodnot. Jak však vyplývá i z již uvedeného, ombudsman musí i v těchto případech reprezentovat hodnoty vyplývající z Ústavy a nikoli hodnoty odvozené z nějaké ideologie. Zdůrazňuji, to neznamená, že je činnost ombudsmana hodnotově neutrální. Právo je také nositelem hodnot, a ombudsman musí reprezentovat tyto hodnoty a nikoli své vlastní subjektivní názory.

Z toho, co bylo doposud řečeno, lze vyvodit, jakou roli ombudsman zastává ve společnosti. Úlohou ombudsmana není vládnout, neboť tuto funkci má ve státech s parlamentní formou vlády parlament a jemu odpovědná vláda. I když je to po něm často žádáno, ombudsman nemůže přijímat vládní rozhodnutí. Nemůže například určit, jaké energetické zdroje by měly být využívány nebo v jakém poměru by měly být rozděleny sociální dávky mezi skupinami, které je potřebují. V těchto otázkách musí být zdrženlivý, musí však mít jasno v tom, zda jsou vybraná řešení v souladu s Ústavou a s právními předpisy.

Tvorba politiky je práce vlády. Ombudsman je korekčním mechanismem, který upozorňuje na právní garance, na Ústavu a na ochranu základních práv. Bylo by chybou přebírat zodpovědnost vlády, obdobně jako i to, kdyby ombudsman neupozornil na ústavní omezení činnosti vlády. Je třeba najít takovou mez, v níž se ombudsman nestane politikem, ale dokáže prosadit své povinnosti v oblasti ochrany základních práv.

Doposud jsem se zabýval otázkou, kdy je na místě, aby ombudsman konal. Je přitom důležité také uvést stránku výstupu, tj. jakou formu má činnost ombudsmana.

Ombudsman nemá silné pravomoci, nemůže ukládat pokuty, nemůže zakázat činnost subjektů a nemůže rušit zákony. Pravomoci ombudsmana jsou „měkké“, může doporučit, zastat stanovisko a podat návrh. Síla vystoupení ombudsmana není dána normativitou jeho rozhodnutí, ale jejich silou přesvědčivosti. Ombudsman neřeší právní spory silou slov, ale zastáváním takových stanovisek, o nichž si úřady přiznají, že se jimi vyplatí řídit. Zřejmě to není

náhoda, že se instituce ombudsmana vyvinula ve státech s vyspělou politickou kulturou, neboť v těchto zemích může opravdu efektivně fungovat.

Právě z tohoto důvodu je třeba se vyvarovat tomu, aby došlo k inflaci jednání ombudsmana, v politických otázkách může být příliš intenzivní aktivita na úkor přesvědčivosti. Ombudsman však nemůže brát ohled na žádné okolnosti a musí nekompromisně jednat v těch případech, kdy vidí ohrožení uplatnění základních práv.

Děkuji za pozornost!

Úloha veřejného ochránce práv v Gruzii

Stará gruzínská pověst říká, že když Pán Bůh rozdělval jednotlivým národům zemi k obývání, měli Gruzínci zrovna něco jiného na práci, někde se veselili a slavili. Když k Pánu Bohu přišli, bylo už pozdě, celá země byla rozebraná. Pán Bůh přemýšlel, co s tím udělá, a nakonec si řekl, že jim dá k obývání malý kousek ráje. Byť velmi politicky nestabilního. Pan Ucha Nanuashvili je absolventem státní univerzity v Tbilisi. Kromě toho je absolventem univerzity v Birminghamu. Patnáct let se věnoval lidským právům, zejména v pozici jednoho ze zakladatelů a ředitelů gruzínského centra pro lidská práva, v prosinci 2012 byl zvolen veřejným ochráncem práv v Gruzii.

Ucha Nanuashvili

Kancelář veřejného ochránce práv, Gruzie

ucha@ombudsman.ge

Klíčová slova

vnitrostátní lidskoprávní instituce, veřejný ochránce práv Gruzie, národní preventivní mechanismus, rovnost, lidská práva

Abstrakt

Článek se týká působnosti a úlohy veřejného ochránce práv (ombudsmana) Gruzie (dále jen VOG), jeho funkcí, struktury, mechanismů a metod ochrany a popularizace lidských práv v Gruzii. VOG vykonává funkce národního preventivního mechanismu (NPM) a je orgánem pro rovné zacházení na základě gruzínského zákona o odstraňování všech forem diskriminace a monitorovacím orgánem pro implementaci Úmluvy OSN z roku 2006 o právech osob se zdravotním postižením.

Hovoříme-li o úloze a působnosti vnitrostátních lidskoprávních institucí, je třeba se zmínit o prvním mezinárodním setkání vnitrostátních lidskoprávních institucí, které se konalo v roce 1991 v Paříži. Byly zde stanoveny takzvané Pařížské principy týkající se postavení vnitrostátních lidskoprávních institucí¹.

¹ Zásady týkající se postavení vnitrostátních institucí (Pařížské principy) přijaté rezolucí Valného shromáždění OSN č. 48/134 ze dne 20. prosince 1993
<http://www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/StatusOfNationalInstitutions.aspx>

Od světové konference o lidských právech ve Vídni jsou tyto principy obecně přijímány jako kritérium, podle něhož se hodnotí důvěryhodnost a legitimita našich institucí. Poprvé v dějinách se dokument přijatý Valným shromážděním OSN obšírně zabýval úlohou, pravomocemi a povinnostmi vnitrostátních lidsko-právních institucí.

Ve světě dnes působí přibližně 100 vnitrostátních institucí, které mají společný závazek: odsuzovat porušování lidských práv, hájit lidská práva a bojovat proti nespravedlnosti. Hrají významnou roli při prosazování a ochraně lidských práv nejen na vnitrostátní, ale také na celosvětové úrovni. Efektivní instituce pro lidská práva, jež dokážou překlenout „mezeru v ochraně“ mezi lidskými právy a povinnostmi státu, představují významné pojítko mezi státem a jednotlivci nebo skupinami.

Vnitrostátní lidskoprávní instituce působící nezávisle na státu získávají určitý autonomní prostor, v němž vymezují prioritní oblasti své činnosti a prostředky k dosažení dlouhodobě udržitelných výsledků. V tomto ohledu jsou významně zohledňována národní nebo místní specifika.

Kancelář veřejného ochránce práv Gruzie byla zřízena v roce 1996. Za 18 let svého fungování prošla tato instituce několika zásadními změnami spočívajícími v rozšíření působnosti a poslání, jež jí umožnily vstoupit do zcela nových oblastí.

Veřejný ochránce práv Gruzie vykonává v rámci svého mandátu dohled nad dodržováním lidských práv a svobod v Gruzii. Za tímto účelem přijímá podněty od osob, které se domnívají, že byla porušena jejich lidská práva, a v mnoha případech zahajuje šetření z vlastní iniciativy. Počet přijatých podnětů se v roce 2014 v porovnání s předchozím rokem téměř zdvojnásobil a na konci roku dosáhl čísla 7272². 80 % těchto podnětů spadalo do působnosti veřejného ochránce práv. Rostoucí počet podnětů svědčí o významné úloze veřejného ochránce práv Gruzie při ochraně lidských práv a důvěře veřejnosti v jeho úřad. Dochází k dalšímu posilování jeho mandátu a pokračuje úsilí o vytvoření transparentnější instituce dostupné všem.

Veřejný ochránce práv má oprávnění ve vztahu k následujícím úřadům: státní a místní samosprávné úřady, veřejné instituce a státní zaměstnanci³. Úkolem veřejného ochránce v rámci odstraňování všech forem diskriminace a zajištění rovnosti je monitorovat činnosti správních, státních a místních samosprávných orgánů, veřejných institucí a státních zaměstnanců, ale i fyzických a právnických osob.⁴

2 Zpráva o plnění doporučení/návrhů veřejného ochránce práv Gruzie v roce 2014 <http://www.ombudsman.ge/uploads/other/2/2303.pdf>

3 Čl. 3 odst. 1 Všeobecného zákona o veřejném ochránci práv, který je dostupný na adrese <http://www.ombudsman.ge/uploads/other/2/2058.pdf>

4 Čl. 3 odst. 1 Všeobecného zákona o veřejném ochránci práv, který je dostupný na adrese <http://www.ombudsman.ge/uploads/other/2/2058.pdf>

Veřejný ochránce práv Gruzie nemá pravomoc šetřit případy, v nichž stěžovatel namítá nezákonné rozhodnutí soudu, s výjimkou případů, kdy se zásah nebo porušení práv a svobod týká soudního řízení.

Na soukromé podniky včetně fyzických osob se oprávnění veřejného ochránce nevztahují. Na základě nedávných legislativních změn veřejný ochránce práv Gruzie sleduje činnost fyzických a právnických osob, avšak pouze pokud jde o odstraňování diskriminace a zajištění rovnosti.⁵

Veřejný ochránce práv je oprávněn podávat stížnosti Ústavnímu soudu Gruzie v případech, kdy zákon nebo jiný normativní právní akt porušuje práva a svobody zaručené hlavou II gruzínské ústavy, a předkládat obecným soudům a Ústavnímu soudu Gruzie stanoviska v řízeních, jichž sám není účastníkem (*amicus curiae*)⁶. Veřejný ochránce práv je kromě toho oprávněn se v souladu s gruzínským správním řádem obracet na soud jako vedlejší účastník řízení a požadovat vydání správního rozhodnutí nebo výkon rozhodnutí, pokud správní orgán nereagoval na doporučení nebo je nevezal v potaz a o existenci diskriminace jsou k dispozici dostatečné důkazy⁷.

Doporučení nebo návrh veřejného ochránce práv mají pouze poradní povahu, a nejsou proto právně závazné. Nesplnění legitimního požadavku veřejného ochránce práv však představuje správní delikt a vyvoluje se z něj příslušná odpovědnost. Veřejný ochránce práv je také oprávněn předkládat stížnosti soudům podle čl. 173⁴ gruzínského zákona o správních deliktech v případě nesplnění legitimního požadavku ombudsmana. Konečné rozhodnutí o vyvození správněprávní odpovědnosti náleží soudci.

Veřejný ochránce práv Gruzie působí jako poradce vlády ve věcech opatření k zajištění ochrany a respektování lidských práv, zkoumá soulad vnitrostátních předpisů a praxe s mezinárodními standardy a poskytuje příslušná doporučení a návrhy. V roce 2014 vypracovala Kancelář veřejného ochránce práv Gruzie 154 doporučení, z nichž přibližně 50 % bylo splněno. Pozitivně je třeba hodnotit nárůst počtu případů, kdy se vláda zařídila podle doporučení ombudsmana. VOG v tomto ohledu očekává konstruktivnější dialog s úřady a výrazný nárůst souladu s našimi doporučeními v nadcházejících letech.

V diskusi o úloze ombudsmana budou také zdůrazňována specifická oprávnění, která vnitrostátním lidskoprávním institucím umožní prosadit jejich postoje do klíčových mezinárodních dokumentů v oblasti lidských práv. Veřejný ochránce práv Gruzie vykonává od roku 2009 úkoly tzv. národního preventivního mechanismu (NPM) upraveného Opčním protokolem k Úmluvě OSN proti

5 Čl. 3 odst. 1(1)¹ Všeobecného zákona o veřejném ochránci práv, který je dostupný na adrese <http://www.ombudsman.ge/uploads/other/2/2058.pdf>

6 Tamtéž, čl. 21 (i) Všeobecného zákona o veřejném ochránci práv

7 V souladu s čl. 141 odst. 2 (*Všeobecného zákona? – pozn. překl.*) o veřejném ochránci práv, který je dostupný na adrese <http://www.ombudsman.ge/uploads/other/2/2058.pdf>

mučení a jinému krutému, nelidskému či ponižujícímu zacházení nebo trestání. Vedle stálých pracovníků gruzínského ombudsmana zaměstnává NPM řadu nezávislých odborníků, kteří Kanceláři napomáhají s účinným plněním úkolů spojených s monitoringem. Po systematických návštěvách či návštěvách *ad hoc* vykonávaných národním preventivním mechanismem následuje zpráva o dodržování lidských práv v příslušné uzavřené instituci, kterou zpřístupňujeme veřejnosti prostřednictvím našich internetových stránek, na tiskových konferencích a při vystoupeních a setkáních se zúčastněnými stranami. Výkon působnosti národního preventivního mechanismu poskytuje VOG neomezený přístup do všech typů uzavřených institucí v Gruzii a možnost monitorovat dodržování lidských práv v těchto zařízeních.

Ratifikace Úmluvy OSN o právech osob se zdravotním postižením je nepochybně pozitivním krokem směrem k ochraně práv těchto osob v Gruzii. V souladu s Úmluvou o právech osob se zdravotním postižením získal veřejný ochránce práv na šestém zasedání Státní koordinační rady pod předsednictvím gruzínského předsedy vlády působnost k monitorování popularizace, dodržování a provádění Úmluvy.

Gruzínský zákon o odstraňování všech forem diskriminace přijal gruzínský parlament dne 2. května 2014⁸. Podle tohoto zákona vykonává veřejný ochránce práv Gruzie dohled ve věcech odstraňování diskriminace a zajištění rovnosti⁹. Veřejný ochránce proto monitoruje činnosti správních, státních a místních samosprávných orgánů, veřejných institucí a státních zaměstnanců, ale i fyzických a právnických osob. Pro účely dohledu nad odstraňováním diskriminace a zajištěním rovnosti zřídil VOG Odbor rovnosti, který zkoumá podněty týkající se diskriminace a vypracovává příslušná doporučení. Prostřednictvím tohoto mechanismu usiluje VOG o zajištění vysokých standardů ochrany lidských práv v zemi a nastolení ducha rovnosti ve společnosti.

Veřejný ochránce práv Gruzie věnuje zvláštní pozornost ochraně lidských práv obyvatel v oblastech postižených vojenskými konflikty. Za tímto účelem byla v únoru 2014 zřízena funkce hlavního poradce, jehož posláním je zkoumat a řešit problémy týkající se lidských práv v oblastech postižených vojenskými konflikty. K hlavním směrům činnosti VOG patří analýza a monitorování situace v oblasti lidských práv vnitřně vysídlených osob a obecně skupin obyvatel postižených konflikty a dále obyvatel Abcházie a Jižní Osetie a přispívat k politice zaměřené na podporu a ochranu obyvatel postižených vojenskými konflikty.

Dalším okruhem činnosti VOG je vzdělávání v oblasti lidských práv a základních svobod. Jedním z hlavních úspěchů v této oblasti je založení Školy lidských

8 Gruzínský zákon o odstraňování všech forem diskriminace, který je dostupný na adrese <http://www.ombudsman.ge/uploads/other/1/1662.pdf>

9 Čl. 6 odst. 1 Gruzínského zákona o odstraňování všech forem diskriminace, který je dostupný na adrese <http://www.ombudsman.ge/uploads/other/1/1662.pdf>

práv, která zajišťuje systematické vzdělávání různých cílových skupin v oblasti lidských práv. VOG si v tomto ohledu klade za cíl učinit z Kanceláře hlavní instituci v oblasti vzdělávání a výzkumu lidských práv.

Jako vnitrostátní lidskoprávní instituce kategorie „A“ jedná veřejný ochránce práv Gruzie přímo s Radou OSN pro lidská práva a orgány vytvořenými v rámci Úmluvy OSN a je účastníkem zvláštních postupů. V roce 2014 předložil VOG na mezinárodním poli čtyři písemné příspěvky a přednesl pět ústních intervencí. Zařazení do kategorie „A“ dává VOG možnost vyjadřovat se ke stavu realizace doporučení všeobecného pravidelného přezkumu v prvním cyklu a předkládat návrhy na další zlepšení v roce 2015.

Zásadní úlohou vnitrostátních lidskoprávních institucí je bez ohledu na jejich uspořádání a formu činnosti zajistit, aby se oběti porušování lidských práv dočkaly nápravy, aby se předcházelo porušování lidských práv a aby v podmínkách daného státu byly respektovány zásady demokracie a právního státu. Realizace těchto závazků však závisí především na vůli jednotlivých států zřizovat vnitrostátní lidskoprávní instituce a napomáhat s posilováním jejich postavení.

Spolupráce mezi těmito institucemi výrazně přispívá nejen k posilování funkcí VOG, ale také k prosazování společného úsilí o zajištění respektu k lidským právům v jednotlivých zemích.

Konstruktivní a úzká spolupráce se státními orgány a vnitrostátními lidskoprávními institucemi celosvětově přispívá k uznání přirozené důstojnosti a rovných a nezczitelných práv všech členů lidské rodiny, které, jak stanoví Všeobecná deklarace lidských práv, je základem svobody, spravedlnosti a míru ve světě.

Zdroje

Zásady týkající se postavení vnitrostátních institucí (Pařížské principy) přijaté rezolucí Valného shromáždění OSN č. 48/134 ze dne 20. prosince 1993

<http://www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/StatusOfNationalInstitutions.aspx>

Všeobecný zákon o veřejném ochránci práv, který je dostupný na adrese <http://www.ombudsman.ge/uploads/other/2/2058.pdf>

Gruzínský zákon o odstraňování všech forem diskriminace, který je dostupný na adrese <http://www.ombudsman.ge/uploads/other/1/1662.pdf>

Zpráva o plnění doporučení/návrhů veřejného ochránce Gruzie v roce 2014 <http://www.ombudsman.ge/uploads/other/2/2303.pdf>

Rozšíření pravomocí veřejného ochránce práv

Pan ministr Jiří Dienstbier je ministr s nejdelším titulem v naší vládě, neboť je ministrem pro lidská práva, rovné příležitosti a legislativu a předsedou Legislativní rady vlády. Není pouze ministrem, je také mužem s dlouhou lidsko-právní zkušeností. Pronásledování ze strany komunistického režimu tak říkajíc zdědil už po otci, protože když byl jeho otec Jiří Dienstbier starší zavřen za svou činnost ve Výboru pro ochranu nespravedlivě stíhaných, promítlo se to i do života Jiřího Dienstbiera mladšího. Bylo mu znemožňováno studovat a byl i jinak vystaven pronásledování. V roce 1989 se stal spoluzakladatelem opozičního studentského sdružení Stuha a v pouhých 21 letech dokonce poslancem federálního shromáždění. Následně vystudoval práva a stal se advokátem, nakonec od roku 2011 senátorem za Kladno a nyní ministrem s tím strašidelně dlouhým titulem. Není jenom ministrem, je také fanouškem FC Bohemians 1905 a v neposlední řadě včelařem, který momentálně hledá včelstvo.

Jiří Dienstbier

Kabinet ministra pro lidská práva, rovné příležitosti a legislativu, Česká republika

dienstbierj@senat.cz

Klíčová slova

pravomoc, ochrana práv, veřejný ochránce práv, vnitrostátní lidskoprávní instituce

Abstrakt

Příspěvek se zabývá v současné době projednávaným rozšířením pravomocí českého veřejného ochránce práv. Rozšíření pravomocí by se mělo týkat možnosti navrhnout Ústavnímu soudu rušení zákonů nebo jejich částí, které shledá v rozporu s ústavním pořádkem, a možnosti podat veřejnou žalobu v oblasti diskriminace. Autor rozebírá mechanismy, které vstupují do procesu ne/rozšiřování pravomocí českého ombudsmana, a zabývá se také otázkou ustanovení veřejného ochránce práv vnitrostátní lidskoprávní institucí.

Ve svém příspěvku se nebudu zabývat minulostí, uplynulými patnácti lety činnosti veřejného ochránce práv, ale spíše dalším vývojem právního postavení instituce veřejného ochránce práv v České republice a změně jejího postavení do budoucna.

Tato instituce má nepochybně velmi solidní prestiž. V první řadě díky Otakarovi Motejlovi, který byl prvním českým ombudsmanem, a díky týmu, který vybudoval. Při této příležitosti bych však chtěl ocenit i současnou veřejnou ochránkyni práv, Annu Šabatovou, protože od prvního dne, kdy se ujala funkce, se s obrovským zaujetím pustila do své práce. Začala se zabývat i otázkami, které nejsou jednoduché a jejichž řešení nepřináší klid a veřejné uznání. Člověk by řekl, že ji za to ocení zejména politici, kteří díky ní tyto ožehavé věci nemusí řešit, ale bohužel to není vždy pravda. Za tento přístup si zaslouží uznání.

Pravděpodobně všichni, přinejmenším čeští účastníci této konference, zaznamenali, že současná česká vláda do svého vládního prohlášení zahrnula záměr rozšířit pravomoci nebo oprávnění veřejného ochránce práv v některých dalších oblastech nad rámec těch, která tato instituce v současné době má.

V první řadě jde o oprávnění navrhopvat Ústavnímu soudu rušení zákonů nebo jejich částí v případě, že ochránkyně shledá při výkonu své činnosti rozpor těchto zákonů s naším ústavním pořádkem. Měl jsem možnost účastnit se debaty s dalšími ombudsmany ještě před zahájením konference a mohu říci, že se jedná o pravomoc, kterou má naprostá většina z nich, snad jen s výjimkou rakouské ombudsmanské rady. Koneckonců účastní se této konference a jistě o tom budou sami ve svých příspěvcích hovořit. Jistě bude zajímavé slyšet i jejich zkušenost s tím, jak tato pravomoc přispívá k ochraně nebo ke zlepšování ochrany práv v jejich zemích.

Osobně se domnívám, že i u nás by tato pravomoc posílila ochranu práv občanů v České republice, byť vím, že to není přijímáno zcela jednoznačně, možná zejména ze strany Ústavního soudu. Může to však být velmi efektivní způsob ochrany práv. Jistě, již v dnešní době může každý se svou kauzou dospět až k Ústavnímu soudu. Ovšem až poté, co projde poměrně zdoluhavým procesem a vyčerpá všechny jiné prostředky ochrany svých práv. V tomto směru by vhodně doplněné pravomoci veřejného ochránce práv mohly působit preventivně, předcházet porušování práv širšího, neurčitého kruhu osob a usnadnit jim jejich pozici v celém systému ochrany práv.

Předpokládám, že vzhledem k tomu, že koalice se zatím jeví pevně, bude mít tato změna vzhledem k jejímu zahrnutí do vládního prohlášení jasnou podporu v obou komorách Parlamentu, kde má koalice jasnou většinu. Věřím, že v tomto směru dojde k posílení pravomocí veřejného ochránce.

Další oblastí, kde navrhujeme posílení ochrany práv, je oblast diskriminace. V tomto případě vládní prohlášení nemíří výslovně na veřejného ochránce práv. Pokud máme mluvit o efektivní ochraně v této oblasti, konkrétně v tomto kontextu o veřejné žalobě, nabízejí se dvě varianty. Buď svěřit tuto pravomoc veřejnému ochránci práv, nebo ji svěřit neziskovým organizacím, jejichž předmětem činnosti je ochrana proti diskriminaci. To by mohlo znamenat ještě širší ochranu proti diskriminaci. Předpokládám však, že ve veřejné politické debatě

bude druhá varianta mnohem kontroverznější, než rozšíření pravomocí veřejného ochránce práv. Posílit ochranu proti diskriminaci je jasným závazkem vlády a přiřazení navrhovaného opatření k institutu veřejného ochránce práv představuje rozumnou cestu.

V předchozích příspěvcích jsme mohli slyšet o Pařížských principech a pojmu vnitrostátní lidskoprávní instituce. My zatím, alespoň formálně, takovou instituci v České republice nemáme. Sledujeme-li vývoj jiných evropských zemí, je to často právě instituce ombudsmana, jež je využívána k řešení i dalších otázek, kromě základního poslání chránit práva ve vztahu k veřejné správě. K procesu rozšíření pravomocí, jak již zmínila i paní ombudsmanka, došlo i u nás, byť ne v takové míře. Domnívám se, že i v našich podmínkách znamená vytvoření vnitrostátní lidskoprávní instituce z instituce veřejného ochránce práv tu správnou volbu. Nepochybně zde totiž nebude vůle zřizovat novou instituci, jež by tuto roli přebírala a ostatně některé zahraniční zkušenosti nasvědčují, že to by ani nebyla ideální cesta.

Už dnes veřejný ochránce práv splňuje naprostou většinu kritérií, zahrnutých do Pařížských principů. Právě proto vždy, když se uvažuje o nějakém mechanismu ochrany lidských práv, vychází veřejný ochránce práv jako ta nejvýznamnější a nejvhodnější varianta.

Pro příklad mohu zmínit monitorovací mechanismus podle Úmluvy OSN o právech osob se zdravotním postižením. Tuto pravomoc, tento monitorovací mechanismus, jsme ve stávající novele zákona, jež je projednávána v Parlamentu, chtěli svěřit veřejnému ochránci práv. Ačkoliv věc prošla celým legislativním procesem, byla nakonec tato pravomoc na jednání vlády vyřazena. Nikoliv však proto, že by nepanovala shoda o tom, že by měla být uzákoněna a že tou nejlepší institucí pro její výkon je právě veřejný ochránce práv. Nedošlo ke shodě s ministerstvem financí na uvolnění peněz pro zajištění této činnosti. V budoucnu se k této otázce nepochybně vrátíme, protože tento rozpor byl mezi tím odstraněn a i ministr financí uznal, že požadované prostředky na splnění mezinárodních závazků a na lepší ochranu práv osob se zdravotním postižením nejsou nepřekonatelné výdaje.

Bude to podobné pokaždé, když budeme uvažovat o naplnění podobných principů, které vyplývají z dalších mezinárodních smluv. Zpravidla vždy, když zvažujeme vytvoření nějaké vládní komise, dospějeme k závěru, že chybí garance nezávislosti, kterou požadují Pařížské principy. Následně diskutujeme o vytvoření nové instituce nebo o rozšíření oprávnění veřejného ochránce práv. Z finančních důvodů většinou převáží posilování veřejného ochránce práv. Úvahy o svěření této agendy ochránci ale nejsou založeny jen na finančních důvodech. Tím, že ochránce už podobné činnosti vykonává, vidíme synergii. Předpokládáme, že dokáže velmi dobře využít zkušenosti získané z výkonu v zásadě podobných oprávnění.

Myslím si, že nakonec vše svojí vnitřní logikou dospěje k tomu, že z českého ochránce bude vnitrostátní lidskoprávní instituce, v podstatě relativně univerzálního charakteru. Na základě zkušeností, které již máme s patnácti lety fungování českého ombudsmana, věřím, že každé nové oprávnění, které získá, bude vykonávat stejně kvalitně. Ještě jednou bych rád poděkoval za pozvání na konferenci i za to, co dělá veřejný ochránce práv a jeho Kancelář pro práva lidí v České republice.

V České republice jsme na lidská práva nerezignovali

Místopředsedu Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky Jana Bartoška bych uvedl tím, že není pouze politikem, tedy místopředsedou Poslanecké sněmovny a zároveň místopředsedou KDU-ČSL, ale že má i zkušenost lokální, zkušenost z různých komunit, protože než se stal poslancem a místopředsedou Poslanecké sněmovny, byl místostarostou malebného jihočeského města Dačice. Několik let se živil jako terapeut v terapeutické komunitě Pocestný mlýn u Dačic, kde se věnoval práci s drogově závislými pacienty.

Jan Bartošek

Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky

Bartosek|@psp.cz

Klíčová slova

veřejný ochránce práv, role, poslanecká sněmovna, lidská práva

Abstrakt

Autor považuje patnáct let fungování veřejného ochránce práv za důkaz toho, že Česká republika nerezignovala na lidská práva. Roli veřejného ochránce práv vidí v leckdy bolestném procesu hledání spravedlnosti.

Dámy a pánové, pěkné odpoledne.

Dovolím si vám nabídnout můj lidský pohled na roli veřejného ochránce práv. Myslím si totiž, že každá společnost, která rezignuje na lidská práva, rezignuje i na svoji budoucnost. Rezignuje na svou účast v tomto evropském prostoru a především na hodnoty, z kterých jsme vyrostli.

V rámci České republiky máme veřejného ochránce práv, slavíme dnes patnácté výročí a pro mě je to jasný důkaz toho, že v České republice jsme na lidská práva nerezignovali. Osobně si myslím, že jde o dobrou zprávu pro nás všechny. Jak zde zaznělo, vznik instituce veřejného ochránce práv nebyl vůbec snadný. Mnoho let trvalo, než tento úřad obhájil smysl své existence. Dnes si dovoluji říct, že se to povedlo. Zhruba do roku 2011 do poslanecké sněmovny dorazilo 79 podnětů veřejného ochránce práv. A zhruba se 46 jsme se dokázali řádně vypořádat. Na první pohled by se mohlo zdát, že je to poměrně dobré skóre. To,

co si myslím, je spíše apel směrem k poslanecké sněmovně. A to, že projednání a uvedení v život těchto podnětů trvá v průměru čtyři roky. Skutečně si myslím, že v tomto ohledu má poslanecká sněmovna ještě stále co dohánět.

Jsem člověk praxe. Jak zde zaznělo, 11 let jsem se věnoval lidem, kteří se léčili z drogové závislosti. Je jistě mnoho věcí, za které bychom mohli institutu veřejného ochránce práv poděkovat. Sám za sebe bych zde chtěl zmínit alespoň dvě věci a to je, když se veřejný ochránce vymezil vůči tzv. velkému bratru na pracovištích, a to, co považuji jako velmi důležité a zásadní, že se veřejný ochránce práv zastal seniorů a ústavů pro seniory a zamezil tomu, aby v České republice neexistovaly starobince hrůzy. Myslím si, že za to patří úřadu Veřejného ochránce práv poděkovat a ne jen za to.

Tento úřad a jeho činnost, Vy, kteří žijete v České republice, máte možnost sledovat v přímém přenosu. Některá vyjádření veřejného ochránce práv všichni přijímají a říkají ano, je to správné. Některá vyjádření jsou přijímána s určitými rozpaky a některá vyjádření, řekněme, vyvolávají i určitý nesouhlas. Můžeme to sledovat na sociálních sítích i jinde. Myslím, že snad právě toto je role úřadu veřejného ochránce práv. Podrobit naši společnost tomu bolestnému procesu hledání spravedlnosti. Hledání té správné míry práva člověka. A snad právě to je úděl veřejného ochránce práv, jít do atmosféry, provokovat a hledat odpovědi a vzít na sebe tuto nelehkou úlohu. A tak mi dovoluňte, abych na závěr poděkoval úřadu veřejného ochránce práv za práci, kterou do teď odvedl a také abych popřál všem, kteří ho reprezentují nyní i do budoucna, aby disponovali dostatečnou moudrostí a odvahou, kterou bezesporu budou potřebovat.

Já vám děkuji.

Parlament a ombudsman

Paní Zuzka Bebarová Rujbrová, předsedkyně Petičního výboru Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky, byla nejprve dlouhá léta soudkyní Okresního soudu v Blansku a také předsedkyní senátu. V roce 1992 se stala advokátkou a posléze i členkou zastupitelstva města Blanska. Od roku 1996 je poslankyní Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky za KSČM. Ve své straně zastává kromě jiného také funkci stínové ministryně pro průřezový rezort legislativy a lidských práv, o to víc si vážím toho, že sedí přímo vedle pana ministra Dienstbiera, protože představuje v podstatě jeho stín. Kromě svého předsednictví v Petičním výboru Poslanecké sněmovny je také členkou podvýboru pro myslivost, rybářství, včelařství, zahrádkářství, chovatelství a rozvoj venkova, což rozhodně není náhoda, protože snad na ni můžu prozradit, že zejména myslivectví je jejím velkým koníčkem. Nebál bych se říct i vášní.

Zuzka Bebarová Rujbrová

Petiční výbor Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky

Rujbrova@psp.cz

Klíčová slova

veřejný ochránce práv, poslanci, návrh, institut

Abstrakt

Autorka z pohledu dlouholeté poslankyně reflektuje vznik institutu veřejného ochránce práv v České republice. Rozebírá proces hlasování o návrhu zákona o veřejném ochránci práv. Zabývá se také prvními lety jeho fungování, problematickým nastavováním komunikace se státní správou, ale i úsilím prvního českého ombudsmana dr. Motejla, který získal veřejnému ochránci práv respekt i u bývalých odpůrců této instituce.

Dnes bereme institut veřejného ochránce práv v České republice jako něco samozřejmého, a četností svých podání jej mezi samozřejmě vnímané instituce zařadili i občané. Nechce se věřit, že úřad je patnácti lety své existence teprve v pubertě a se svým dospíváním uvažuje o dalších oblastech svého zájmu. K adolescenci patří touha po samostatnosti a nezávislosti, snaha co nejvíce ingerovat do výkonu rodičovských práv. To, že náš ombudsman dospívá, dnes téměř nikdo nezpochybňuje.

Ale nebylo tomu tak vždy. Ostatně již samo početí a zrození bylo spojeno s komplikacemi. Jako jeden z 281 rodičů bych se ráda za tímto obdobím ohlédla. Mám výhodu, že jsem jako jeden z mála zákonodárců byla „u toho“. Jsem poslankyní od roku 1996 a vím, že již naši předchůdci vedeni poslancem Pavlatou už o rok dříve usilovali o uzákonění institutu ombudsmana. Stanovisko vlády bylo tehdy negativní a po průtazích nebyl návrh do voleb v roce 1996 doprojednán a spadl pod stůl. Neúspěšná jsem byla i já v roce 1996 s návrhem na zřízení dětského ombudsmana. Větší šanci v tomto volebním období měla skupina poslanců vedená Petrou Buzkovou s návrhem z 26. července 1996, sněmovní tisk číslo 25. Návrh úspěšně prošel na 5. schůzi Sněmovny prvním čtením, byl přikázán k projednání výborům petičnímu a ústavněprávnímu a rozpoutal živou diskusi mezi zastánci a odpůrci institutu veřejného ochránce práv.

Návrh byl podporován především levicí – ČSSD a KSČM. Ta poukazovala na doporučení Rady Evropy z roku 1995, na zkušenosti zemí, kde úřad již funguje, na potřebu dát občanům zastánce před chybnými kroky veřejné správy. Již tehdy zazníval požadavek kontroly dodržování práv občanů v místech, kde je omezena jejich svoboda. Odpůrci, téměř výhradně představitelé vládnoucí ODS, namítali zbytečnost a nákladnost institutu, jehož funkci může plnit Ústavní soud. Kromě střetu pravice s levicí se nad myšlenkou zřízení úřadu ombudsmana střetli i tehdejší prezident Václav Havel s premiérem Václavem Klausem.

V průběhu projednávání byly předkládány návrhy (KDU-ČSL), které by hned od počátku úřad oslabil. K tomu ovšem nedošlo, protože návrh zákona byl ve třetím čtení konaném 25. března 1997 zamítnut 86 hlasy proti 79.

Příznivější situace nastala po volbách v roce 1998. Tentokrát byla předkládatelkou návrhu vláda. I zde v prvním čtení během 13. schůze zazněly tři návrhy na zamítnutí. Lze se domnívat, že na konečné stanovisko poslanců mělo vliv vystoupení tehdejšího místopředsedy vlády Pavla Rychetského, z něhož si dovoluji ocitovat: „Doufám, že vůle Poslanecké sněmovny rozhodnout o tom, že Česká republika již nebude zemí, a to jednou z velmi osamocených zemí, kde není zřízen institut obhájce, ombudsmana, u nás veřejného ochránce práv, bude vůle, kterou projevíte. Není žádné tajemství, že opakovaně Rada Evropy i Evropská unie považují absenci tohoto institutu, zejména při zoufalém stavu veřejné správy v této zemi, za jeden z největších deficitů demokracie v České republice. Přijetím tohoto návrhu bychom odstranili jednu z překážek, která je na cestě České republiky do Evropské unie. Jsem přesvědčen o tom, že právě svým hlasováním vyjádříte vůli k procesu integrace do Evropské unie, vůli tento proces završit.“

Návrh byl Poslaneckou sněmovnou přijat 101 hlasy proti 78, Senát jej schválil 8. prosince 1999 a po podpisu prezidenta byl vyhlášen 30. prosince pod č. 349/1999 Sb.

O rok později, 12. prosince 2000, byl přesvědčivými 125 hlasy v tajné volbě zvolen první český veřejný ochránce práv Otakar Motejl a 25. 1. 2001 byla zvolena i jeho zástupkyně, dnešní ombudsmanka, Anna Šabatová.

Nebyl to ale ještě žádný *happy end*. Anna Šabatová by lépe než já mohla popsat období, kdy se našla budova a nějaké peníze, ale kromě nadšení mladých brněnských právníků (zkušené starší by nezaplátili) a stále ještě poměrně bezzubého zákona začínali s dr. Motejlem na zelené louce zavalení stížnostmi občanů, kteří ještě nevěděli, v čem jim může ochránce pomoci a neochotnými reakcemi státní správy nezvyklé někomu své kroky vysvětlovat.

Vrátím se k tématu „Ombusman a Parlament“, ale ještě předtím mi dovozte malé odbočení. Ráda bych zmínila, proč nepokládám slovo lobbista za něco bezpodmínečně zavrženíhodného. Lobbistou v dobrém slova smyslu pro mě byl dr. Motejl. Své nijak široké pravomoci využíval na hranu, a když šlo o možnost jejich legislativního rozšíření, nelenil obejít každého jednotlivého poslance, aby mu vysvětlil svoji vizi. Nevím, jak to dokázal, ale i při známé šetrnosti rozpočtových návrhů bez mrknutí oka prosazoval posílení své rozpočtové kapitoly na výkon nových pravomocí, které ještě zákonem schváleny nebyly, a byl úspěšný. Byl úspěšný i při své opakované volbě v roce 2006, bohužel svůj mandát už neukončil.

Otakar Motejl získal úřadu veřejného ochránce práv respekt, a to i u dřívějších odpůrců této instituce, a uznáním jemu i jeho nástupcům dr. Varvařovskému a dr. Šabatové bylo ochotnější schvalování dalších pravomocí ochránce Parlamentem. Pravidelné souhrnné zprávy veřejného ochránce práv jsou k mé lítosti schvalovány výraznou většinou hlasů a bez větší rozpravy. Ta lítost se nevztahuje ke schválení, ale k tomu, že s nimi tak bezvýhradně souhlasíme, že se ani neptáme na témata, která otevírá.

Již po třetí volební období zastávám funkci předsedkyně Petičního výboru Poslanecké sněmovny, který je s ombudsmanem v nejužším kontaktu. Projednáváme rozpočet a závěrečný účet, souhrnné i čtvrtletní zprávy. Tak, jak se agenda ochránce rozšiřuje, ptáme se na jeho názor při projednávání dalších, především lidskoprávních, témat. Za nejužitečnější zpětnou vazbu pokládám informace o potřebě legislativních změn tak, jak vyplývají z šetření, která úřad provádí. Dr. Varvařovský měl pocit, že tyto náměty opomíjíme. Samotnou mne překvapilo, když jsem se přesvědčila, že úspěšnost těchto podnětů se pohybuje mezi 50 – 70%. Vezmeme-li v úvahu, že některé návrhy obsahují politikum nebo vysoké nároky na rozpočet, nezbývá než parafrázovat bývalého premiéra Paroubka: „Kdo na to má?“

Institut ochránce vyrostl a dospěl. Ráda bych mu popřála, aby se s dospělostí ještě více v naší společnosti usadil. Aby se vyhnul soubojům o moc a politickým třenicím, k nimž mezi státními orgány někdy dochází. Aby měl důvěru těch, jimž je určen – občanů. A aby důsledně zakročoval v jejich prospěch.

Veřejný ochránce práv a ČSSZ – součinnost dvou rozdílných institucí

Na téma spolupráce ombudsmana s veřejnou správou nemůže patrně nikdo promluvit lépe než profesor Vilém Kahoun, ústřední ředitel České správy sociálního zabezpečení, neboť na počátku fungování instituce veřejného ochránce práv se nejvíc podnětů týkalo právě sociálního zabezpečení. Právě mezi těmito dvěma institucemi je za těch patnáct let soužití možno pozorovat takřka největší pokrok. Profesor Vilém Kahoun dlouhá léta přednášel na Zdravotně sociální fakultě Jihočeské univerzity v Českých Budějovicích, dokonce byl vedoucím Katedry právních oborů, řízení a ekonomiky. Říká se, že v České republice je vzhledem ke složitosti zákonů dohromady asi pět lidí, kteří si sami dokážou vypočítat starobní důchod. Profesor Kahoun je rozhodně jedním z nich.

Vilém Kahoun

Česká správa sociálního zabezpečení

vilem.kahoun@cssz.cz

Klíčová slova

sociální zabezpečení, právo, důchodové pojištění, nemocenské pojištění, legislativa

Anotace

Autor nejprve představuje úřad, v jehož čele stojí, jako instituci fungující v souladu s principy dobré správy, jak je formuloval veřejný ochránce práv. Poté na konkrétních příkladech dokládá, že činnost veřejného ochránce práv, zaměřená na občana a jeho zájmy, a činnost specifického státního úřadu, jakým je ČSSZ, nemusejí vést nutně ke střetům, naopak mnohdy společným působením obě instituce přispějí k řešení problému a dokonce jsou iniciátory legislativních úprav.

I. ČSSZ uplatňuje principy dobré správy

Mnohé z podnětů, které veřejný ochránce práv (dále též „ochránce“) zkoumá a řeší, se týkají sociálního zabezpečení. V některých z nich figurovala i Česká správa sociálního zabezpečení (dále jen „ČSSZ“). Dříve než nahlédneme

do případů, v nichž se cesty ombudsmana a ČSSZ sešly, aby obě instituce kráčely společně k uspokojivému řešení, je vhodné připomenout principy dobré správy. Do tohoto desatera shrnul ochránce své poznatky a zkušenosti z kontaktů s úřady a normy dané kodexem dobré správní praxe Evropské unie. ČSSZ je právě takovým úřadem, který s tímto desaterem ladí ve všech jeho bodech.

Soulad s právem – to je základní norma, podle které ČSSZ funguje a kterou se řídí. Není vůbec možné, aby její pracovníci na všech úrovních komukoliv stranili – musejí zachovávat neutralitu a žádný klient nesmí pochybovat o jejich nepodjatosti. Úřad musí dodržovat termíny, pracovat bez zbytečných průtahů a dáří se mu to. Zaměstnanci podávají klientům informace srozumitelně, pracují ve vzájemné součinnosti a bez zbytečných komplikací. Významnou pomůckou jsou moderní technologie, kupříkladu webové stránky a e-portál, klient se jejich prostřednictvím může na kontakt s úřadem připravit. Prostřednictvím elektronických i dalších médií jsou naši občané pravidelně informováni o dění na správě, o novinkách plynoucích z úprav legislativy atd. Česká správa odpovědně plní všechny státem svěřené úkoly, se vsí odpovědností rozhoduje ve věcech, které spadají do její kompetence. Na všech pracovištích pracují profesionálové na slovo vzatí, ke klientům se vždy chovají s respektem, úctou a zdvořilostí. Strategické cíle, vytyčené do roku 2020, efektivitu a profesionalitu instituce ještě umocňují a prohlubují ve smyslu hesla „klient na prvním místě“.

II. Problematika sociálního zabezpečení v zorném poli zájmu

„Člověk se rodí s právy a do práv,“ pronesl kdysi Josef Čapek a měl velikou pravdu. Právní gramotnost obecně je ovšem třeba rozvíjet, neboť čím vyšší bude právní vědomí veřejnosti, tím spíše budou občané s to svá práva hájit a vyžadovat, tím kompetentněji budou jednat i úředníci a zaměstnanci, právo naplňující. Život lidský a jeho etapy přináší nepřetržitý řetěz událostí sociální povahy, a tudíž problematika sociálního zabezpečení představovala a představuje důležitý předmět zájmu veřejného ochránce práv od počátku existence této instituce. Právě k oblasti sociální ochrany se váže mnoho podnětů a stesků občanů, kterým nebylo z nějakého důvodu vyhověno v jejich požadavcích. Je logické, že pak hledají u veřejného ochránce práv zastání kupříkladu i ve věcech týkajících se důchodového nebo nemocenského pojištění, což jsou agendy v působnosti ČSSZ. Povinností ombudsmana je obhajovat zájmy občana-jednotlivce vůči úřadům a jiným institucím, jestliže by postupovaly v rozporu s právem nebo s principy demokratického právního státu. Správa sociálního zabezpečení je státní úřad, nakládá s prostředky státního rozpočtu a musí to

dělat hospodárně a důsledně podle zákona. Proto se její pohled na některé nároky občanů-žadatelů o dávky může od pohledu ochránce lišit.

Ne každý střet protichůdných pohledů na možné řešení společných kauz ovšem musí nutně vést ke konfliktu. Vždyť právě tyto střety odlišných stanovisek, obhajoba vlastního pohledu na věc a vyjasňování souvislostí vedou ke vzájemnému ovlivňování se a třibení názorů. Součinnost při řešení jednotlivých případů má velmi často důležitý dopad nejen pro konkrétní nárok pojištěnce, který se se svou záležitostí na ochránce obrátil, ale rovněž v obecné rovině významně přispívá k formulování nebo potvrzení výkladu jednotlivých institutů, zvýšení právní jistoty a předvídatelnosti způsobu posuzování nároků občanů, a podílí se tak na aplikaci práva sociálního zabezpečení. Tento efekt nastává jak v případech, kdy v rámci šetření konkrétních situací dospějí ČSSZ i veřejný ochránce práv ke shodnému postoji, tak i v případech, kdy ke konečnému řešení původního rozporu ve vnímání rozhodných skutečností nebo k odlišnému právnímu názoru obou zúčastněných zaujme výkladové stanovisko Ministerstvo práce a sociálních věcí nebo příslušný soud a jeho závěry jsou pak ČSSZ respektovány v její obecné rozhodovací praxi.

1. Spornou otázku nároku vyřešila speciální norma

Při výkonu agend nemocenského a důchodového pojištění ČSSZ postupuje podle výkladových stanovisek svého nadřízeného orgánu, přičemž někdy podnět veřejného ochránce práv může vést k jejich změně. O závěry odsouhlasené v pracovní podskupině pro koordinaci sociálního zabezpečení MPSV se ČSSZ opírala v případě pojištěnky, která se po ukončení zaměstnání na Slovensku jako přeshraniční pracovnice s bydlištěm v České republice vrátila do ČR, zde jí jako uchazečce o zaměstnání byla přiznána podpora v nezaměstnanosti a ona v téže době požádala o **peněžitou pomoc v mateřství** z ochranné doby. Její žádost však byla zamítnuta jak slovenskou, tak i českou stranou. Když se na ČSSZ obrátil ochránce s žádostí o vyjádření, byla sporná otázka opět otevřena na jednání výše zmíněné pracovní podskupiny, a ta přijala závěr, že dřívější výslovnou úpravu nahradí v nových nařízeních speciální kolizní norma určující, že přeshraniční pracovníci pobírající dávky v nezaměstnanosti od státu bydliště obecně přísluší právě k předpisům státu bydliště. ČSSZ tedy následně zpětně přiznala pojištěnce nárok na peněžitou pomoc v mateřství a přijaté řešení se dále uplatňuje u všech typově stejných případů.

2. Ústavní soud přisvědčil právním závěrům ČSSZ

Jindy se mohou rozcházet názory ochránce nejen se stanovisky správních orgánů, ale i soudů až po ty nejvyšší. Stalo se to v případě nároku pojištěnky na **peněžitou pomoc v mateřství z pojištění OSVČ**. Ta začala samostatnou výdělečnou činnost vykonávat až po ukončení zaměstnání a nesplnila podmínku

účasti na pojištění alespoň po dobu obecné čekací doby v rozsahu 270 dnů. Vznikl jí tedy nárok na peněžitou pomoc v mateřství z ochranné lhůty po skončení zaměstnání, nikoli z pojištění OSVČ. Dotyčná pojištěnka se obrátila na ombudsmana a zároveň proti rozhodnutí ČSSZ podala žalobu. Krajský soud žalobu zamítl, neboť se ztotožnil s názorem správních orgánů, že žalobkyně nesplnila pro nárok z pojištění OSVČ podmínku čekací doby, která musí být splněna u každého pojištění, ze kterého je nárok uplatňován. Rovněž NSS zamítl podanou kasační stížnost jako nedůvodnou a mj. konstatoval, že zákon umožňuje započítat doby z předchozích pojištění v případě, kdy pojištěnec nesplňuje podmínku čekací doby v žádném pojištění a na peněžitou pomoc v mateřství by tedy jinak vůbec nedosáhl. Následně pojištěnka podala proti uvedeným rozsudkům ústavní stížnost, která byla usnesením Ústavního soudu odmítnuta jako návrh zjevně neopodstatněný, neboť nebylo shledáno porušení základních práv stěžovatelky. V usnesení se ÚS vypořádal i s jemu známou Závěrečnou zprávou o výsledku šetření ochránce, která přisvědčila právním závěrům stěžovatelky, když konstatoval, že jemu předložený výklad učiněný obecnými soudy není důsledkem interpretace, která by extrémně vybočila z kautel zaručených v hlavě páté Listiny základních práv a svobod.

3. Podněty vedoucí ke změně legislativy

Významným počinem při řešení sporných případů je společně iniciovaná změna legislativních ustanovení. K takovému výsledku dospěl následující případ. Ochránce inicioval šetření z popudu osoby samostatně výdělečně činné, již ČSSZ odmítla přehodnotit **charakter výkonu samostatné výdělečné činnosti** z hlavní na vedlejší v situaci, kdy tato osoba po část měsíce pobírala nemocenské dávky a po část měsíce měla nárok na výplatu invalidního důchodu. Po část měsíce, v němž pobírala dávku, se jednalo o hlavní činnost, a protože nemoc netrvala po celý kalendářní měsíc, musela OSVČ za tento měsíc zaplatit pojistné v minimální výši pro hlavní činnost. V následujících měsících již byla považována za OSVČ vykonávající vedlejší činnost. ČSSZ zaujala stanovisko, že „... i detailně propracovaná právní úprava může v případě nahodilých skutečností mít absurdní dopady pro jednotlivé OSVČ. Přesto není možné všechny skutečnosti výkladově ošetřit, aniž by byla ztracena právní jistota“. Současně konstatovala, že by bylo vhodnější změnit legislativní úpravu tak, aby k obdobným případům nedocházelo. Ochránce se obrátil na MPSV s podnětem na přehodnocení uvedeného pravidla a s účinností od 1. 1. 2014 došlo skutečně ke změně zákona a od té doby pro určení charakteru výdělečné činnosti jako vedlejší trvání důvodu pro tento charakter jen po část měsíce, pokud se alespoň částečně kryje s dobou výkonu SVČ.

K úpravě zákonného ustanovení přiměl zákonodárce i případ hodnocení potřebné **doby pojištění při souběhu** doby, kdy je osoba vedena v evidenci

úřadu práce, aniž pobírá podporu v nezaměstnanosti či při rekvalifikaci, s jinou náhradní dobou, v praxi nejčastěji s dobou péče o dítě nebo o osobu závislou. ČSSZ zastávala názor, že je nutno zhodnotit dobu, která je pro pojištěnce výhodnější, přitom však souběžnou dobu vedení v evidenci úřadu práce bez pobírání podpory v nezaměstnanosti, která tím fakticky nebyla pro nárok na důchod hodnocena, je nutno přesto zahrnout do maximálního možného rozsahu takové doby, tj. 3 let. Ochránce na rozdíl od ČSSZ zastával názor, že doba vedení v evidenci úřadu práce bez pobírání podpory v nezaměstnanosti (při rekvalifikaci) pokrytá dobou péče se nemá do doby těchto 3 let zahrnovat. Na svou podporu odkázal na právní názor judikovaný především v rozsudku Nejvyššího správního soudu, že takovou dobu evidence u úřadu práce v maximálním rozsahu 3 roků počítaných zpětně od vzniku nároku na důchod je třeba zjišťovat z časového prostoru nacházejícího se mimo období, ve kterém pojištěnec získal dobu péče o osobu závislou na pomoci jiné fyzické osoby. ČSSZ se proto sama obrátila na MPSV s žádostí o poskytnutí stanoviska k dané problematice. MPSV se ztotožnilo s výše uvedeným názorem ČSSZ a zároveň konstatovalo, že ČSSZ v těchto případech plně respektovala dikci současné právní úpravy. Nicméně v duchu závěrů, ke kterým dospěl NSS, sdělilo, že bude iniciovat změnu právní úpravy. K této změně pak došlo s účinností od 1. 1. 2014.

Závěrem

Případů ilustrujících střety a rozdílné výklady veřejného ochránce práv a ČSSZ, které ve výsledku vedly k pozitivním změnám v praxi obou institucí, je řada. Jsou dokladem celospolečenského přínosu této součinnosti. Veřejný ochránce práv působí prostřednictvím svých šetření na mnohé státní instituce s cílem dosáhnout toho, aby se jejich činnost při důsledné aplikaci zákonů stala službou občanům. Ačkoli nedisponuje mocenskými nástroji, je jeho vliv jasně patrný. Instituce ombudsmana společnost přetváří, i když je to běh na dlouhou trať.

Spolupráce veřejného ochránce práv Republiky Slovinsko s veřejnou správou

O spolupráci ombudsmana s veřejnou správou promluví také slovinská veřejná ochránkyně práv, paní Vlasta Nussdorfer. Před tím, než se stala veřejnou ochránkyní práv ve Slovinsku, měla zkušenost z opačné strany barikády. Dlouhou dobu pracovala na státním zastupitelství a postupně se po těch jednotlivých stupincích slovinského státního zastupitelství dostala až na nejvyšší státní zastupitelství. Velmi aktivní byla i v oblasti lidských práv, iniciovala aktivitu Advokát, hlas dítěte, spoluzakládala dva charitativní fondy, Plamen dobra zaměřený na pomoc obětem násilí a zneužívání a domácího násilí. A fond Hippokrat, jenž se zaměřuje na shromažďování příspěvků na nákupy speciálního lékařského vybavení. Kromě toho je jejím velkým zájmem dlouhodobě dobrovolnická práce, zejména pomoc zranitelným osobám.

Vlasta Nussdorfer

Kancelář ombudsmana, Republika Slovinsko

vlasta.nussdorfer@varuh-rs.si

Klíčová slova

veřejný ochránce práv, lidská práva, výroční zpráva, úřad, Národní shromáždění

Abstrakt

Příspěvek popisuje úlohu a povinnosti veřejného ochránce práv Republiky Slovinsko. Zaměřuje se na komunikaci a spolupráci se správními úřady, zprávy podávané Národnímu shromáždění a vnější vztahy.

Instituce veřejného ochránce práv Republiky Slovinsko vznikla před dvaceti lety. V rámci našeho historického úsilí o získání nezávislosti Slovinska jsme vyslali jasné poselství, že nám lidská práva nejsou lhostejná, učinili jsme je součástí našich právních předpisů a ustavili jsme veřejného ochránce práv Republiky Slovinsko.

Od té doby uplynula již tři šestiletá funkční období veřejných ochránců práv a já, jakožto čtvrtá v pořadí, jsem již dovršila dva roky svého prvního funkčního období. Potřeba veřejného ochránce práv bezesporu závisí na událostech

ve společnosti, problémech lidí s rozličnými životními cestami i činnostmi, obtížné finanční i společenské krizi i erozi právního státu.

Proto je veřejný ochránce práv často poslední nadějí pro ty, které posílali z jedné instituce do druhé a kteří doufají v zázračné vysvobození.

Veřejný ochránce práv dohlíží na práci institucí všech tří složek státní moci (moci výkonné, zákonodárné a soudní). Shledá-li ochránce porušení lidských práv jednotlivců nebo skupin nebo jejich selhání, upozorní tyto instituce a navrhne jim nebo doporučí, jak nesrovnalosti či porušení a jejich následky eliminovat. Veřejný ochránce práv nemůže sám takovou nesrovnalost či porušení napravit a nemůže ani přijímat právně závazná rozhodnutí podpořená sankcemi.

Je-li veřejnému ochránci práv doručen podnět ohledně údajného porušení lidských práv, zahájí řízení z vlastního podnětu (případ) nebo problém posoudí v širším kontextu, prošetří veškeré okolnosti podnětu či případu a návrhy, údaje a důkazy, na nichž je podnět založen, a určí, zda již stěžovatel v daném případě využil nějaké právní prostředky a případně jaké.

Za účelem osvětlení všech okolností stížnosti si zpravidla opatříme také vyjádření protistrany. Provádíme proto šetření v orgánu, kterého se stížnost týká. Projednávané věci jsou velmi rozmanité a liší se proto také metody, kterými šetření provádíme. Zpravidla sepíšeme pro daný orgán např. krátké shrnutí tvrzeného pochybení a popis problému, a vyžádáme si podrobnější informace. Stanovíme také lhůtu na odpověď, která závisí na naléhavosti a složitosti dané věci; podle zákona o veřejném ochránci práv nesmí tato lhůta být delší než 30 dnů a kratší než 8 dnů. Nezašle-li daný orgán veřejnému ochránci práv vysvětlení či informace v požadované lhůtě, bude upozorněn a informován o povinnosti vysvětlit veřejnému ochránci práv, proč jeho požadavku nevyhověl. Veřejný ochránce práv je oprávněn oznámit zmeškání lhůty přímo danému orgánu. Odmítnutí a nevyhovění požadavku veřejného ochránce práv se považují za maření jeho práce. V takových případech je veřejný ochránce práv oprávněn zaslat mimořádnou zprávu příslušnému výboru Národního shromáždění či přímo Národnímu shromáždění nebo věc zveřejnit.

Veškeré státní orgány jsou povinny být veřejnému ochránci práv nápomocny při provádění šetření a na jeho žádost mu poskytnout patřičnou součinnost. V rámci své práce má veřejný ochránce práv neomezený přístup ke všem datům a dokumentům, které spadají do pravomoci státních orgánů.

Po skončení šetření vyhotoví veřejný ochránce práv zprávu o zjištěných skutečnostech a odešle ji dotčeným stranám. Ty mohou ve lhůtě stanovené veřejným ochráncem sdělit svá vyjádření či návrhy na doplnění skutkových zjištění uvedených v návrhu zprávy. V naléhavých případech nebo v případech, kdy veřejný ochránce dojde na základě dostupných dokumentů k závěru, že skutková zjištění jsou nepochybná, může na jejich základě rozhodnout a vydat doporučení bez předchozího ověření. Veřejný ochránce práv nebo jeho

oprávněný zástupce mohou vstupovat do všech úředních prostor kteréhokoli státního orgánu, orgánu místní samosprávy nebo orgánu vykonávajícího delegovanou pravomoc. Ochránce je oprávněn provádět kontroly ve věznicích nebo v jiných místech, kde jsou lidé omezeni na osobní svobodě, a v dalších institucích omezujících svobodu pohybu. Ochránce je oprávněn s osobami v těchto zařízeních hovořit v soukromí. Všichni funkcionáři i další zaměstnanci orgánů musejí vyhovět žádosti ochránce o spolupráci při šetření a poskytovat vysvětlení. Veřejný ochránce práv je oprávněn předvolat jakékoli svědky či znalce, aby vypovídali k případu, který řeší.

Po provedení šetření vyhotoví veřejný ochránce práv zprávu o svých zjištěních. V konečné zprávě uvede své hodnocení skutkových okolností zjištěných v dané věci a určí, zda došlo k porušení lidských práv nebo základních svobod, jakým způsobem byly porušeny nebo zda se vyskytly jiné nesrovnalosti. Veřejný ochránce práv navrhne nápravu daného porušení práv či svobod a přednese návrhy, názory, výtky a doporučení, které budou následně zveřejněny v pravidelné výroční zprávě nebo v jednotlivých tematických zprávách. Veřejný ochránce práv odesílá zvláštní zprávy příslušnému pracovnímu orgánu Národního shromáždění nebo přímo Národnímu shromáždění.

Veřejný ochránce práv předává Národnímu shromáždění a vládě podněty ke změně zákonů a dalších právních předpisů spadajících do jejich působnosti. Předkládá státním úřadům, úřadům místní samosprávy a nositelům veřejné moci návrhy na zlepšení jejich činnosti a vztahů s klienty. V naší výroční zprávě, kterou předkládáme také předsedovi vlády a prezidentovi Republiky Slovinsko, pravidelně informujeme Národní shromáždění o zjištěných porušeních lidských práv. Pravidelná výroční zpráva veřejného ochránce práv se také zveřejňuje. Zveřejňujeme také zvláštní zprávy, které se zabývají současnými společenskými problémy v oblasti ochrany lidských práv. Výroční zpráva za předešlý rok se předkládá legislativním orgánům (Národní shromáždění) ke konci září. Předání zprávy předsedovi Národního shromáždění je slavnostní událostí, která se těší velké pozornosti médií. Procesy předávání předsedovi vlády a prezidentovi Republiky Slovinsko jsou obdobné. Hlavní závěry o stavu lidských práv v Republice Slovinsko se prezentují všem třem státníkům.

V tomto období bývá zpráva předmětem velkého zájmu ze strany médií i veřejnosti. Veřejný ochránce práv bývá často hostem v pořadech veřejnoprávních i soukromých televizí a rádií. Zvláštní pozornost věnují této věci tištěná média. Vše výše uvedené se zpravidla odehrává před začátkem léta. Parlamentní výbory a komise, včetně výboru pro petice, lidská práva a rovné příležitosti se scházejí v září a říjnu. Zprávu projednává Národní rada Republiky Slovinsko (druhá komora Parlamentu) a její výbory. Tyto výbory výroční zprávu velice podrobně projednávají a vyjadřují se k našim závěrům a doporučením.

K výroční zprávě se vyjadřuje i slovinská vláda. Její zpráva sestává z více než sta stran; vláda společně s ní podává zprávu Národnímu shromáždění, pokud jde o jednotlivé tematické celky a jednotlivá doporučení, v tom smyslu, do jaké míry zohlednila závěry a doporučení veřejného ochránce práv nebo proč je nezohlednila.

Celý proces je završen tím, že zprávu projedná zákonodárný orgán, tedy Národní shromáždění. Při projednávání pravidelné výroční zprávy Národním shromážděním může veřejný ochránce práv přednést shrnutí své zprávy a své závěry osobně. Mí předchůdci této příležitosti vždy využívali a i já jsem již dvakrát prezentovala poslancům Národního shromáždění svoji práci a své závěry o úrovni respektování lidských práv a základních svobod a míře právní jistoty občanů v Republice Slovinsko.

Po mém vystoupení následuje debata parlamentních stran, která zpravidla trvá nejméně šest hodin. Tato debata je živě vysílána na zvláštním programu veřejnoprávní televize, který přenáší jednání parlamentu. Parlament většinu doporučení veřejného ochránce práv přijme a často doplní některá další opatření. Výroční zpráva veřejného ochránce práv nastavuje společnosti zrcadlo, v němž se odráží práce a efektivita státních úřadů, orgánů místní samosprávy a nositelů veřejné moci.

Při projednávání jednotlivých případů se může otevřít celá Pandořina skříňka, neboť analýza jediné věci může odhalit systémové nedostatky ve fungování státu. Zjistili jsme, že právní stát často trpí neefektivitou a nepružností.

Veřejný ochránce práv nemá formálně pravomoc jednat, ale je velkou morální autoritou. A proto je také velmi důležité, kdo se veřejným ochráncem práv stane. Ke svému zvolení potřebuje kandidát dvouřetivovou podporu Národního shromáždění, což dokládá, že kandidát musí být apolitický a být tak podporován nejen vládní koalicí, ale i opozicí.

Veřejný ochránce práv informuje veřejnost o svých zjištěních a závěrech a vydává zprávy, návrhy na přezkum ústavnosti předpisů a také věstníky, a informuje rovněž veřejnost prostřednictvím svých webových stránek a týdenních newsletterů, v nichž shrnuje svou činnost během posledního týdne a avizuje události týdne následujícího.

Tím nejcennějším, co veřejný ochránce práv má, je jeho pověst.

Je mi jasné, že pro řadu Slovinců není snadné přijet do našeho sídla v Lublani, aby si mohli promluvit se mnou nebo s mými kolegy osobně. V roce 2013 proto veřejný ochránce práv i nadále organizoval různé formy činnosti mimo své sídlo. Setkala jsem se touto cestou s řadou lidí s různými životními příběhy a stížnostmi na porušování lidských práv. Jednotlivé případy zpravidla meritorně neřešíme, ale radíme jednotlivcům, jak se v jednotlivých případech zachovat nebo případně co je třeba k zahájení příslušného řízení. Pokud z dokumentů

předložených během vzájemné diskuse či z diskuse samotné vyplyne podezření, že došlo k porušení lidských práv, zahájíme řízení o stížnosti.

Naši činnost mimo sídlo umožňují (zdarma) starostové, nejčastěji na obecních úřadech. Dávají nám tak možnost setkávat se s lidmi v jejich vlastním prostředí a umožňují přímý kontakt. Každý výjezd se pečlivě připravuje a sestává ze tří fází: nejprve se koná krátká diskuse veřejného ochránce práv se starostou (společně s kolegy z obou institucí); hlavní část zahrnuje osobní pohovory se stěžovateli (každému je věnována alespoň půlhodina); závěrečná část je tiskovou konferencí pro místní média.

Veřejný ochránce práv Republiky Slovinsko dosud není celostátní institucí, která šíří osvětu o lidských právech ve smyslu Pařížských principů, a nezískal status 'A'. Společně se státem a jeho zástupci se pokouším tento status získat.

Nadto Slovinsko nemá nezávislého a autonomního zástupce pro dodržování zásady rovnosti; tato funkce je včleněna do úkolů ministerstva práce, rodiny, sociálních záležitostí a rovných příležitostí. Usilujeme o zajištění potřebné autonomie a nezávislosti tohoto orgánu.

Naši další pravidelnou činností jsou setkání s ministry a dalšími představiteli ministerstev. Informujeme je o problémech, které se jednotlivých ministerstev dotýkají, stanovíme metody práce a komunikace a některé problémy se snažíme řešit hned, jak vzniknou.

Národní shromáždění nás často zve na rozličná jednání různých výborů (práce, rodiny, sociálních záležitostí, vzdělání, atd.). Pravidelně se účastníme jednání Výboru pro petice, lidská práva a rovné příležitosti. Momentálně se zabýváme chudobou, domácím násilím a situací ve školách.

Pod záštitou veřejného ochránce práv funguje vysoce efektivní národní preventivní mechanismus ve smyslu Opčního protokolu k Úmluvě OSN proti mučení a jinému krutému, nelidskému či ponižujícímu zacházení nebo trestání. Jeho zkušenosti a příklady dobré praxe se předávají představitelům různých institucí, které se zabývají ochranou lidských práv v Evropě a které si přejí zřídit podobný mechanismus. Uvedený mechanismus dohlíží na instituce a kontroluje zacházení s osobami omezenými na svobodě s cílem posílit jejich ochranu (věznice, policejní stanice, domovy pro seniory, psychiatrické léčebny, azylová centra, věznice pro mladistvé a detenční ústavy pro mládež). Zjišťujeme, zda v těchto institucích nedochází k porušování lidských práv, podáváme doporučení a návrhy na zkvalitnění práce a pravidelně se setkáváme s vedením těchto institucí i příslušnými ministerstvy.

V případě potřeby žádáme Ústavní soud, aby posoudil ústavnost různých aktů veřejné moci; výjimečně podáváme i ústavní stížnost. Jako tzv. *amicus curiae* máme právo předkládat odůvodněná stanoviska ke všem věcem, která se týkají lidských práv.

Autoři a navrhovatelé zákonů nás žádají o stanovisko z pohledu ochrany lidských práv.

Pravidelně se setkáváme s komisařem pro informace, členy komise pro potírání korupce a se zástupci účetního dvora.

V současné době připravujeme 20. pravidelnou výroční zprávu veřejného ochránce práv za rok 2014, která bude mít přibližně čtyř sta stran a obsahuje přes sto doporučení, jak zlepšit práci státu a jeho institucí.

Veškerá komunikace se slovinskými občany nás utvrzuje v názoru, že stát není vždy k službám lidu a nechrání společný veřejný zájem, ani řádně nenaplňuje potřeby a zájmy všech občanů. I přes velké množství zákonů, předpisů, pokynů, usnesení a programů se lidé přede dveřmi mocného státu či justice nacházejí osamoceni. Často také trpí nízkou funkční gramotností a postrádají právní pomoc. Stát i obce by se měly více věnovat zajištění právní ochrany a přístupu občanů k právní pomoci.

Mám za to, že řada zákonů se schvaluje příliš rychle a ukvapeně, dokonce i v nesouladu s Ústavou. Příliš časté novely zákonů nepřispívají k právní ochraně. Znění zákonů jsou často povrchní a pro lidi bez právního vzdělání nesrozumitelná. Takové právní předpisy neposilují právní stát, ale naopak umožňují všemožné výklady a svévolná rozhodnutí. Novely jsou často výsledkem nedostatečně zvážených legislativních řešení, kdy autoři takových zákonů sledují pouze ekonomické a finanční cíle bez ohledu na lidská práva a lidskou důstojnost. Zdůrazňuji proto, že ekonomická krize nesmí být důvodem k rychlým a nedbale připraveným legislativním změnám, jež snižují úroveň sociální a zdravotní ochrany, vedou k ukončení určitých programů sociální pomoci a odsouvají současné obtíže na lepší časy. Nebylo by lepší použít tisíce nebo dokonce miliony eur, které se vždy najdou k zalátání děr v rozpočtu způsobených nesprávným postupem úřadů, nefunkčním právním státem a nekontrolovanými úniky do soukromých kapes, pro obecné blaho?

Na závěr bych chtěla předestřít následující myšlenku:

Základní povinností člověka je zaujmout správný funkční vztah ke společnosti – ve zkratce, najít své pravé poslání a naplnit jej.

Charlotte Perkins

Role veřejného ochránce práv v oblasti lidských práv

Na téma Role veřejného ochránce práv v oblasti ochrany lidských práv vystoupí soudce Nejvyššího správního soudu Tomáš Langášek. Tomáš se tu určitě cítí jako doma, protože poté, co absolvoval pražskou právnickou fakultu, a poté, co dokončil studia na Středoevropské univerzitě v Budapešti, oboru srovnávacího práva, nastoupil právě zde, v Kanceláři veřejného ochránce práv, kde pracoval tři roky. Následně přešel na Ústavní soud, kde se vypracoval od asistenta předsedy přes vedoucího analytického odboru, až do funkce generálního sekretáře Ústavního soudu. Znáám málo vznešeněji znějících funkcí. V roce 2013 se stal soudcem Nejvyššího správního soudu. Snad můžu prozradit, že Tomáš Langášek má 4 syny a jejich jména všechna začínají na V.

Tomáš Langášek

Nejvyšší správní soud, Česká republika

Tomas.Langasek@nssoud.cz

Klíčová slova

ombudsman, veřejný ochránce práv, lidská práva, Ústavní soud, soudní kontrola norem

Abstrakt

Príspevek pojednáva o roli ombudsmana na poli ochrany lidských, resp. základních práv a svobod, a o reflexi této role v politických sporech, jež předcházely zákonnému zakotvení instituce ombudsmana v českém právním řádu. Podle autora je ochrana ústavně garantovaných základních práv a svobod neodmyslitelným aspektem činnosti veřejného ochránce práv a k tomuto účelu a cíli může efektivně a vhodně sloužit i procesní nástroj v podobě oprávnění zahájit řízení o soudní kontrole ústavnosti zákona před Ústavním soudem.

Organizátoři mne požádali, abych přednesl úvahu na téma role veřejného ochránce práv v oblasti lidských práv. Takto formulované téma jakoby naznačovalo, že veřejný ochránce práv a lidská práva tak spolu úplně nesouvisí, případně že souvislost mezi nimi není samozřejmá a musí být osvětlena, prokázána, případně prosazena. Anebo naopak jakoby toto téma podprahově sdělovalo, že lidská práva nejsou práva, nebo jsou to práva jiná, která mohou

unikat z dosahu veřejného ochránce práv, který se má zabývat ochranou jen nějakých obyčejných práv, případně principy dobré správy, zjednodušeně řečeno, aby se úředníci chovali zdvořile. To je vskutku kuriózní představa. V moderních ústavních demokraciích, kam se i my řadíme, byla lidská práva zpozitivněna a zakotvena do ústavních katalogů jako práva základní, u nás především Listinou základních práv a svobod, jež má sílu ústavního zákona. Jak by pak veřejný ochránce práv mohl plnit své poslání, když by nemohl chránit ta základní práva, z nichž všechna ostatní práva vycházejí, od nichž se odvozují, resp. v situaci, kdy základní práva a svobody *prozařují* celým právním řádem, jak říkávají ústavní soudy? Jeví se mi to obdobně zjednodušující, jako kdyby chtěl někdo vést hluboký a nepřekročitelný příkop mezi ústavností a zákonností, jako kdyby tvrdil, že obecné soudy mohou chránit pouze zákonnost, a nikoli ústavnost, neboť ochrana ústavnosti přísluší někomu jinému – Ústavnímu soudu. Jakoby se kterýkoliv orgán aplikující právo měl zastavit před normami ústavního pořádku, jež by ani nesměl použít či zmínit, protože ústavnost je přece jiná kategorie, do které se plést nemá.

A přece se organizátoři konference nezmyšlili, když takto své téma formulovali. Běžnému občanu sice může toto téma připadat laciné, neboť by ombudsmana s tématem lidských práv spojovali intuitivně a samozřejmě, ale v českém veřejném a politickém diskursu není samozřejmé nic. Proto i tuto samozřejmost musíme neustále promyšlet a takříkajíc popperovsky falzifikovat, abychom se ujistili, že nejde o bezobsažný stereotyp.

Napětí mezi působností veřejného ochránce práv a lidskými právy provází tuto instituci od samého počátku, celá 90. léta minulého století. Spory o podobu této instituce zdokumentovala přehledně Anna Šabatová ve své monografii *Ombudsman a lidská práva* (Doplněk, Brno: 2008). Propagátoři ombudsmana se rekrutovali dílem z někdejšího disentu, dílem z nevládních organizací (jako např. Českého helsinského výboru) a převážně z levé a centristické části politického spektra (téma si brzy osvojila zejména Česká strana sociálně demokratická, konstruktivně, byť rezervovaně se k němu stavěla KDU-ČSL v čele s Josefem Luxem). Významným propagátorem byl i prezident československé a později České republiky Václav Havel. Propagátoři ombudsmana vesměs nepochybovali o tom, že ochrana lidských práv má být hlavním úkolem ombudsmana. Opírali se přitom o v té době převažující trendy v jiných demokratických zemích a o doporučení Rady Evropy. Oponenti, převážně z řad tzv. konzervativní praxe, především z Občanské demokratické strany v čele s Václavem Klausem, instituci ombudsmana odmítali zcela s poukazem na její zbytečnost. Šlo také o to, jakými argumenty svůj postoj podpoří. K tomu jim nezaslouženě posloužily ústavní články, jež ochranu základních práv a svobod svěřují soudům, resp. Ústavnímu soudu (čl. 4 „*Základní práva a svobody jsou pod ochranou soudní moci*“ a čl. 87 odst. 1, pokud jde o Ústavní soud). V politických debatách na půdě

Parlamentu docházelo i z tohoto důvodu ke zmatkům a dezinterpretacím – ochranou základních práv by se prý ombudsman dostával do kolize s principem dělby moci, resp. nezávislosti soudní moci, jako kdyby soudy měly mocenský monopol na ochranu základních práv, jakoby ochrana základních práv nebyla základní povinností všech orgánů veřejné moci, existujících i nově zřizovaných. Opomíjena tak byla, z neznalosti či vědomě, preambule Ústavy (*stát založený na úctě k lidským právům*), čl. 1 Ústavy (*právní stát založený na úctě k právům a svobodám člověka a občana*) a zejm. čl. 90 Ústavy, z něhož naopak plyne, že poskytování ochrany právům není monopolem soudní moci, že v případě soudní moci jde jen o jinou kvalitu a efektivitu poskytování ochrany právům. Zajímavé v této souvislosti je to, že odborná právnícká veřejnost vesměs zřízení institutu ombudsmana podporovala a přinášela cenné komparativní argumenty (zmínit lze zejména práce Vladimíra Sládečka, Josefa Skály, Vladimíra Mikuleho a byly i jiné).

Odpor konzervativní pravice vůči instituci ombudsmana a její argumentace narušením systému dělby moci je přitom do určité míry paradoxní. Z těchto politických pozic bývá zpochybnována spíše tvrdá soudní metoda ochrany základních práv v podobě pravomoci soudů (v našem prostředí ústavních soudů) zrušit nebo zneplatnit zákon pro rozpor s nějakým ústavně garantovaným právem nebo svobodou. Podle těchto názorů zjednodušeně řečeno soud jakožto demokraticky nevolený a lidu neodpovědný orgán nelegitimně zasahuje do suverenity parlamentu jako voleného reprezentanta lidu (příkladem může být názor odpůrce soudní kontroly norem Jeremy Waldrona, který vůči ní vznáší řadu zajímavých argumentů, ovšem v kontextu ústavy USA). Z této pozice by naopak měkká instituce ombudsmana neměla systémově vůbec vadit, ombudsman – byť s lidskoprávní rétorikou – vydává pouze nezávazná stanoviska a doporučení, včetně doporučení zákonodárci ke změně zákonné úpravy. Suverénem, pánem nad zákonnou úpravou, zůstává i tak zvolená parlamentní reprezentace, která ombudsmana může, ale také nemusí vyslyšet. Česká konzervativní pravice však zaujala postoj zcela opačný, konzervativního na této pozici však mnoho neshledávám.

Vraťme se však k legislativnímu vývoji. Skutečností je, že i v důsledku zmíněných politicky vypjatých sporů byl nakonec veřejný ochránce práv v r. 1999 uzákoněn v limitované podobě. Na víc ostatně ani tehdejší menšinová sociálně-demokratická vláda Miloše Zemana pomýšlet nemohla. Limitované pojetí instituce veřejného ochránce práv spočívalo v upřednostnění klasického severského modelu (bezprostřední předlohou byla nizozemská podoba ombudsmana), podle něhož hlavním úkolem ombudsmana je ochrana občana před špatně fungující státní, resp. veřejnou správou. Tomu odpovídaly i měkké pravomoci, jež mu byly svěřeny, a omezení jeho působnosti jen na správní úřady, bezpečnostní sbory a ozbrojené síly. Dlužno ovšem říci, že v tomto se výsledná podoba

zákona o veřejném ochránci práv nijak nelišila od předchozích nerealizovaných návrhů, které mezi hlavními úkoly ochránce na prvním místě uváděly ochranu základních práv – několik let trvající debatu o tom, zda má ochránce chránit základní práva, je tak možno označit za zcela zástupnou, neinformovanou a nepodstatnou. A tak jen na potvrzení nesmyslnosti těchto debat výsledná podoba zákona v § 1 skromně špitla to, co bylo, je a bude zjevné, totiž že svou činností ombudsman přispívá též k ochraně základních práv a svobod, jakoby šlo toliko o vedlejší efekt.

Je však třeba poctivě říci, že obdobné debaty a spory probíhaly i v jiných demokratických zemích a na mezinárodních fórech. V době přijetí českého zákona o veřejném ochránci práv však již bylo v menšině přesvědčení, že ombudsman by se neměl lidskými právy zabývat, protože mu to tradičně nepřísluší. Ale i na mezinárodních fórech šlo spíše o to, co má ombudsman ve svých výstupech akcentovat – do úvah o jiných (rozšířených) pravomocích nebo jiné (rozšířené) působnosti instituce ombudsmana se otázka lidskoprávní orientace výrazněji nepromítala. Ostatně, jak jsem předeslal na začátku, jsou-li lidská práva zpozitivněna v práva základní, ochrana před špatně fungující státní správou nutně zahrnuje též případy, kdy státní správa funguje špatně porušujíc ústavnost, práva základní.

Řekl jsem, že debata o roli ombudsmana na poli lidských, resp. základních práv v 90. letech minulého století, na půdorysu uvažovaných modelů pravomocí a působnosti ombudsmana, jakkoli bouřlivá, byla ve skutečnosti zástupná. O to více může překvapit, že v roce 2006, kdy Parlament projednával první zásadní novelu zákona o veřejném ochránci práv, se žádná debata na toto téma již prakticky nevedla. Překvapující je to proto, že tato novela zaváděla ochranu před špatným zacházením, včetně mučení a nelidského, ponižujícího zacházení nebo trestání, tj. jádrovou agendu nederogovatelných základních práv, nadto doprovázenou zásadním rozšířením působnosti ombudsmana i na zařízení soukromé povahy (léčebny, nemocnice, ústavy, domovy důchodců) i rozšířením pravomoci vykonávat neohlášené systematické preventivní návštěvy zařízení, v nichž jsou osoby omezeny na svobodě de iure nebo de facto v důsledku závislosti na poskytované péči. Touto novelou se institut ombudsmana proměnil zásadně a to, že to prošlo prakticky bez výhrad, kromě toho, že šlo o realizaci mezinárodněprávního závazku z Opčního protokolu k Úmluvě OSN proti mučení, lze přičíst dobré pověsti a zkušenosti s činností kanceláře ombudsmana v prvním funkčním období Otakara Motejla a jeho tehdejší zástupkyně Anny Šabatové.

Od té doby se role ombudsmana na poli lidských práv dále rozšířila – ochránce byla svěřena agenda antidiskriminační a agenda dohledu nad průběhem vyhoštění, resp. nuceného navracení cizinců. Dnes je tedy ombudsman i formálně, z pohledu platné právní úpravy nepochybně institucí, která se základními

právy zabývá a zabývat má, a to přesto, že stále § 1 zákona tvrdí, že k ochraně základních práv pouze přispívá. Jde ale jen o jakousi ornamentální figuru, která nám připomíná staré a veskrze zbytečné zápasy o povahu této instituce.

Podle mého odhadu bude tento trend i v budoucnu posilován, o tom však budou jistě podrobněji mluvit kolegové v další části konference. Vyjádřím se jen stručně k aktuálnímu návrhu na zařazení ombudsmana do okruhu subjektů oprávněných zahájit řízení o kontrole ústavnosti zákonů před Ústavním soudem (sněmovní tisk 379). Systémově takové iniciativě nic nebrání. Iniciační pravomoc nenarušuje dělbu moci, je to jen efektivní nástroj k přispívání k ochraně základních práv a svobod, což i zákon o veřejném ochránci práv už 16 let stanoví. Rozhodnutí je plně v rukou Ústavního soudu, na jeho kompetencích se nemění nic. Ombudsman není orgánem Parlamentu a nenarušuje se tím nijak vztah mezi nimi – to, že Poslanecká sněmovna ochránce volí a že ochránce je povinen Poslaneckou sněmovnu čtvrtletně a jednou za rok souhrnně informovat o své činnosti, z něj parlamentní instituci nečiní. Je to nezávislý, zákonem zřízený úřad, nikoli servisní parlamentní organizace. Ostatně o tom, že by se ochránce na Ústavní soud mohl obrátit, se Poslanecká sněmovna předem dozví, z pravidelných čtvrtletních zpráv, a může podání návrhu Ústavnímu soudu předejít svou vlastní aktivní činností a vyslyšením doporučení. Odpor vůči tomuto nástroji tedy ve skutečnosti vůči ombudsmanovi nemíří, je to tedy zástupná debata, podobná té, jaké jsme byli svědky v 90. letech. Skutečným terčem je zde Ústavní soud; odpůrce motivuje obava z uplatnění jeho kompetence, příp. obava z toho, že v řízení před Ústavním soudem budou otevírána některá citlivá témata. Nejde tedy o ombudsmana, ale o snahu omezovat, nebo alespoň nerozšiřovat jakékoli přístupové cesty k Ústavnímu soudu. To je jistě legitimně věc politického rozhodnutí, z ústavního odborného hlediska však rozšíření kompetence ombudsmana tímto směrem nestojí nic podstatného v cestě.

Veřejný ochránce práv – kam po 15 letech dál na mezinárodní a vnitrostátní úrovni?

Po bývalém vedoucím analytického oddělení Ústavního soudu vystoupí současný vedoucí analytického oddělení Ústavního soudu, Lubomír Majerčík. I Lubomír Majerčík je absolventem Středoevropské univerzity v Budapešti. Absolvoval také Právnickou fakultu a Fakultu sociálních studií v Brně. Má velmi cennou zahraniční zkušenost, protože byl 5 let právníkem Evropského soudu pro lidská práva a poté pracovníkem sekretariátu Evropské komise proti rasismu a intoleranci při Radě Evropy. V letech 2012-2013 byl vedoucím sekretariátu a tajemníkem Rady vlády České republiky pro lidská práva. Spoluzakládal Centrum pro lidská práva a demokratizaci.

Lubomír Majerčík

Ústavní soud, Česká republika

Lubomir.Majercik@usoud.cz

Klíčová slova

vnitrostátní lidskoprávní instituce, OSN, Pařížské principy, výzkum

Abstrakt

Veřejná ochránkyně práv by měla usilovat o získání akreditace jako tzv. vnitrostátní lidskoprávní instituce (NHRI). Zapojila by se tím do mezinárodní sítě obdobných institucí, což by mohlo vedle mezinárodních kontaktů zvýšit i její domácí legitimitu. Zároveň by tím Česká republika vyšla vstříc doporučením mezinárodních institucí. V budoucnu by se mohla Kancelář ochránkyně více zaměřovat na empirický výzkum lidskoprávní situace, což by pomohlo lépe navrhnout koncepční opatření a připravit daty podložené stínové zprávy k mezinárodním monitorovacím orgánům.

V knize Chains of Justice (Řetěz spravedlnosti) popisuje Sonia Cardenas prastarou pevnost Ágra postavenou nedaleko slavného indického Tádž Mahalu. Jeden z panovníků starobylé Mughalské říše na ni nechal podle pověsti připevnit dlouhý zlatý řetěz ověšený šedesáti zvonky. Kdykoli lid nabyl dojmu, že je spravedlnost vykonávána pokrytecky či zdlouhavě, bylo možné tímto řetězem

zatřást a vzbudit tak pozornost samotného císaře. Vedle praktické roviny, že se jednotlivci mohli dovolat snadno přímo k vládci, měl řetěz i symbolický význam. Tehdejší administrativa věděla, že je pod dohledem a že si na ni lze stěžovat nezávislou cestou. Prostý lid měl zároveň prostředek k vyjádření nespokojenosti a nemusel se uchýlovat k násilnějším postupům.¹⁰

Dnešní zkušenost odpovídá starým indickým představám o tom, že stát nemusí být nutně ochráncem lidských práv, ale někdy do nich může či musí zasahovat. Někdy je občana potřeba přímo před státním aparátem chránit či mu přinejmenším vytvořit nástroj ke zprostředkování stížností. Samozřejmě cestou jsou soudy, ne každý však na jejich pomoc dosáhne, ne každý problém je řešitelný prostřednictvím soudů – justice nemusí na základě individuálních podání stačit na pochopení hlubších společenských kořenů porušování lidských práv, ostatně ani není automaticky příslušná k jejich nápravě. Vznikají tedy nejudiciální mechanismy¹¹, jejichž výhoda spočívá v tom, že mohou působit preventivně – ještě před tím, než k porušení lidských práv dojde, a edukativně, tedy rozšiřovat povědomí o lidských právech.

Pro takovéto instituce se vžil zastřešující název „vnitrostátní lidskoprávní instituce“ (dále také „NHRI“, z anglického National Human Rights Institutions), pod tento pojem spadají nejčastěji ombudsmanské instituce a komisaři pro lidská práva. Jedná se o oficiální orgány, zřízené a podporované státem, na něm ale co nejvíce nezávislé. Přestože jejich ideové zdroje sahají do poválečné doby, kdy ve Francii vznikl první orgán tohoto druhu¹², na své masové rozšíření si musí počkat až ke konci 20. století. Hlavním referenčním dokumentem pro vnitrostátní lidskoprávní organizace se staly Pařížské principy z roku 1991, které rámcově vymezují strukturu, působnost a nezávislost NHRI. Na jejich základě jsou pak tyto instituce akreditovány Mezinárodním koordináčním výborem NHRI, což má zajistit stvrzení dosaženého standardu. Do konce roku 2014 získalo akreditaci 106 NHRI z celého světa, 19 zemí Evropské unie disponuje takovým orgánem¹³. Česká republika zatím akreditovanou instituci postrádá.

Je přitom zřejmé, že Pařížské principy v mnohém naplňuje právě kancelář vládní ochránkyně práv¹⁴. Její působnost se také překrývá s obvyklými hlavními funkcemi NHRI: a) vést poradní dialog s vládou ohledně legislativy a lidskoprávní praxe, b) monitorovat stav lidských práv, c) zprostředkovávat koordinaci

10 CARDENAS, Sonia. *Chains of Justice: The Global Rise of State Institutions for Human Rights*, s. 1.

11 Blíže k otázce nejudiciálních mechanismů např. DE BECO, Gautier. *Non-judicial Mechanisms for the Implementation of Human Rights in European States*, s. 11.

12 Nepočítáme-li ombudsmanské instituce spadající až do začátku 19. století. Blíže DE BECO, Gauthier. *National Human Rights Institutions in Europe*, s. 333.

13 Chart Of The Status Of National Institutions, prosinec 2014, <http://nhri.ohchr.org/>.

14 MAJERČÍK, Lubomír. *Ochrana lidských práv v České republice – HR policy-making*. s. 347-352; CARDENAS, s. 276.

mezi domácími a mezinárodními lidskoprávními aktéry i mezi domácími navzájem, c) šířit povědomí a vzdělávat na poli lidských práv.

V Evropě existuje více modelů, jak nastavit vazby mezi různými lidskoprávními vnitrostátními institucemi. Může jich existovat více, jak je tomu např. v Řecku, Francii či Irsku, kde máme vedle sebe zvláštní NHRI a vedle toho ombudsmanskou instituci, často dokonce existuje i více specializovaných ombudsmanů, např. pro děti. Možností je ale také zřídit „širšího“ (hybridního) ombudsmana, který zastřešuje různé oblasti lidských práv, tak je tomu např. v Polsku či Maďarsku. V české realitě ale nelze očekávat, že by byla zřizována zcela nová instituce, která by se věnovala lidským právům a vedle ní existovala čistá podoba ombudsmana. Už dnes se tyto role překrývají a český veřejný ochránce práv se zdaleka nevěnuje jen stížnostem na úřady.

Úvahy nad ekonomičností a praktičností proto vedou k myšlence učinit z veřejného ochránce práv NHRI, jíž by byly svěřovány další lidskoprávní agendy, jako je aktuálně monitoring dle čl. 33 Opčního protokolu k Úmluvě o právech osob se zdravotním postižením z roku 2006 nebo agenda „dětského ombudsmana“. Neskrýval by však tento krok úskalí? Formální podání žádosti o akreditaci by bylo možné okamžitě, bez dalších změn ve struktuře nebo mandátu. Rizikem by ale mohla být zvýšená očekávání a jejich nenaplnění, pokud by nedošlo k posílení finančního a personálního zázemí. Jednotlivá oddělení by si mohla začít konkurovat, bojovat o pozornost, zaměření Kanceláře by se mohlo navenek rozměňovat a stát se nečitelným. Čím by naopak mohla akreditace být přínosná?

- Česká vláda by vyhověla doporučením mezinárodních organizací, které dlouhodobě upozorňují na absenci takového mechanismu.¹⁵
- Posílilo by to mezinárodní prestiž veřejné ochránkyne práv.
- Zvýrazněná viditelnost navenek by mohla zpětně posílit legitimitu vnitrostátně, vláda by věděla, že je Kancelář zapojena do sítě stovek NHRI po světě. Což by mohlo pomoci v případě ohrožení Kanceláře, např. při úvahách o snižování rozpočtu. Takováto hrozba není jen teoretická – na začátku roku 2015 např. australská vláda rozhodla o 30% snížení rozpočtu australské Komise pro lidská práva¹⁶. Před několika lety byl při slučování lidskoprávních institucí v Británii zásadně omezen rozpočet výsledné Komise pro rovnost a lidská práva, což vedlo k velkému propouštění. V České

15 Jedná se o výbory OSN k jednotlivým lidskoprávním úmluvám, doporučení podaná v rámci Univerzálního periodického přezkumu či předložená Evropskou komisí proti rasismu a intoleranci (ECRI).

16 DE KRETSEK, Hugh. Attacks on our Human Rights Commission are part of a broader disturbing trend, 26. února 2015.

republiky zase dřívější vlády chtěly rozpustit sekretariát vládní zmocněnkyně pro lidská práva Moniky Šimůnkové a před tím ministra pro lidská práva Michaela Kocába.

Čistý model ombudsmana už není jediný možný, stále více se ombudsmanským orgánům rozšiřuje působnost¹⁷ a ani český veřejný ochránce práv dlouho není výhradně institucí pouze hájící občana před úřady. Už dnes má Kancelář zkušené zaměstnance, tradici a zavedené kanály ke komunikaci s orgány veřejné moci. Svěřování dalších agend by proto mohlo těžit ze synergií a nasbíraného know-how. Bylo by proto nevhodné usilovat o zřízení nové NHRI na zelené louce či ustavování dalších specializovaných institucí.

Na závěr bych se chtěl zamyslet, kam by mohla Kancelář směřovat, pokud by byla finančně a personálně posílena, jak by mohla prohlubovat svou činnost v rámci svých stávajících pravomocí a působností.

- V České republice stále chybí dostatečný empirický výzkum v oblasti lidských práv. Za posledních pár let sice více zaměřila na lidská práva svou pozornost sociologická, kriminologická či politologická pracoviště nebo nevládní organizace¹⁸, stále ale neexistuje obdoba Agentury základních práv EU, která by byla schopná zpracovat tvrdá data k tématům menšin, azylu a migrace, zdravotního postižení či rasizmu. Veřejná ochránkyně práv se na výzkum čím dál více orientuje, jak prokazují např. zprávy k zastoupení romských žáků v praktických školách či podmínek v zařízení pro zajištění cizinců Bělá – Jezová. Z těchto výstupů mohou těžit i státní instituce nebo soudy. Stále toho ale o zranitelných skupinách a obětech porušení lidských práv víme velmi málo. Odborný výzkum patří přitom k tradiční oblasti NHRI, věnují se mu mj. britská Komise pro rovnost a lidská práva, německý či nizozemský institut pro lidská práva.
- Veřejná ochránkyně práv by mohla předkládat stínové zprávy mezinárodním i regionálním lidskoprávním kontrolním mechanismům. Jedná se opět o tradiční činnost NHRI, jistou protiváhu pravidelným vládním zprávám o naplňování mezinárodních závazků. Veřejná ochránkyně práv by mohla poskytnout informace „zdola“, nasbírané zkušenosti přímo od dotčených skupin, které by ukázaly, jaké mají vládní politiky dopady.

17 AYENI, Victor O. Ombudsmen as Human Rights Institutions. *Journal of Human Rights*, 2014, vol. 13, issue 4, s. 498-511.

18 Srov. s. BARŠOVÁ, Andrea. Enhancing the Effectiveness of the Non-Judicial Human Rights Protection Mechanisms in the Czech Republic. An Analysis of the Need for a National Human Rights Institution, 2003, str. 39 – 45.

- K předcházení porušování lidských práv by mohlo sloužit i více školení úředníků, kteří se věnují cizincům, pracují v místech zbavení svobody nebo na různých inspektorátech.

Ať už by veřejné ochránkyni práv byly rozšířeny pravomoci či působnost, nebo ne, ke stabilnímu fungování Kanceláře bude vždy nezbytné, aby nacházela podporu u politiků, a to jak v situacích, kdy vstupuje do relativně nekonfliktních a veřejností snadno přijímaných oblastí, tak v situacích, kdy nabourává zažitě stereotypy a zastává se menšin. Jenom pokud budou doporučení ochránkyně padat na úrodnou půdu, může její kancelář sloužit jako metaforický řetěz spravedlnosti, který přispívá k důvěře nás všech ve správu věcí veřejných.

ZDROJE

AYENI, Victor O. Ombudsmen as Human Rights Institutions. *Journal of Human Rights*. 2014, vol. 13, issue 4.

BARŠOVÁ, Andrea. *Enhancing the Effectiveness of the Non-Judicial Human Rights Protection Mechanisms in the Czech Republic. An Analysis of the Need for a National Human Rights Institution*, 2003 Fellowship Final Report, http://www.policy.hu/barsova/final_research_paper.pdf.

CARDENAS, Sonia. *Chains of Justice: The Global Rise of State Institutions for Human Rights.*, Pennsylvania: University of Pennsylvania Press, 2014.

Chart Of The Status Of National Institutions, prosinec 2014: <http://nhri.ohchr.org/EN/Documents/Status%20Accreditation%20Chart.pdf>.

DE BECO, Gautier. *Non-judicial Mechanisms for the Implementation of Human Rights in European States*, Bruxelles: Bruylant, 2009.

DE BECO, Gautier. National Human Rights Institutions in Europe. *Human Rights Law Review*. 2007-03-27, vol. 7, issue 2.

DE KRETZER, Hugh. Attacks on our Human Rights Commission are part of a broader disturbing trend, 26. února 2015, <http://hrlc.org.au/attacks-on-our-human-rights-commission-are-part-of-a-broader-disturbing-trend/>.

MAJERČÍK, Lubomír. Ochrana lidských práv v České republice – *HR policy-making*. In: DUFEK, Pavel a Hubert SMEKAL. *Lidská práva v mezinárodní politice*. Praha: Wolters Kluwer, 2014.

Budoucnost ombudsmana – zamyšlení nad aktuálními problémy

I pan doktor Stanislav Křeček, zástupce veřejné ochránkyně práv, má lidsko-právní zkušenost. V 70. letech musel z politických důvodů odejít z justice a živil se jako výtvarník, geolog, horník, dělník apod. Teprve v roce 1990 se mohl vrátit k právní praxi. Nejdříve byl advokátem, následně si k tomu přidal funkci v komunální politice a nakonec se stal poslancem za ČSSD. Od roku 2013 je zástupcem veřejného ochránce a nyní veřejné ochránkyně práv. Pan doktor Křeček se dlouhodobě zabývá ochranou nájemníků v bytech.

Stanislav Křeček

Kancelář veřejného ochránce práv, Česká republika

stanislav.krecek@ochrance.cz

Klíčová slova

veřejný ochránce práv, ombudsman, pravomoc a postavení veřejného ochránce práv, lidská práva

Abstrakt

Autor se zamýšlí nad aktuálním postavením českého veřejného ochránce práv ve společnosti. Popisuje určité nedostatky stávající právní úpravy pravomocí ombudsmana a zamýšlí se nad možnou budoucí úpravou, která by více odpovídala obecnému vnímání této nezávislé a nestranné instituce. V této souvislosti se vyjadřuje též k vývoji základních lidských práv. V neposlední řadě rovněž krátce poukazuje na některé aspekty aktuálního návrhu na změnu zákona o veřejném ochránci práv.

Bylo tady několikrát zmíněno, že se instituce veřejného ochránce práv, či chcete-li ombudsmana, u nás v České republice prosazovala obtížně. Byl jsem tehdy poslancem Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky a velmi dobře vím, jakého úsilí bylo třeba, aby se prosadil tento zákon proti počáteční poměrně značné nedůvěře. Nyní můžeme konstatovat, že situace je přesně opačná. Téměř každá instituce v České republice si pomalu zřizuje svého ombudsmana. Instituce, která nemá „svého“ ombudsmana jako by vlastně neexistovala. Dokonce, jeden bulvární deník si zřídil skupinu svých ombudsmanů, kteří svá stanoviska, jinak velmi kvalifikovaná, publikují.

Je bezpochyby velmi důležité odlišit veřejného ochránce práv, ombudsmana zřízeného zákonem, od jiných subjektů, kteří se ombudsmanem jen nazývají, tedy od těch, kteří se sice také stávají ochránci práv, ale přece jenom jiného druhu, za jiným účelem a z jiného důvodu.

Je třeba rovněž říci, že jak se společnost vyvíjí, tak i institut ochránce prochází svým vývojem. Zejména to lze vidět na postupném odklonu od tradičního „severského“ pojetí, o kterém tady již byla řeč. Podle mne však ve společnosti zůstává živá hlavní myšlenka, totiž že je zde zapotřebí orgánu, který nerozhoduje, ale i přesto se k věcem kvalifikovaně vyjadřuje, a to s určitou autoritou. Snaha, aby ombudsman také rozhodoval (s tímto požadavkem se setkáváme velice často), je bezpochyby důsledkem méně kvalitní práce orgánů veřejné moci, ale podle mne je to slepá cesta.

Ombudsman by neměl rozhodovat. Měl by zůstat tím orgánem, který nerozhoduje. Orgánů a institucí rozhodujících je celá řada a mají za svá rozhodnutí zákonnou odpovědnost. Vzhledem k tomu, že ombudsman nerozhoduje o právech a povinnostech, nemá výše uvedenou odpovědnost, ale naopak nadán autoritou této instituce sděluje svá stanoviska, aniž by o věci rozhodoval. Zcela zřejmou skutečností je v tuto chvíli navíc politická vůle nerozšiřovat pravomoci ombudsmana. To ovšem neznamená, že bychom neměli o těchto věcech hovořit, vyjadřovat se k nim a říkat, co bychom považovali (jaká rozšíření pravomocí) zejména do budoucna, za vhodné.

Zdá se, že to vymezení působnosti ochránce, jak uvádí § 1 zákona o veřejném ochránci práv, je příliš úzké. Vývoj to jasně prokázal a zejména to též dokládají lidé svými podáními, protože značná část podnětů, které dostáváme, nám nepřísluší. Občané se na nás obracejí s věcmi, které nemůžeme rozhodnout, resp. nemůžeme k nim zaujmout relevantní stanovisko. Vyjádřit se můžeme, ale nemůžeme autoritativně v této věci zakročit, jak bychom (možná) měli, jak bychom si přáli, jak bychom někdy viděli, že je to zapotřebí. Jde o podání, která jsou prostě mimo naši zákonnou působnost, a tuto zákonnou hranici nemůžeme s ohledem na respektování čl. 2 odst. 3 Ústavy a čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod překročit.

Rovněž bych se krátce vyjádřil k ústavnímu zakotvení veřejného ochránce práv. Domnívám se, že pro budoucnost, byť možná v našich českých poměrech vzdálenou, je potřeba ústavního zakotvení ombudsmana, veřejného ochránce práv. To, že je veřejnou osobou, veřejným funkcionářem, je sice „krásné“, ale pro naši společnost považuji ústavní zakotvení veřejného ochránce práv za nezbytné. Nezakotvení této instituce v Ústavě umožňuje prakticky jakýkoliv zásah zákonodárce (včetně zrušení úřadu), což může být vůči nezávislé a nestranné instituci mnohdy velmi nežádoucí, a jistě by bylo možné uvažovat i o účelovosti takového zásahu. Nadto je třeba podotknout, že veřejného ochránce práv, jako specifický institut sui generis, nejde jednoznačně zařadit do žádné ze

tří tradičních mocí, což vede k závěru, že absence ústavněprávního zakotvení představuje nežádoucí ústavní deficit, který by měl být odstraněn. Na daný aspekt ostatně v minulosti poukázal předchozí veřejný ochránce práv. Lze tedy shrnout, že tento nerozhodující orgán, tento „zdvíhající se varovný prst“, nezbytně potřebuje ústavní zakotvení.

Ombudsman by zároveň neměl být jednou z mnoha právních kanceláří či občanských poraden, které nabízejí občanům pomoc, inzerují svoji činnost atp. Je samozřejmě naší denní prací, že říkáme lidem, jak vypadá jejich situace, jaký je náš názor, jaká jsou možná řešení jejich záležitostí, jaká jsou jejich práva či povinnosti, a zda případně došlo k jejich porušení. Čím by se však měla instituce ombudsmana odlišovat od občanských poraden a dalších užitečných institucí je to, že by měla tyto své poznatky ještě více zobecňovat, že by z nich mělo plynout nějaké obecné poučení. A také tato obecná poučení by měl ombudsman autoritativně veřejně sdělovat.

V širším kontextu je samozřejmě potřeba zvažovat, zda bude dostačovat monokratická forma veřejného ochránce práv nebo zda by nebyl vhodnější model ombudsmana pro specializované oblasti. Vzpomínám s velikou radostí na finského ombudsmana pro rybolov. Osobně by se mi velmi líbila taková funkce....

Je rovněž otázkou, zda by další specializované funkce neměly být záležitostí zástupce ombudsmana. Funkce zástupce ombudsmana není v našem zákoně postavena zcela najisto, jistě dobře víte, že vím, o čem hovořím. Otázkou proto také je, zda by konkrétní pravomoci neměli být rozděleny mezi více zástupců. To je jistě jedna z možností, o které můžeme do budoucna uvažovat.

Myslím také, že by pro zdraví společnosti bylo užitečné, kdyby se prostě ombudsman vyjadřoval k věcem, které jsou předmětem veřejného zájmu, které hýbají společností, ovládají společnost, ovládají média. Zejména k těm věcem, které směřují či se vztahují k lidským právům, ať už si pod tím představujeme cokoli. Kdyby se ombudsman mohl vyjadřovat nebo měl vyjadřovat k těmto věcem, bylo by ovšem zapotřebí, aby to byl jeho kvalifikovaný názor. Aby přispíval ke kultivaci veřejného mínění. Byť by samozřejmě ne vždycky byl ten jeho názor stoprocentně přijat nebo akceptován. Ale měl by to být kvalifikovaný právní názor, který společnost bude kultivovat, nebude ji rozdělovat, nýbrž sjednocovat. To je to, co tato společnost potřebuje – spíše sjednocování, než další drobení.

Domnívám se, že k tomu by bylo vhodné, aby ombudsman více využíval svého zákonného oprávnění a vystupoval v zákonodárném sboru, tj. zejména v Poslanecké sněmovně, a to nejen u příležitosti předkládání svých zpráv. To se dnes zdá být čirou utopií, samozřejmě, ale možná že do budoucna by vystoupení v zákonodárném sboru k rozličným návrhům zákonů na plénu nebo při podobných příležitostech, mohlo být velmi užitečné, mohlo by dát další rozměr

činnosti ombudsmana. A dost možná, pokud by ze strany ombudsmana byl podíl na přípravě zákonů vyšší, resp. pokud by jeho názor byl v zákonodárném sboru více respektován (ombudsman na rozdíl od jednotlivých politiků nemusí řešit odpovědnost vůči svým voličům), jednalo by se o užitečnější nástroj, resp. rychlejší formu změny příslušného zákona, než právo navrhnout zrušení takového zákona či jeho části u Ústavního soudu.

Dámy a pánové, hodně se zde hovoří o lidských právech. Nelze však přehlédnout skutečnost, že lidská práva už jsou dnes chápána šířeji, než byla před mnoha lety, resp. v době po druhé světové válce, kdy např. v roce 1948 byla přijata Všeobecná deklarace lidských práv. Jinými slovy, i ta lidská práva se vyvíjejí. Nelze přehlédnout, že vedle těch základních a přirozených se katalog lidských práv stále rozšiřuje i na další, že jsou stále nová a nová práva vznikající ve společnosti, a to legitimním způsobem. Nelze samozřejmě přehlédnout, že tato práva se často dostávají do vzájemného konfliktu, s čímž se setkávají jak občané ve svém běžném životě, tak například soudy včetně těch ústavních, které následně v konkrétních případech provádějí poměrování předmětných, sobě na roveň postavených, práv. Máme zde např. různorodé konflikty mezi ochranou vlastnictví a možnou diskriminací na základě konkrétního diskriminačního důvodu. Rozpory mezi ochranou zdraví a právem ženy rozhodovat o sobě, kde má родit, jaké má zvolit očkování dětí apod. To jsou přece všechno problémy, které na ombudsmana doléhají a on k těm právům nemůže přistupovat jako politik, který může bezstarostně říct: „hájím lidská práva“. Ombudsman by měl sdělit kvalifikované stanovisko, které vychází z jeho znalostí, dostatečných podkladů a také z informací, získaných v rámci své činnosti od jednotlivých občanů.

Obecně jistě platí, že je čas, aby se ombudsmani přestali nechat omezovat ve svých vyjádřeních a aktivněji se svým veřejným vystupováním podíleli na kultivaci poměrů ve svých zemích.

Děkuji Vám za pozornost.

Ombudsman jako uši a oči parlamentu

Profesorka Irena Lipowicz, polská veřejná ochránkyně práv, je spojena se slovem, které je v Evropě stejně jako československá Charta 77 synonymem boje za lidská práva proti komunistickému režimu, tím slovem je samozřejmě Solidarność. Paní doktorka byla členkou hnutí Solidarność už od roku 1980. Byla zakládající členkou její hornoslezské sekce a poté, co do Polska přišla demokracie, se stala mimo jiné profesorkou na varšavské Univerzitě Stefana kardinála Wyszyńskiego. Byla také velvyslankyní v Rakousku. Od roku 2000 je polskou ochránkyní lidských práv.

Irena Lipowicz

Kancelář veřejného ochránce práv, Polsko

biurorzecznika@brpo.gov.pl

Klíčová slova

solidarita, odpovědnost, nezávislost, spolupráce, účinnost, citlivost

Abstrakt

Autorka prezentuje představu ombudsmanské instituce, která je očima a ušima parlamentu. Zmiňuje evropský kongres ombudsmanů s účastí delegátů ze světových organizací a vyzývá ombudsmanské instituce „Držme při sobě a pomáhejme si!“. Zmiňuje i určitá nebezpečí, která v budoucnu mohou ohrozit ombudsmanskou praxi. Jedná se o nárůst vnitrostátních ombudsmanských institucí a rozšiřování privatizace.

Tvoříme jednu ombudsmanskou rodinu a je skutečně pozoruhodné, jaká podobnost existuje mezi našimi hodnotovými světy. Před dvěma týdny jsem se setkala s jihokorejským ombudsmanem a po hodinové diskusi jsme zjistili, že máme velmi podobné zkušenosti – od rozpočtu přes kontakty s parlamentem až po zcela konkrétní problémy obsažené v podnětech.

Chtěla bych připomenout okamžiky během evropského kongresu ombudsmanů s delegáty ze světových organizací. Když se kongres konal v Estonsku, pozvali jsme kromě evropských ombudsmanů tradičně i jednoho zástupce z jiného koutu světa. Byl jím velmi úspěšný ombudsman z Jižní Afriky. Když jeden z účastníků, profesor z Ruska s velmi bohatými zkušenostmi, podotkl, že univerzálnost lidských práv neplatí vždy a že bychom se měli zamyslet nad tím, zda jsou tyto hodnoty skutečně společné a zda bychom neměli podrobit otázky

lidských práv určitému přehodnocení, náš kolega z Jižní Afriky přednesl velice přesvědčivou řeč. Ukázal nám, jakého úspěchu dosáhla instituce ombudsmana v Africe. Hovořil o tom, jak tato instituce pomáhá usmířit národ. Byla to velmi dobrá řeč, která nám připomněla, co je na našem poslání a naší instituci skutečně důležité. Jak jsme viděli v Evropě, dokonce i země jako Německo se velmi dlouho domnívaly, že se svým vynikajícím ústavním soudem a soudci a úžasné efektivní administrativou, která je příznivě nakloněna agendě lidských práv, instituci ombudsmana vlastně nepotřebují. Nyní probíhá diskuse o tom, zda by se pozice této instituce neměla zásadně přehodnotit.

Dokázali jsme něco velmi cenného – úspěšně jsme vytvořili více než sto institucí tohoto druhu po celém světě. Naše evropská organizace je opravdu zcela jedinečná, protože jsme velmi odlišní a máme nyní možnost se prostřednictvím Mezinárodní ombudsmanského institutu přiblížit Organizaci spojených národů. Diskuse v rámci Mezinárodního ombudsmanského institutu je uvolněná a vzájemně se respektujeme a nasloucháme si. Můj první návrh do budoucna tedy zní: „Držme při sobě a pomáhejme si!“

Souhlasím s tím, že finance jsou hlavním předpokladem pro skutečnou nezávislost naší instituce a pro možnost dělat svoji práci, a jak všichni víme, práce ombudsmana nikdy nekončí. Žádný ombudsman nemá nijak vynikající vztahy se státem a ani bychom neměli být nejlepšími přáteli se státní správou, neboť to není naše úloha. Jsou to také jen lidé a přirozená odvěta v každé zemi, v každé státní správě a parlamentu je „dáme jim méně peněz, protože stejně jinak moc možností nemáme, ale rozpočet jim snížit můžeme. Určitě najdeme nějaké vysvětlení, proč to udělat.“ Podle mě je ale to takové malé vyhlášení války. Stejnou situaci pozorujeme u našich kolegů a navzdory silné pozici polského ombudsmana se s touto situací čas od času setkávám i já. Pokud jsme v některém roce mimořádně výkonní, můžete si být jistí, že podle některých poslanců dostáváme na svoji práci příliš mnoho peněz. Ale taková už je naše úloha.

Jsem velmi ráda, když mi někdo připomene moje vlastní slova, že jsme ušima a očima parlamentu. Poslanci se samozřejmě domnívají, že jako zástupci zákonodárního sboru znají svou zemi a její obyvatele. Vykonyvala jsem funkci poslankyně osm let a vím, jaké iluze jsem si dělala na začátku: ve své působnosti jsme velmi aktivní a chceme pro národ jen to nejlepší. Moc ombudsmanské instituce však spočívá v podnětech občanů. Ty nám dávají naprosto odlišný pohled na věc a ani ten nejlepší parlament nezná skutečný stav věcí. Bez ombudsmanské instituce znají jen polovinu pravdy. Dlouho samozřejmě mohou být spokojeni s obrazem země, který jim předkládá státní správa – a ta je vždycky stejná. Není to jejich chyba, nicméně to nikdy nebude úplný obraz skutečnosti. A ani nemůže být úplný bez oné temné stránky, kterou my musíme vidět. Oni se nemohou rozhodovat racionálně, protože nevidí celou skutečnost, a my přitom pro svoji zemi potřebujeme racionální a demokratické

rozhodování. Potřebujeme proto také instituce, které kontrolují vynakládání veřejných prostředků. To je jedna z velkých otázek demokracie; druhá velká otázka zní, jak se nakládá s mocí. A potřebujeme nezávislý orgán, který se všemi těmito problémy bude zabývat.

Nyní něco o nebezpečích. Jaká nebezpečí nám do budoucna hrozí? Především je to nárůst počtu institucí. Když je instituce ombudsmána tak dobrá, proč nemít víc dobrých věcí – pět ombudsmanů, jednoho pro rybaření, jednoho pro děti a tak dále. Každá země má vlastní kulturní historii, a tudíž i právo na takovou rozmanitost. V jedné zemi je jedna společná instituce, například v Rakousku je to Rada, v jiné zemi zase mají zvláštního ombudsmána pro děti. Respektuji to, ale je zde nebezpečí, že budeme-li mít příliš mnoho ombudsmanských institucí, nebudou se těšit téže úctě a nebudou mít tutéž moc. Upřednostňuji proto spíše koncept zástupců nebo oblastních kancelářů (a respektuji, že máme dětského ombudsmána) oproti příliš velkému počtu institucí.

Druhé nebezpečí spočívá v rozšiřování privatizace. Privatizace v mnoha oblastech, jako je zdravotnictví a školství, znamená také méně kontroly ze strany ombudsmanské instituce, neboť ve vztahu k soukromoprávním subjektům máme jen omezené pravomoci. Z naší diskuse ve vedení Mezinárodní ombudsmanské instituce vyplynulo, že problém spočívá v tom, jak privatizace omezuje naši kontrolní pravomoc. Jediná možnost řešení spočívá v tom, že z jiné strany získáme novou funkci a budeme mít možnost kontrolovat diskriminaci. Nemožné-li v nějaké konkrétní situaci pomoci, protože se jedná o soukromý subjekt, například když někdo diskriminuje seniory, mohu do případu vstoupit cestou antidiskriminačního zákona. Pokud takový zákon neexistuje, mohu jednat pouze prostřednictvím oprávnění jiných státních orgánů. Situace je stále složitější – například spotřebitelé z nízkopříjmových skupin stojí proti mocným finančním institucím, vidíme lidi ztracené ve světě velkých obchodních společností, a musíme si uvědomit, že nerozumějí tomu, co podepisují v bankách a mnoha dalších institucích. Jako ombudsman s funkcí antidiskriminačního orgánu jsem nabyla trojí oprávnění – jedno vyplývá z Úmluvy o právech osob se zdravotním postižením, druhé je antidiskriminační oprávnění a třetí je funkce národního preventivního mechanismu. Je obtížné plnit všechny tři úlohy a zejména my v Polsku nejsme spokojeni s antidiskriminačním zákonem a plněním svých antidiskriminačních oprávnění; nadto se musím vypořádávat s finančními problémy. V tomto ohledu bych doporučila všem ombudsmanům, kteří se rozhodli přijmout nová oprávnění, aby se snažili získat finanční prostředky raději dříve než později, protože jakmile na nová oprávnění kývnete, neuvídíte už ani zlatý, dolar, euro či jinou měnu, která se ve vaší zemi používá. Jedná se i o praktickou stránku věci (je otázka, jak velký vlastně může být náš úřad), o to, že máme být efektivní a nikoli byrokratičtí – což nebude jednoduché, vzhledem k tomu, jak náš úřad neustále roste.

Rakouská ombudsmanská rada

Další vzácnou řečnicí je Gertrude Brinek, členka Rakouské ombudsmanské rady. My v České republice, zejména v Brně, se pro inspiraci obzvláště rádi díváme do Rakouska, jednak pro to sdílené dědictví a jednak pro tu delší demokratickou zkušenost než máme my. Její pohled bude o to cennější, že konečně to bude pohled aspoň z části neprávnický, protože paní Gertrude Brinek má zkušenost zejména pedagogickou, deset let byla učitelkou na vídeňských základních a středních školách. Pak začala vyučovat na univerzitě ve Vídni pedagogiku a poté se vrátila do politiky a dnes, konkrétně od roku 2008, je jednou ze tří členek Rakouské ombudsmanské rady. Přičemž teď už je ve svém druhém funkčním období a její odpovědnost je na federální úrovni v oblasti daní a správy soudnictví a prokuratury. Na té lokální úrovni je její odpovědnost zejména územní plánování dopravy a, což mě zaujalo obzvláště, správa hřbitovů.

Gertrude Brinek

Rakouská ombudsmanská rada

ioi@volksanw.gv.at

Klíčová slova

ombudsman, národní preventivní mechanismus, prosazování a ochrana lidských práv, monitorování a kontrola veřejné správy

Abstrakt

Rakouská ombudsmanská rada (Austrian Ombudsman Board, AOB) kontroluje veřejnou správu od roku 1977. Od července 2012 disponuje AOB působností k ochraně a prosazování lidských práv a působí jako národní preventivní mechanismus (NPM). Následující příspěvek shrnuje organizační strukturu AOB, jeho právní základ, působnost a povinnosti. Dalším tématem jsou činnosti AOB týkající se vztahů s veřejností a čtenář se podrobněji obeznámí s nejnovějšími činnostmi v oblasti informací a styku s veřejností.

AOB byl vytvořen v roce 1977 a od té doby sleduje a kontroluje veřejnou správu, jak ji vymezuje rakouské ústavní právo.

1. ORGANIZAČNÍ A PRÁVNÍ ZÁKLAD

AOB má tři členy volené parlamentem na šestileté období (které lze jednou obnovit). Nemohou být odvoláni ani zproštěni funkce a k dispozici je jim 72 zaměstnanců na plný pracovní úvazek. AOB při plnění svých úkolů postupuje **nezávisle** a **nestranně** a není vázána pokyny ani nařízeními zákonodárných a výkonných orgánů.

Zřízení AOB vychází z rakouské **Spolkové ústavy** (hlava VII, čl. 148a-148j) a spolkového zákona o Rakouské ombudsmanské radě. Členové AOB se na počátku svého funkčního období dohodnou na dvou pravidlech, jimiž se řídí vnitřní struktura a fungování Rady. Jsou to **rozdělení úkolů**, které stanoví, jakým okruhům podnětů se budou jednotliví členové věnovat, a **jednací řád**, který stanoví podrobná organizační pravidla.

Od července 2012 působí AOB v oblasti ochrany a prosazování lidských práv. Tato působnost vychází z ústavního práva (hlava VIII, čl. 148a odst. 3 Spolkové ústavy). V rámci této úlohy je úkolem Rady sledovat a kontrolovat veřejná i soukromá zařízení, v nichž může docházet k omezování svobody. Uvedená působnost umožňuje v Rakousku zřízení tzv. národního preventivního mechanismu (NPM). Ten vychází ze **zákona** o provedení OPCAT, který implementuje Opční protokol k Úmluvě OSN proti mučení a jinému krutému, nelidskému či ponižujícímu zacházení nebo trestání (OPCAT).

2. PŮSOBNOST A POVINNOSTI

Každý člověk libovolného věku, národnosti nebo místa pobytu může Rakouské ombudsmanské radě adresovat podnět týkající se rakouské veřejné správy. Takový podnět lze podat kdykoli a bezplatně. Spisy AOB nejsou veřejně přístupné a jejich obsah není zpřístupňován veřejným orgánům. AOB může také jednat z vlastní iniciativy a zahajovat šetření z moci úřední.

2.1 Funkce ombudsmana

Jakožto **ombudsman** AOB sleduje a kontroluje celou veřejnou správu spolkové vlády a jednotlivých spolkových zemí s výjimkou Tyrolska a Vorarlberska. AOB je oprávněn získávat informace od odpovědných subjektů a vyjádření příslušných orgánů a správních úřadů a nahlížet do veškeré spisové dokumentace. Správní orgány se v jednání s AOB nemohou dovolávat služebního tajemství.

AOB může přijímat podněty týkající se průtahů v procesních úkonech soudů a vstupuje do podání a iniciativ občanů adresovaných parlamentu. Vypracovává stanoviska k těmto iniciativám a předkládá je parlamentu.

2.2 Ochrana a prosazování lidských práv

Dle rakouského ústavního práva, působí AOB od července 2012 v oblasti ochrany a prosazování lidských práv a v souladu s OPCAT působí jako **národní preventivní mechanismus (NPM)**.

Tato rozsáhlá působnost v oblasti lidských práv nově ukládá AOB povinnosti nezávislého orgánu podle čl. 16 odst. 3 Úmluvy OSN o právech osob se zdravotním postižením (ÚPOZP) spočívající v monitorování zařízení a programů pro osoby se zdravotním postižením s cílem zabránit výskytu všech forem vykořisťování, násilí a zneužívání.

AOB dále sleduje jednání pracovníků správních a výkonných orgánů oprávněných vydávat nařízení či uplatňovat **donucovací opatření** (např. v oblasti vyhoštění, demonstrací a policejních zásahů) s cílem identifikovat a v samotném zárodku eliminovat rizikové faktory, jež mohou vést k porušování lidských práv.

AOB vykonává svoji funkci národního preventivního mechanismu společně s šesti oblastními odbornými komisemi. NPM monitoruje a kontroluje zařízení, kde dochází nebo může docházet k omezování osobní svobody (např. věznice či pečovatelské domy) a dále kontroluje instituce a programy pro osoby se zdravotním postižením.

Jedná se o šest nezávislých, mezioborových a pluralistických odborných **komisí**, z nichž každá je zaměřena na určitou geografickou oblast (spolkovou zemi). Každá komise sestává z osmi odborníků z různých oborů (např. medicína, ošetrovatelství, psychologie atd.) a předsedá jí osobnost s vysokým kreditem v daném segmentu lidských práv. Komise uskutečňují komplexní systematické (ohlášené i neohlášené) návštěvy v místech, kde se mohou nacházet osoby omezené na svobodě. Cíl šetření při těchto návštěvách je vymezen určitým specifickým tématem a příslušnými mezinárodními a vnitrostátními normami pro tuto oblast. Odborníci působící v komisích mají neomezený přístup do všech institucí a jsou jim poskytovány veškeré informace a dokumenty nezbytné k výkonu jejich působnosti. Mají komplexní přístup k lékařským údajům osob držených ve vyšetřovací vazbě a mohou soukromě hovořit s osobami ve vazbě či osobami se zdravotním postižením. Každá komise zasílá AOB zprávu v podobě standardizovaného výkazu, který obsahuje poznatky a zjištění z návštěv a následně tvoří podklad pro další šetření a závěrečné posouzení situace ze strany AOB. Jestliže AOB shledá nedostatek, podniká další kroky, např. kontaktuje úřady a orgány nadřízené příslušným institucím, s cílem daný nedostatek prokázat a navrhnout řešení vedoucí k okamžité nápravě.

Jako poradní orgán byl ustaven **Poradní výbor pro lidská práva**. Tvoří jej předseda a místopředseda (oba jmenuje AOB) a 16 členů a náhradníků, jež na základě parity delegují spolková ministerstva, spolkové země a nevládní organizace. Poradní výbor pro lidská práva pomáhá AOB v souvislosti s její rolí národního preventivního mechanismu stanovat oblasti, na něž je třeba zaměřit

šetření. Před vydáním stanoviska o pochybení úřadu nebo před vydáním doporučení poskytuje konzultace. Dále poskytuje návod, jak zajistit jednotný postup a stanovit standardy šetření.

Díky činnosti NPM pravidelně dochází k odhalení řady problematických situací. Kritika bývá směřována do oblastí, jako jsou strukturální nedostatky, podhodnocené stavy personálu a neúplná dokumentace. U některých z těchto nedostatků je zjednána náprava krátce po uskutečnění návštěvy a v mnoha případech je zjevné zlepšení patrné již během následných návštěv.

3. OPATŘENÍ A VÝSLEDKY

Jakmile je ukončeno šetření, obdrží stěžovatelé písemně podrobné informace o jeho výsledku. Pokud se šetřením prokáže, že byl podnět důvodný, má AOB k dispozici několik typů opatření.

3.1 Opatření

Zjistí-li AOB podstatný nedostatek na straně veřejného orgánu, může úředně shledat **pochybení v postupu šetřeného úřadu** a veřejně vyrozumět spolkový parlament nebo příslušný zemský sněm.

Kromě toho má AOB možnost vydávat **doporučení** nadřízeným správním orgánům a stanoviska a/nebo doporučení určená zákonodárci ohledně vládních zákonů a předloh a vyjadřovat se k novelizaci a schvalování právních předpisů.

AOB se dále může obrátit na Ústavní soud s návrhem na prohlášení **protiprávnosti nařízení** spolkových orgánů.

3.2 Podávání zpráv

AOB předkládá parlamentu výroční zprávu o zjištěních na celostátní úrovni v daném pracovním roce. Zpráva obsahuje hlavní statistické údaje, kazuisticky ilustruje významná témata a uvádí doporučení pro zákonodárce. AOB může také kdykoli podat zprávu o zvláštních zjištěních.

Od roku 2012 navíc předkládá Podvýboru OSN pro prevenci mučení (SPT) a Evropskému výboru pro zabránění mučení (CPT) souhrnnou zprávu o své činnosti v roli národního preventivního mechanismu.

3.3 Vztahy s veřejností

Kromě zákonné povinnosti předkládat souhrnné zprávy o své činnosti má AOB povinnost **zvyšovat povědomí veřejnosti** o lidských právech, demokracii a právním státu a informovat veřejnost o své činnosti.

Významnou platformou k prezentaci činnosti AOB ve vztahu k široké veřejnosti je **televizní pořad** vysílaný jednou týdně pod názvem „Bürgeranwalt“

(Obhájce občana). Vysílá jej veřejnoprávní televize a má vysokou sledovanost, neboť úsilí AOB nalézt řešení problémů, které mají občané při komunikaci s veřejnými orgány, sleduje každý týden asi 304 000 domácností.

V září 2014 AOB slavnostně otevřel nové **návštěvnické centrum** („VA.TRIUM“) s cílem učinit další vstřícný krok a představit se veřejnosti. Návštěvnické centrum představuje významnou a relevantní vzdělávací a osvětovou iniciativu, která otevírá nové cesty k informování veřejnosti o občanských a lidských právech. Vede občany k tomu, aby těchto práv využívali a aktivně se zapojovali do společenskopolitického dialogu. V rámci tohoto projektu jsou nabízeny exkurze do prostor AOB a právní experti v rámci politického vzdělávání veřejnosti seznamují návštěvníky se svými odbornými znalostmi získanými v každodenní praxi. Doposud se uskutečnilo 21 exkurzí s výkladem a centrum navštívilo přibližně 400 osob.

AOB také jako vnitrostátní lidskoprávní instituce přijala zvláštní úkol spočívající ve **spolupráci s vědeckými a vzdělávacími institucemi**. V této oblasti vydal v roce 2014 knihu „*Mladí lidé a jejich práva*“, jež byla napsána s cílem zvýšit povědomí o právech dospělých i dětí a vést mladé lidi k tomu, aby se nad tímto významným tématem samostatně zamýšleli. Tato publikace pojímá téma z praktického hlediska s využitím příkladů z každodenních životních situací dětí. Ilustruje věc v kontextu a pomáhá mladým lidem získat představu o tom, jaká jsou jejich práva. Publikace byla poskytnuta všem školám s myšlenkou, že bude sloužit jako východisko v rámci debat o tématu lidských práv a práv dětí. Anglická verze této knihy byla představena během panelové diskuse v Radě OSN pro lidská práva v Ženevě.

4. OMBUDSMAN – QUO VADIS

V uplynulých dvou letech se klasické ombudsmanské zaměření AOB muselo vyrovnat s novými úkoly rozšířené působnosti, jež nyní zahrnuje úkoly vnitrostátní lidskoprávní instituce a národního preventivního mechanismu. Tyto nové funkce přinesly nárůst počtu podnětů. V roce 2013 AOB přijal nejvyšší počet podnětů ve své dosavadní historii (nárůst o 23% v porovnání s předchozím rokem), z čehož jednoznačně vyplývá zvýšená potřeba monitoringu.

Zatímco počet podnětů meziročně setrvale narůstá, počet zjištěných případů pochybení zůstává na stejné úrovni. AOB v mnoha případech není tím správným kontaktním místem a podněty nebo připomínky občanů jdou daleko nad rámec běžného podnětu týkajícího se činnosti veřejné správy. Právě v těchto případech se AOB snaží – i když přesně vzato věc nespadá do jeho kompetence – být nápomocen a nasměrovat stěžovatele např. poskytnutím

informací o právní situaci nebo radou, jaké další kroky může daná osoba učinit nebo jaké poradenské služby využít.

S přihlédnutím ke všem těmto faktorům je jedním z hlavních cílů AOB změna orientace z klasické **ex post** kontroly veřejné správy na **proaktivní** ochranu a prosazování lidských práv s cílem identifikovat rizikové faktory porušování lidských práv v samotném zárodku a bránit všem formám vykořisťování, násilí a zneužívání.

Výročí 15 let ombudsmana v České republice; deset let od zahájení naší spolupráce

Na závěr naší konference nemůže vystoupit takřka nikdo jiný než někdo z Nizozemí, konkrétně pak zástupkyně holandského veřejného ochránce práv paní Adriana Stehouwer. Proč? Protože to bylo právě Nizozemí, které v těch prvních letech existence veřejného ochránce práv nejen v ČR, ale i jiných evropských zemích, hrálo roli průvodce při těch prvních dětských krůčcích. A opět budeme mezi právníky, protože Adriana Stehouwer vystudovala právo a sociologii. Stala se soudkyní okresního soudu a poté postupně až předsedkyní holandského soudu zabývajícího se cizineckými případy. Od roku 2007 je zástupkyní ombudsmana Nizozemska. Nestihla tedy doprovázet vznik českého veřejného ochránce práv, ale podílela se na ustavování této instituce například v Srbsku, v Ugandě a ve Rwandě. Adriana mě upozornila, že radši používá pouze své křestní jméno, ale když jsme analyzovali její příjmení Stehouwer, tak jsme zjistili, že to znamená: sedlák, který má vlastní dvůr. Její příjmení tak můžeme do češtiny klidně přeložit jako Dvořáková.

Adriana Stehouwer

Kancelář ombudsmana, Nizozemí

A.Stehouwer@nationaleombudsman.nl

Klíčová slova

Kancelář ombudsmana, vláda, byrokracie, spolupráce

Abstrakt

Autorka hodnotí dosavadní spolupráci mezi Kanceláři českého a nizozemského ombudsmana. Prostřednictvím osobního příběhu představuje svou vizi toho, jak by měla v praxi vypadat „dobrá správa“.

Ráda bych poděkovala za pozvání na tuto akci, které od vás naše Kancelář nizozemského ombudsmana obdržela. Ráda bych pogratulovala paní Šabátové jakožto ombudsmance a člověku, ovšem gratulace patří také její Kanceláři, protože jak všichni zde víme, ombudsman může svou funkci vykonávat dobře jedině tehdy, pokud má k dispozici zaměstnance Kanceláře, kteří jsou oddaní

své práci a občanům, kterým slouží. Gratulace tedy patří i občanům České republiky k tomu, že se jim dostalo takto zkušené ombudsmanky. Ráda bych také poblahopřála českým státním úřadům, jelikož sama plně nesdílím názor, že se spolupráce Kanceláře veřejného ochránce práv se státními úřady nemůže nést v přátelském duchu. Slyšeli jsme inspirativní příspěvek ředitele České správy sociálního zabezpečení, který dle mého názoru vystihl hodnotu spolupráce mezi Kanceláří veřejného ochránce práv a státními úřady, v tomto případě právě se správou sociálního zabezpečení.

Když si opětovně pročítám zprávu o naší spolupráci, která byla sepsána v době, kdy Kancelář veřejného ochránce práv v České republice působila teprve pět let, nacházím v ní bod týkající se rozdílných názorů mezi našimi dvěma institucemi. V té době byl již nizozemský ombudsman přesvědčen o výhodách úzké spolupráce s určenými kontaktními osobami ve státních úřadech, díky které se daří občanům méně formální cestou zajistit řešení jejich potíží. Kancelář ombudsmana zde v České republice se domnívala, že formální šetření je vhodnější. Od té doby se však vaše instituce názorově posunula a využívá více než jeden způsob řešení problémů. Co se týče naší spolupráce do budoucna, věnovali jsme se dnes agendě lidských práv. K tomu nemám příliš co dodat, ráda bych se však vrátila k výzvám, kterým budeme v budoucnu čelit při prosazování „dobré správy“ a které již nastínila má kolegyně Gertrude Brinek.

Krátce se zmíním o tom, co se mi dnes přihodilo u bankomatu. Ten zkrátka nefungoval. Něco podobného zažíváme při jednání s byrokratickými strukturami. Obvykle fungují dobře, ale v určitém momentu lidé obracející se na státní úřady narazí na problém. Tak jako se to přihodilo mě, když jsem potřebovala použít bankomat a on nefungoval. V takové situaci je jistě velkou úlevou, když je za přepážkou v bance mladá slečna, která je ochotná vám nabídnout pomoc. Neřekla mi prostě: „Špatně jste ten bankomat použila!“ Něco podobného však občané zažívají často – stát jim říká, že když byrokracií neprochází tím správným způsobem, je to jejich chyba, protože to oni dělají něco špatně. Naopak, slečna, kterou jsem zmínila, bankomat sama zkusila použít a zjistila, že je skutečně porouchaný. Vzala mě tedy do banky a promluvila si o problému s kolegou, se kterým posléze můj problém vyřešili. Mohla jsem si tedy nakonec vybrat peníze, abych se mohla projít po Brně a prozkoumat jeho krásy.

Domnívám se, že jedním z našich úkolů jakožto ombudsmanských institucí je nejen dohlížet nad fungováním formálních postupů v rámci státní správy, ale také vyhledávat v těchto státních úřadech osoby, které jsou schopné a ochotné snažit se nalézt řešení problémů občanů. Přeji si, aby se takové pomoci dostalo i občanům České republiky, Nizozemska i lidem jinde ve světě.

Děkuji vám za pozornost. Doufám, že vás to, co jste se tu dnes dozvěděli, inspirovalo. Za sebe mohu říct, že jsem si vyslechla zajímavé příběhy, které jsou mi zdrojem inspirace, a zajisté na mě velmi zapůsobilo i setkání s onou slečnou v bance. Děkuji.

Výstup z pracovního jednání „Metody práce“

Veronika Bazalová

Kancelář veřejného ochránce práv, Česká republika

veronika.bazalova@ochrance.cz

Klíčová slova

ombudsman, metody práce, neformální komunikace, právní poradenství

Abstrakt

Zástupci ombudsmanských institucí (Slovinsko, Nizozemsko, Česká republika, Slovensko, Gruzie, Polsko) sdíleli své zkušenosti o osvědčených, účinných a inovativních metodách své práce. Všichni ombudsmani směřují k méně formální komunikaci s lidmi, kteří se na ně obracejí. Takový postup může napomoci účinnější a rychlejší pomoci. V zemích, které dosud nezavedly systém bezplatné právní pomoci, zvažují, zda a do jaké míry radit stěžovatelům v obtížné situaci, neboť úkolem ombudsmana není poskytovat právní poradenství. Účastníci jednání podpořili otevřenost kanceláří ombudsmanů včetně možnosti stěžovatele jednoduše ověřit aktuální stav průběhu šetření svého podání. Ochránci si uvědomují důležitost ověření spokojenosti lidí, kteří je oslovují, a zvažují metody prověřování správného fungování svých kanceláří.

V rámci konference se uskutečnilo pracovní jednání zástupců evropských ombudsmanských institucí na téma metody práce. Průběh jednání byl rozdělen na dvě části – představení metod práce jednotlivých ombudsmanských institucí a následnou diskusi. Slovinská ombudsmanka ze své činnosti hovořila o telefonních linkách, na které mohou stěžovatelé zdarma volat s žádostí o informace. Slovinský ombudsman obdrží čtrnáct tisíc stížností ročně a z toho čtyři tisíce jsou kanceláří ombudsmana skutečně prošetřeny. Značné množství podnětů je zaregistrováno právě telefonicky. Ombudsman je snadno dostupný i v jednotlivých regionech, jelikož tam jsou přítomni pověření zaměstnanci. Ombudsman pořádá pravidelné návštěvy všech třinácti slovinských regionů. Ombudsman úzce spolupracuje s neziskovými organizacemi, pořádá osvětové akce pro veřejnost v souvislosti s významnými dny (např. na podporu žadatelů o azyl, lidí bez domova) a konference (domácí násilí, práva pacientů, práva lidí s mentálním postižením apod.).

Zástupkyně nizozemského ombudsmana se ve své prezentaci zaměřila na neformální vyřizování podnětů a na síť kontaktních osob. Při vyřizování podnětů se zaměstnanci kanceláře snaží sledovat cíl šetření, potřeby stěžovatele, efektivitu práce a nestrannost. Podněty se mimo jiné přijímají telefonicky skrze call centrum. Podobně jako slovinský ombudsman, nizozemský ombudsman dostává přibližně třináct tisíc stížností ročně a z toho čtyři tisíce jsou prošetřeny. Zástupkyně upozornila na to, že stěžovatelé s podněty mimo působnost ombudsmana jsou spokojenější s rychlou reakcí po telefonu, než kdyby museli čekat na zamítavou písemnou odpověď. Pro vyřizování podnětů po telefonu je vhodné mít kancelář uspořádanou ve formě *open space* tak, aby na sebe zaměstnanci viděli a mohli případy jednoduše konzultovat. Výhodou neformálního vyřizování podnětů je rychlé vyřízení, obnovení dobrého vztahu mezi stěžovatelem a úřady a nízké náklady.

Další osvědčenou metodou práce nizozemského ombudsmana je budování kontaktní sítě osob na jednotlivých úřadech. Tyto osoby, které jsou zaměstnanci úřadů, mohou poskytnout rychlé vysvětlení problému a asistovat při místních šetřeních. Zástupkyně zdůraznila nutnost naslouchat potřebám obou stran, jak stěžovatelů, tak státním institucím. V této souvislosti proběhla diskuse nad nezávislostí a nestranností ombudsmana resp. jeho spolupracovníků. Ombudsman by sice neměl mít tak úzké vztahy s úřady, ovšem je nutné s úřady dobře komunikovat. Systém kontaktních osob tak například velmi dobře funguje ve vztahu k nizozemským finančním úřadům.

Zástupce české Kanceláře ombudsmana uvedl čtyři inovativní metody práce – institut přizvané osoby, kombinování dotazníkového a místního šetření, víceborové místní šetření a formulování *soft* procesních standardů. Institut přizvané osoby použil český ombudsman při spolupráci s Českou obchodní inspekcí, kdy k místnímu šetření byl přizvaný pověřený zaměstnanec kanceláře ombudsmana. Výhodou této metody je prohloubení spolupráce, oboustranné obohacení, možnost ovlivnit výsledek šetření inspekčního orgánu. Kombinaci dotazníkové metody s místním šetřením ombudsman v minulosti použil při rozsáhlém šetření rejstříkových soudů a jejich přístupu k naplňování sbírky listin právníky osobami. Dotazníkem se zjistí prvotní informace a následné místní šetření může být díky tomu konkrétnější. Výhodou jsou nízké náklady, nevýhodou je časová náročnost.

Další popsanou metodou českého ombudsmana je víceborové místní šetření ve vyloučené lokalitě. Konkrétně se jednalo o oblast Předlice. Na místo vyjelo několik pověřených zaměstnanců kanceláře ombudsmana s cílem celkově posoudit situaci v lokalitě a navrhnout lokální politické reprezentaci možná řešení. Výhodou je rychlost šetření, kdy během několikadenní návštěvy jsou formulována doporučení. Nevýhodou je logistická náročnost (organizace, setkání zaměstnanců s politickou reprezentací, úředníky apod.).

Poslední inovativní metodou českého ombudsmana je formulování *soft* standardů. V konkrétním případě šlo o Desatero pro odškodňování újmy způsobené nesprávným úředním postupem, které doporučila respektovat i samotná vláda.

Zástupkyně Kanceláře slovenské ombudsmanky hovořila o vyřizování podnětů. Upozornila na to, že slovenská Kancelář sestává pouze z 18 právníků a celkově má 30 zaměstnanců. Podněty se přijímají formálním způsobem, písemnou formou. Neformální telefonická komunikace se používá pouze až v rámci vyřizování podnětu. Telefonická komunikace ve vztahu k úřadům je omezená, jelikož úřední osoby chtějí mít jistotu, že skutečně komunikují s osobou z Kanceláře ombudsmana. Ombudsman vede i šetření z vlastní iniciativy. Pro rok 2015 jsou prioritami ombudsmanky témata bezbariérového přístupu, restituční řízení, problematika informovaného souhlasu v oblasti vzdělávání dětí, předškolní vzdělávání a cizinecká policie. Ročně ombudsmanka řeší i stovky podání od dětí a mladistvých.

Zástupkyně kanceláře gruzínského ombudsmana uvedla, že gruzínský ombudsman má sedm regionálních kanceláří, které umožňují přímou práci se stěžovateli na lokální úrovni. Na dvou územích, kde momentálně probíhá válečný konflikt, má ombudsman kontaktní osoby. Gruzínský ombudsman pomáhá orgánům činným v trestním řízení zahájit vyšetřování, pokud má k dispozici důkazy. Pokud jsou vyčerpány všechny prostředky, může se ombudsman během šetření obrátit na gruzínského prezidenta. Toto se ovšem používá pouze ve výjimečných případech. Ombudsman má také možnost obrátit se na Parlament s žádostí o sestavení dočasné vyšetřovací komise. V rámci své osvětové činnosti by v tomto roce gruzínský ombudsman chtěl založit školu lidských práv.

Zástupkyně kanceláře polského ombudsmana ve své prezentaci upozornila na velikost a rozsáhlé pravomoci polského ombudsmana. Z toho se odvíjí i to, že v rámci kanceláře funguje oddělení předběžného posouzení stížností, které filtruje podněty v působnosti a podněty mimo působnost. Polský ombudsman má tři územní zástupce. Od roku 2012 fungují také tři telefonické linky, na kterých se poskytují základní informace o působnosti ombudsmana a základní právní informace.

Polský ombudsman slouží také jako národní monitorovací mechanismus dle Úmluvy OSN proti mučení. V rámci této funkce pověření zaměstnanci kanceláře provádějí neohlášené návštěvy zařízení spolu s experty z oblasti medicíny nebo psychologie. V rámci návštěvy hovoří s vedením zařízení, se zadrženými osobami (individuálně, ve skupinách) a zadržené osoby mohou podat stížnost. Polská ombudsmanka může odmítnout prošetřit nějaký případ, a to z etických důvodů.

Po prezentacích jednotlivých účastníků se přistoupilo k diskusi. Účastníci diskutovali především o fungování nizozemského call centra. To funguje

na principu neformálnosti ovšem pouze ve vztahu ke stěžovateli. Interně musí být všechny hovory zdokumentovány. Vždy je ovšem nutné brát v úvahu, co je v daném případě efektivní. Písemný výstup pro stěžovatele nemusí být užitečný. Avšak v některých případech, pokud stěžovatel ukáže výstup ombudsmana dotčenému úřadu, tak ten už užitečný být může. K námitce ověření věrohodnosti, že volá skutečně zaměstnanec kanceláře ombudsmana, zástupkyně nizozemského ombudsmana uvedla, že pro tyto účely je právě vytvořena síť kontaktních osob. Zástupce českého ombudsmana upozornil, že na webových stránkách českého ochránce jsou zveřejněna pravidla pro bezpečnou komunikaci, podle kterých si úřad může ověřit, že skutečně hovoří s pracovníkem Kanceláře ombudsmana.

Dalším tématem bylo použití situačního testingu (*mystery agent*). Účastníci debatovali o nutnosti záruk pro provádění situačního testování. Takovými zárukami může být předběžná informace o testování, zaslání zprávy prověřovanému subjektu k vyjádření nebo využití situačního testování vůči kanceláři ombudsmana (např. *mystery calling* v případě přijímání podnětů telefonicky).

Následně se debata zaměřila na poskytování právního poradenství, které ombudsmani většinou nemohou poskytovat, ale řada stěžovatelů jej očekává. Problém je o to palčivější v zemích, kde není účinný zákon o bezplatné právní pomoci.

Účastníci se zabývali i problematikou interní komunikace mezi zaměstnanci, například formou databáze případů. Následně diskutovali i možnost přijetí elektronické evidence spisu, do které by měli přístup samotní stěžovatelé, kteří by tak mohli sledovat vývoj své kauzy.

Inovativní metody práce v činnosti českého veřejného ochránce práv

Petr Polák

Kancelář veřejného ochránce práv, Česká republika

petr.polak@ochrance.cz

Klíčová slova

inspekční orgán, přizvaná osoba, místní šetření, státní správa, sociálně vyloučená lokalita, desatero

Abstrakt

Veřejná ochránkyně práv identifikovala v rámci své činnosti čtyři inovativní metody práce. Každá z metod práce přispívá k naplnění poslání českého ombudsmana (pomoc lidem a ochrana jejich práv a důstojnosti, podpora dobré správy, usilování o společnosti bez předsudků a prevence proti špatnému zacházení).

Účast pracovníka Kanceláře veřejného ochránce práv jako tzv. přizvané osoby na kontrole inspekčního orgánu posiluje postavení ochránce jako klíčového partnera pro státní správu, prohlubuje vzájemnou spolupráci a prostřednictvím odborných znalostí umožňuje přispět ke kvalitnímu výstupu dozorové činnosti.

Kombinace užití elektronických dotazníků a místního šetření pomáhá vytvářet obraz ochránce jako profesionálního a zodpovědného orgánu, který ctí zásadu materiální pravdy. Zpráva ochránce podložená empirickými poznatky je přesvědčivá a umožňuje ochránci účinně využívat zvláštní oprávnění (např. doporučení ke změně právních předpisů). Jedná se navíc o metodu, která není nákladná.

Několikadenní multioborové šetření v sociálně vyloučené lokalitě je efektivní a rychlou metodou práce v případě neutěšeného stavu obyvatel ohrožených chudobou a ztrátou bydlení. Doporučení ochránce k nápravě nezákonného stavu či odstranění nečinnosti mohou úřady začít realizovat prakticky ihned. Velice důležitý je následný monitoring vydaných doporučení.

Vytváření měkkých procesních standardů v průřezových oblastech práva a jejich následná kontrola posiluje dobrou správu, zvláště v situacích, kdy je platná právní úprava nejasná či neurčitá. Tím ochránce naplňuje úlohu doplňkového mechanismu ochrany práv. V kombinaci se zvláštním oprávněním ochránce, které využívá vztahů nadřízenosti a podřízenosti v exekutivní soustavě, může jít o účinný nástroj ke zkvalitnění činnosti státní správy ve vztahu k občanům.

METODA PRVNÍ

Pracovník Kanceláře veřejného ochránce práv jako tzv. přizvaná osoba na kontrole inspekčního orgánu

Okolnosti vzniku inovativní metody práce

Ochránce prošetřuje postup inspekčních orgánů při výkonu státní kontroly. Osoby, které se na ochránce obracují s podnětem, namítají, že inspekční orgán nezjistil dostatečně skutkový stav anebo že věc špatně kvalifikoval. Delikt, který se podle názoru stěžovatele stal, nebyl inspekčním orgánem stíhán. V roce 2010 se ochránce setkal s vyšším počtem stížností spotřebitelů, které směřovaly vůči postupu České obchodní inspekce. Ochránce zahájil šetření z vlastní iniciativy¹⁹, v němž šetřil postup inspekce při vyřizování podnětů spotřebitelů. V rámci šetření Česká obchodní inspekce přizvala zaměstnance Kanceláře veřejného práv jako osoby odborně způsobilé na kontroly několika podnikatelů (např. cestovní kancelář, předváděcí akce pro seniory). Účast zaměstnanců Kanceláře veřejného ochránce práv na několika kontrolách umožnila sledovat a posoudit práci inspektorů České obchodní inspekce a následně formulovat adekvátní doporučení ve zprávě o šetření z vlastní iniciativy. Z uvedeného šetření se vyvinula inovativní metoda práce, která již byla několikrát v činnosti ochránce úspěšně využita.

Související právní úprava

Zákon č. 552/1991 Sb., o státní kontrole; zákon č. 250/2012 Sb., o kontrole (kontrolní řád); zákon č. 634/1992 Sb., o ochraně spotřebitele; zákon č. 64/1986 Sb., o České obchodní inspekci; zákon č. 262/2006 Sb., zákoník práce; zákon č. 251/2005 Sb., o inspekci práce; zákon č. 561/2004 Sb., o předškolním, základním, středním, vyšším odborném a jiném vzdělávání (školský zákon).

Jiné dokumenty

Memoranda o spolupráci veřejného ochránce práv a vybraných správních orgánů²⁰ v oblasti ochrany před diskriminací z roků 2009 a 2010.

19 SPIS. ZN.: 3559/2011/VOP/TČN

20 Státní úřad inspekce práce, Česká obchodní inspekce, Česká školní inspekce

Výhody inovativní metody práce

- detailní seznámení se s prací správního orgánu „v terénu“ (praktické poznatky mohou vést ke změně pohledu ochránce na postup správního orgánu a lepší formulaci závěrů a doporučení v šetřeních ochránce)
- možnost ovlivnit výsledek konkrétní kontroly prostřednictvím fyzické účasti na místě (např. navrhováním důkazů, kladením dotazů zaměstnanců kontrolované osoby), případně i pomoc s právní kvalifikací v závěru kontroly
- prohloubení spolupráce ochránce a správních orgánů do budoucna – obě složky mají zájem na dobrém a zákonném fungování určitého sektoru veřejného života²¹ (ombudsman zde prostřednictvím svého pracovníka působí spíše jako instituce doporučující a podpůrná než dozorující, oboustranné obohacení)
- seznámení se s případy, které by ochránce rád řešil, ale nemůže, neboť se na něj osoba neobrátila (zejména v oblasti diskriminace souvisí s fenoménem „under-reporting“)

Nevýhody inovativní metody práce

- zaměstnanec KVOP má povinnost mlčenlivosti o skutečnostech, které se dozvěděl během kontroly (správní orgán může – ale nemusí – přizvanou osobu²² zbavit povinnosti mlčenlivosti ve vztahu k veřejnému ochránci práv)
- institut přizvané osoby slouží k poskytnutí odborné podpory správnímu orgánu, který kontrolu vede a zároveň nemá odborné znalosti pro posouzení dodržení povinnosti ze strany kontrolovaného (nemá nahrazovat právní kvalifikaci zjištěných skutečností, právní hodnocení si má učinit správní orgán sám bez intervence přizvané osoby)

²¹ Zaměstnání, poskytování zboží a služeb, vzdělávání, bydlení, životní prostředí, podnikání, veřejné zdraví

²² Zde zaměstnance Kanceláře veřejného ochránce práv

Poučení a výzvy do budoucna

- vyjasnit postavení zaměstnance KVOP jako přizvané osoby na kontrole inspekčního orgánu (zaměstnanec KVOP je přizván jako expert, jelikož má znalosti neoddělitelně spojené s působností VOP)
- zajistit zbavení povinnosti mlčenlivosti ve vztahu k ochránci
- umožnit přizvané osobě předložení připomínek k předmětu a šíři kontroly (rozsah kontrolovaných povinností u kontrolované osoby) před zahájením kontroly (např. formou interního připomínkového řízení) a seznámit se s podklady ještě před kontrolou na místě (např. scan kontrolního spisu).
- vyjasnit práva a povinnosti přizvané osoby ještě před zahájením kontroly (možnost klást dotazy kontrolovanému, možnost navrhnout důkazy, stanovisko přizvané osoby je součástí kontrolního spisu, souhlas přizvané osoby s kontrolními zjištěními včetně podpisu na protokolu o kontrole, možnost rozporovat kontrolní zjištění²³)
- seznámit se s kontrolními zjištěními před předáním protokolu o kontrole kontrolovanému (možnost ovlivnit výsledek kontroly)
- zabezpečit prvek nezávislosti ochránce na státní správě (možnost zahájit šetření z vlastní iniciativy, je-li pověřený zaměstnanec svědkem nezákonného postupu inspekčního orgánu; povinnost šetřit podnět doručený od kontrolovaného – případ řeší jiný zaměstnanec, než který byl účasten kontroly jako tzv. přizvaná osoba)

Konkrétní příklady z činnosti ochránce

1) Česká školní inspekce a kontroly školských poradenských zařízení

V létě roku 2012 přizvala Česká školní inspekce zaměstnance Kanceláře veřejného ochránce práv k dvaceti kontrolám školských poradenských zařízení. Nad těmito zařízeními, která mimo jiné doporučují dítěti změnu školy či školního vzdělávacího programu, nemá ochránce působnost (nejedná se o správní úřady). Předmětem státní kontroly bylo dodržování školského zákona a prováděcích vyhlášek na úseku vzdělávání dětí se speciálními vzdělávacími potřebami (dětí se zdravotním postižením či sociálním znevýhodněním). Jejich činnost je klíčová i s ohledem na dosud nevykonaný rozsudek Evropského soudu pro

²³ Zejména v situacích, kdy dostatečně neodrážejí expertní stanovisko přizvané osoby.

lidská práva D. H. a ostatní proti České republice z roku 2007. Kontroly odhalily, že školská poradenská zařízení nedodržují předpisy v mnoha případech (nedostatky v doporučeních, nedodržení lhůt pro vydání zprávy, dlouhá čekací doba na opakované vyšetření). Přizvaná osoba se vždy mohla seznámit na místě se všemi podklady a připomínkovat kontrolní protokol. Tato aktivita ochránce vedla také k postupné změně právních předpisů (novela školského zákona včetně připravovaného zřízení revizního pracoviště pro všechna poradenská zařízení v zemi).

Státní úřad inspekce práce a kontrola rovného zacházení na pracovišti

V roce 2009 Česká republika schválila antidiskriminační zákon, na základě kterého se ochránce stal národním subjektem pro rovné zacházení. Veřejný ochránce práv a Státní úřad inspekce práce v témže roce podepsali memorandum o vzájemné spolupráci. Přestože memorandum výslovně nezmiňuje problematiku přizvaných osob, v minulosti k využití této formy spolupráce (a její podřazení pod čl. 2 bod 2 řešící expertní poradenství) došlo. Naposledy v srpnu 2014, kdy Státní úřad inspekce práce řešil případ transsexuální ženy (MtF), která namítala nerovné zacházení na pracovišti a propuštění z pracovního poměru z důvodu pohlavní identifikace (diskriminační důvod). Kontrola úřadu prokázala, že zaměstnavatel neporušil zásadu nediskriminace vůči zaměstnankyni. Výpověď z pracovního poměru nijak nesouvisela s pohlavní identifikací zaměstnankyně, ale byla podložena neuspokojivými pracovními výsledky (včetně porušení pracovní kázně). Zaměstnanec Kanceláře veřejného ochránce práv sloužil jako odborná podpora inspektorce Oblastního inspektorátu práce při posuzování námitky diskriminace.²⁴ Úřad totiž uvedenou problematiku v rámci své působnosti dosud neřešil.

METODA DRUHÁ

Kombinace užití dotazníků a místního šetření ochránce

Okolnosti vzniku inovativní metody práce

V roce 2012 ochránce při vyřizování podnětů fyzických osob – podnikatelů zjistil, že sbírka listin, kterou v ČR vede sedm rejstříkových soudů, není naplněna údaji o hospodaření podnikatelů, které stanoví zákon o účetnictví. Rozhodl se zjistit, které okolnosti brání soudům k tomu, aby byla sbírka listin naplněna

²⁴ V úvahu přicházela jak přímá, tak i nepřímá diskriminace včetně diskriminace ve formě obtěžování (přestože zaměstnankyně procházela hormonální léčbou, kolegové na pracovišti ji neustále oslovovali mužským křestním jménem). Nejasná byla zpočátku i souvislost mezi poklesem pracovní výkonnosti zaměstnankyně a její hormonální léčbou.

požadovanými údaji. Ještě před provedením místního šetření na jednotlivých krajských soudech zaslal předsedům krajských soudů dotazník. Dotazník byl do té doby běžně využíván při provádění výzkumů v oblasti antidiskriminace, nikoliv v původní působnosti ochránce (ochrana před jednáním či nečinností správních úřadů). Poté, co ochránce obdržel odpovědi od všech sedmi předsedů soudů, provedl na krajských soudech místní šetření. Kombinace obou nástrojů umožnila ochránci zjistit přesněji skutkový stav, přizpůsobit místní šetření podmínkám na jednotlivých soudech²⁵ a především ověřit tvrzení předsedů soudů uvedená v odpovědích na dotazník ochránce. Při větším množství respondentů se běžně používá elektronický dotazník umístěný na internetových stránkách ochránce.

Související právní úprava

Zákon č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv; zákon č. 563/1991 Sb., o účetnictví; zákon č. 6/2002 Sb., o soudech a soudcích.

Jiné dokumenty

Souhrnná zpráva o činnosti veřejného ochránce práv za rok 2012 (legislativní doporučení).

Výhody inovativní metody práce

- nízké náklady na vytvoření a distribuci (elektronického) dotazníku
- snadné vyhodnocení odpovědí
- výsledky (elektronického) dotazování mohou ovlivnit další průběh šetření (rozšířit či zúžit předmět šetření, akcentovat konkrétní problém v šetřené problematice)
- místní šetření probíhá s hlubší znalostí věci (vliv na kladení otázek úředníkům, sběr klíčových důkazů apod.)
- zpráva o šetření podložená empirickými poznatky z dotazníků a místního šetření je přesvědčivější
- pomáhá vytvářet obraz ochránce jako profesionálního a zodpovědného orgánu, který ctí zásadu materiální pravdy

²⁵ Nejvytíženějším soudem byl kupříkladu Městský soud v Praze.

Nevýhody inovativní metody práce

- kombinace obou metod má dopad na délku šetření (šetření se prodlužuje)
- zvyšují se požadavky na odborné znalosti zaměstnanců (obor sociologie)
- fenomén non-response, dopad na reprezentativnost zjištění

Poučení a výzvy do budoucna

- provádět pilotáž na menším vzorku respondentů
- zabezpečit flexibilitu s ohledem na vývoj šetření (změna v baterii otázek v dotazníku, zvýšení či snížení počtu místních šetření podle vývoje šetření)
- při větším počtu otevřených otázek či respondentů (nad 10) se jeví vhodnější užívat elektronický dotazník umístěný přímo na webu ochránce

Konkrétní příklady z činnosti ochránce

Naplněnost sbírky listin rejstříkových soudů

Jak již bylo řečeno výše, ochránce v tomto šetření použil kombinaci dvou nástrojů z původní a antidiskriminační působnosti.

V první řadě byl použit dotazník určený pro předsedy soudů, zaměřený na zjištění rozsahu kontroly naplněnosti obchodního rejstříku ze strany rejstříkových soudů, jakožto i na identifikaci překážek v této oblasti a jejich možných řešení. Při koncipování dotazníku vycházel ochránce z prvotních informací získaných při pilotním šetření na vybraném rejstříkovém soudu a ze zkušeností tamějších pracovníků soudu, které komparoval s vyjádřením Ministerstva spravedlnosti.

Následně byla provedena faktická kontrola dokládání účetní závěrky na jednotlivých soudech (celkem sedmi). Naplňování sbírky listin účetními závěrkami bylo zjišťováno za období let 1996 až 2010. Konkrétní kontrolované subjekty byly vybrány náhodným způsobem pomocí generátoru náhodných čísel tak, že ve výsledku bylo zkontrolováno 2100 subjektů. Výsledná zjištění vedla ke stanovení podílu subjektů (ne)plnících zákonnou povinnost dokládat výsledky svého hospodaření.

Zvolená metoda byla vybrána v úmyslu prověřit, nakolik je aktuální stav naplněnosti sbírky listin závažný a v případě zjištění nízké míry naplněnosti bylo cílem detekovat překážky (ať už faktické či právní) bránící úplné naplněnosti sbírky listin, což se podařilo.

Šetřením ochránce zjistil velmi nízkou naplněnost sbírky listiny (28%).²⁶ Kontrolu naplněnosti sbírky listin soudy neprovádějí v odpovídajícím rozsahu, systematicky a z vlastní iniciativy. Soudy nejsou vybaveny dostatečně účinnými právními instrumenty k vymáhání zákonné povinnosti, jakož ani odpovídajícím personálním a materiálním zabezpečením. Poslanecké sněmovně ochránce adresoval doporučení, aby odstranila „duplicitu“ při dokládání účetních závěrek (jednou pro daňové účely správci daně, podruhé soudům za účelem publikace výsledků hospodaření) a stanovila účinnější sankční mechanismus při nesplnění povinnosti předložit účetní závěrku soudu. Ministerstvo spravedlnosti v současné době připravuje změnu dotčených právních předpisů v duchu doporučení ochránce.

METODA TŘETÍ

Šetření v sociálně vyloučených lokalitách – multioborové místní šetření

Okolnosti vzniku inovativní metody práce

Šetření v sociálně vyloučené lokalitě Předlice (městská čtvrť v Ústí nad Labem, Severní Čechy) v březnu 2013 bylo multioborovou záležitostí.²⁷ Vyžadovalo znalost hned několika právních odvětví (stavební právo, právo sociálního zabezpečení, sociálně právní ochrana dětí) a znalost základů sociální práce a mediačních/vyjednávacích technik. Navíc informace o situaci v lokalitě nebyly jednoznačné. Bylo proto nezbytné, aby se místního šetření účastnilo najednou několik specialistů (skupina 6 osob), kteří by byli schopni pružně reagovat na poznatky získané v terénu a formulovat na závěr pobytu v lokalitě konkrétní doporučení pro úřady (formou kulatého stolu). Tato doporučení (zachycená v úředním záznamu) se posléze stala součástí zprávy o šetření a jejich plnění bylo dále monitorováno. Předchozí šetření ochránce v obdobných lokalitách totiž ukázala, že pohled na věc pouze z jednoho úhlu pohledu²⁸ nevede k jeho faktickému, dlouhodobě udržitelnému, řešení. Problémy v sociálně vyloučených lokalitách jsou provázané a nelze je řešit izolovaně bez znalosti místních poměrů.

26 Zpráva o šetření ze dne 10. října 2012 je vedena pod sp. zn.: 64/2012/VOP/VBG.

27 Šetření bylo vedeno pod sp. zn.: 703/2013/VOP/JG

28 Kupříkladu pouze z pohledu ochrany práv dětí či stavebně-technických předpisů

Související právní úprava

Zákon č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv; zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon); zákon č. 359/1999 Sb., o sociálně-právní ochraně dětí, zákon č. 108/2006 Sb., o sociálních službách, zákon č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi, zákon č. 110/2006 Sb., o životním a existenčním minimu, zákon č. 117/1995 Sb., o státní sociální podpoře.

Jiné dokumenty

Doporučení veřejného ochránce práv a Ministerstva vnitra ČR pro obce a města pro předcházení tvorby a rozšiřování sociálně vyloučených lokalit se zdůrazněním zajištění potřeby bydlení (2009).

Výhody inovativní metody práce

- vyšetřovací oprávnění (rozhovor s úředníky, studium dokumentace) může ochránce vykonávat prostřednictvím několika pověřených zaměstnanců paralelně (každý specialista z Kanceláře veřejného ochránce práv hovoří vždy s konkrétním úředníkem či zástupcem samosprávy, dotčenou fyzickou osobou či zástupcem nevládní organizace) – důraz na rychlost a efektivnost
- obsažení několika oblastí práva (stavební právo a ochrana veřejného zdraví, sociálně-právní ochrana dětí, právo sociálního zabezpečení, zajištění sociálních služeb a výkon sociální práce)
- hmatatelné naplnění poslání ochránce – ochrana práv osob ve složitých životních situacích a ochrana před nečinností úřadů
- šetřený úřad po několika dnech od zahájení šetření zná názor ochránce a jeho doporučení, může neprodleně usměrnit svůj postup, výrazně se zkracuje doba mezi zahájením šetření a (formálním) vydáním zprávy o šetření a tím i zjednáni nápravy při nesprávném úředním postupu

Nevýhody inovativní metody práce

- intenzivní využívání několika zaměstnanců na seniorských pozicích (kombinace autority, znalosti, specializace a vysoké fundovanosti, dobrých vyjednávacích schopností, kompetence navrhnout jménem ochránce opatření k nápravě, odolnost vůči stresu) – blokována jejich práce na jiných (důležitých) tématech

- s ohledem na šíři a obecnost problémů je obtížné formulovat konkrétní a měřitelná doporučení – zejména pokud je konstatována nedostatečná sociální práce nebo chyby ve výkonu sociálně-právní ochrany dětí
- logistická náročnost (doprava, koordinace na místě – nutnost během dne vzájemně komunikovat ohledně konkrétních případů, pokud je zapotřebí dohledat informace ve spisové dokumentaci, kterou studuje na jiném úřadu kolega/kolegyně), rezervovaný postoj úřadů – nutnost jednat s vedoucími úřadů, nikoliv řadovými referenty, poslední den šetření nezbytnost jednat současně se všemi zúčastněnými úřady a vedoucími pracovníky, kteří jsou oprávněni přijímat opatření)
- časová náročnost (místní šetření je několika denní – první den je nutné navštívit danou lokalitu, hovořit s rodinami, nevládními organizacemi, úředníky na příslušných úřadech; před závěrečným setkáním s vedoucími pracovníky, příp. i tajemníkem města je zpracován obsáhlý úřední záznam, který obsahuje i doporučení k nápravě, ten je předán vedení města; ochránce uvedený záznam aprobejuje, vydá sdělení, že odkazuje na předaný záznam a očekává odpověď a informace o přijatých opatřeních)
- důsledné dohlížení na plnění doporučení ochránce a v případě potřeby opětovné místní šetření (v přiměřeném časovém horizontu), za účelem ověření splnění doporučení

Poučení a výzvy do budoucna

- pro zhodnocení sociální práce a sociálně-právní ochrany dětí je vhodné nedostatečnost ilustrovat na několika kazuistikách, které jsou zpracovány z pohledu sociálně-právní ochrany dětí, sociální práce i sociálního zabezpečení; což vyžaduje vysokou míru pečlivosti a koordinace mezi jednotlivými pracovníky, neboť uvedené problematiky vždy řeší jiný úřad
- efektivnější dopad doporučení by mohla zajistit přítomnost ochránce poslední den, kdy jsou vedoucím pracovníkům sdělována zjištění a doporučení

Konkrétní příklady z činnosti ochránce

Šetření v sociálně vyloučené lokalitě Předlice

V září 2013 eskalovala neutěšená situace sociálně vyloučené lokalitě Předlice (městská čtvrť Ústí nad Labem, Severní Čechy), kdy se v jednom z objektů zřítila stropní konstrukce, pod jejímiž troskami zahynula žena. Dalších více než 60 nájemníků (převážně romského etnika) se muselo z objektu vystěhovat. Vlastník domu své povinnosti vůči nájemníkům nesplnil. Náhradní ubytování proto zajišťovala samospráva (město). První devět dní nájemníci bydleli ve školní tělocvičně, následně se přestěhovali na ubytovnu. To byly první informace o sociálně-vyloučené lokalitě Předlice, které ochránce získal od obyvatel a nevládních organizací působících v této části Ústí nad Labem. Ochránce však byl rovněž informován o zoufalé situaci řady rodin, které obývají rozpadající se budovy právě v okolí zřízeného domu. Rodinám má být vyhrožováno odebráním dětí a hrozí další zřícení budov. Šetření ochránce se zaměřilo právě na vyřešení situace těchto rodin.

Jako první krok v šetření bylo provedeno třídní místní šetření, kterého se účastnilo šest pracovníků Kanceláře veřejného ochránce práv (zástupkyně oddělení stavebního řádu a životního prostředí, oddělení rodiny a zdravotnictví, oddělení sociálního zabezpečení a vedoucí právního odboru Kanceláře). Bylo provedeno šetření na místě (obhlídka objektů, zmapování jejich stavebně-technického stavu, obydlivosti, pohovory s obyvateli apod.) a posléze šetření na úřadech (stavební úřad, úřad práce, orgán sociálně-právní ochrany dětí). Pověřené pracovnice studovaly spisový materiál a hovořily s pracovníky úřadů. Následně na místě samém formulovaly závěry a zanesly je do úředního záznamu, jehož kopii předaly úřadům. Toto hodnocení prezentovaly dotčeným úřadům na společném jednání všech zainteresovaných subjektů. Z pověření ochránce vyzvaly úřady ke zjednání nápravy a stanovily konkrétní termíny plnění. Veřejný ochránce práv následně v plném rozsahu převzal toto hodnocení do zprávy o šetření. Zpráva byla vydána do dvou týdnů od ukončení místního šetření.

Jelikož úřady plně nezjednaly nápravu, přikročil ochránce v červenci 2013 k vydání závěrečného stanoviska, v němž navrhl konkrétní opatření k nápravě. V zájmu ověření splnění těchto opatření provedla nová ochránkyně osobní návštěvu Ústí nad Labem. Návštěva byla ukončena širokým jednáním o celkovém počtu 19 účastníků. Tato návštěva byla provedena s velkým časovým odstupem, neboť v mezidobí bylo Ústí nad Labem postiženo povodněmi a došlo k rezignaci veřejného ochránce práv. Všechny tyto okolnosti oddálily ověření splnění doporučení ochránce. V červenci 2014 pak případ ochránkyně uzavřela tím, že o nesplněných opatřeních informovala nadřízený úřad (Krajský úřad Ústeckého kraje).

METODA ČTVRTÁ

Od měkkých procesních standardů k usnesení vlády - Desatero dobré praxe podle ombudsmana pro posouzení žádostí o odškodnění za nezákonné rozhodnutí nebo nesprávný úřední postup

Okolnosti vzniku inovativní metody práce

Pokud český státní orgán způsobí při výkonu veřejné moci osobě škodu či nemajetkovou újmu (zejména následkem průtahů v řízení), má tato osoba nárok na odškodnění. Ještě předtím, než podá žalobu k civilnímu soudu, je povinna svůj nárok předložit jednomu z ústředních orgánů státní správy (nejčastěji ministerstvu), který má povinnost nároku posoudit a uzná-li ho opodstatněným, pak škodu či nemajetkovou újmu nahradit. O samotném postupu při posuzování nároku však zákon nic bližšího nestanoví. Pokud žádosti poškozené osoby ústřední orgán nevyhoví (případně vyhoví jen částečně), může se osoba obrátit na civilní soud. Ochránce se v roce 2010 setkal se stížnostmi, které se týkaly právě agendy odškodnění. Na základě dílčích poznatků z jednotlivých šetření formuloval měkké standardy činnosti – tzv. Desatero dobré praxe podle ombudsmana pro posouzení žádostí o odškodnění za nezákonné rozhodnutí nebo nesprávný úřední postup. Tyto standardy zveřejnil a následně provedl místní šetření u většiny ústředních orgánů státní správy, v nichž se zaměřil na dodržování Desatera. Zjistil, že ministerstva postupují nejednotně při výkladu platného zákona a neaplikují správně judikaturu Evropského soudu pro lidská práva. Desatero ombudsmana nebylo v praxi (až na výjimky) dodržováno. Svolal proto několik pracovních porad s ministerskými úředníky. Jelikož se situace u některých ústředních orgánů nezlepšila, obrátil se ochránce na vládu, která v roce 2012 doporučila členům vlády, vedoucím ostatních ústředních správních úřadů a vedoucím jiných správních úřadů Desatero ombudsmana přiměřeně dodržovat. Dodržování zmíněného Desatera ochránce dodnes monitoruje v jednotlivých šetřeních. Podobnou metodu hodlá ochránce využít za účelem sjednocení postupu vybraných inspekčních a dozorových orgánů.

Související právní úprava

Zákon č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem a o změně zákona České národní rady č. 358/1992 Sb., o notářích a jejich činnosti (notářský řád).

Jiné dokumenty

Desatero dobré praxe podle ombudsmana pro posouzení žádostí o odškodnění za nezákonné rozhodnutí nebo nesprávný úřední postup (2010).²⁹

Souhrnná zpráva o činnosti veřejného ochránce práv (2010 – 2013)

Výhody inovativní metody práce

- vyplnění mezery v zákoně (postup ústředního orgánu státní správy při posouzení nároku osoby žádající odškodnění není v českém právu podrobněji upraven)
- reálné promítnutí principů dobré správy (neurčitý právní pojem) do správní praxe
- transparentní postup při místních šetřeních (úřady ví, co ochránce přichází šetřit)
- standardy v sobě nesou určitou míru abstrakce – vyžadování jejich dodržování vede k postupnému sjednocení (do té doby nejednotné) správní praxe

Nevýhody inovativní metody práce

- monitoring implementace procesní standardů vyžaduje delší časové období
- intenzivní využívání několika zaměstnanců na seniorských pozicích (dobré vyjednávací techniky při prosazování soft law, znalost několika právních odvětví)

Poučení a výzvy do budoucna

- monitoring dodržování standardů vyžaduje vytvoření interních mechanismů pro sledování správní praxe napříč veřejnou správou (zajistit informovanost uvnitř Kanceláře veřejného ochránce práv, jelikož agenda odškodnění je průřezová³⁰)

29 Dostupné z <http://www.ochrance.cz/stiznosti-na-urady/pripady-a-stanoviska-ochrance/desatero-odskodnovani/>.

30 Podobně jako otázka svobodného přístupu k informacím či postup inspekčních a dozorových orgánů.

Konkrétní příklady z činnosti ochránce

Desatero dobré praxe podle ombudsmana pro posouzení žádostí o odškodnění za nezákonné rozhodnutí nebo nesprávný úřední postup

Na základě poznatků z postupů Ministerstva spravedlnosti a Ministerstva práce a sociálních věcí při odškodňování, ochránce v listopadu 2010 formuloval Desatero dobré praxe podle ombudsmana pro posouzení žádostí o odškodnění za nezákonné rozhodnutí nebo nesprávný úřední postup (dále jen „Desatero“), které zároveň zveřejnil. V Desateru vymezil základní (zejména procesní) standardy, které by měly ministerstva a jiné ústřední orgány státní správy (dále jen „ústřední orgány“) dodržovat při vyřizování žádostí o odškodnění dle zákona č. 82/1998 Sb.

Následně se v rámci své činnosti zaměřil na zkoumání, jakým způsobem je Desatero dodržováno, příp. jestli při jeho dodržování v praxi mohou vznikat nějaké problémy či nejasnosti. Ochránce zahájil šetření z vlastní iniciativy ve vztahu k jednotlivým ústředním orgánům. Realizoval několik místních šetření, v rámci kterých nahlížel do spisů (žádostí), které ústřední orgány vyřizovaly za poslední rok.

Šetřením ochránce zjistil, že některé ústřední orgány se s žádostmi o odškodnění téměř nesetkávají, příp. v minimálně míře. V těchto případech ochránce nemohl hodnotit dodržování Desatera, neboť to z objektivních důvodů nebylo možné.

Ochránce dále zjistil, že jen tři ústřední orgány vyřizují žádosti o odškodnění v souladu s Desaterem. Ostatní ústřední orgány měly zejména problémy s dobrovolným odškodňováním v případě zjištění pochybení (hájily spíše fiskální zájmy státu), některé nesprávně pracovaly s novými instituty zákona o odškodňování (nemajetková újma za dlouhotrvající řízení) a nesprávně se některé nechaly v soudních řízeních zastupovat advokáty (ačkoliv k tomu mají dostatečný aparát).

Po shrnutí všech poznatků uspořádal ochránce koncem roku 2011 kulatý stůl. Vedl diskusi nad Desaterem (také s poukazem na judikaturu, zejména s ohledem na právní zastupování ministerstev) a analyzoval nedostatky, které u ústředních orgánů zjistil. Účelem setkání u kulatého stolu byla také vzájemná výměna informací, v čem by mohly úřady svou činnost zlepšit. Některé ústřední orgány ale nebyly ochotny změnit svoji zavedenou praxi při posuzování nároků.

Proto ochránce o svých zjištěních a postupech některých ústředních orgánů při předběžném projednání nároků o odškodnění vyrozuměl vládu ČR. Požádal ji jednak o odstranění nevhodné praxe ministerstev a dalších ústředních správních orgánů při projednávání žádostí, ale také, aby svým usnesením zavázala dotčené správní úřady k dodržování Desatera. Vláda usnesením ze dne 15.

srpna 2012 č. 593 vzala na vědomé vyrozumění ochránce a doporučila členům vlády, vedoucím ostatních ústředních správních úřadů a vedoucím jiných správních úřadů Desatero přiměřeně dodržovat.

Pokud se tedy nyní na ochránce obrátí osoba napadající nesprávný postup či nečinnost ústředního orgánu při vyřizování žádosti o odškodnění, posuzuje ochránkyně, zda konkrétní úřad postupoval přiměřeně podle Desatera. Nejčastěji se jedná o případy spadající do resortu spravedlnosti.

Výstup z pracovního jednání „Komunikace a transparentnost“

Anna Láničková

Kancelář veřejného ochránce práv, Česká republika

lanickova@ochrance.cz

Klíčová slova

sociální média, transparentnost, děti, osvěta, nepopulární témata

Abstrakt

V rámci konference se sešli zástupci vybraných ombudsmanských institucí, aby se podělili o své zkušenosti týkající se komunikace s veřejností a médii a také transparentnosti činnosti úřadů. V průběhu prezentací i následné diskuse se věnovali různým tématům, která se týkala využití sociálních médií či šíření osvěty mezi dětmi a nezletilými. Významná část pracovního setkání byla věnována rovněž způsobům vyrovnání se s negativními reakcemi veřejnosti na obecně nepopulární témata.

Pracovního jednání se zúčastnili zástupci ombudsmanských institucí z Maďarska, Slovenska, Slovinska, Gruzie a České republiky. Každý z účastníků v první části pracovního setkání vystoupil s vlastním příspěvkem. Byla prezentována činnost jednotlivých institucí způsoby, kterými komunikují s veřejností. Praxe všech se v mnoha aspektech shoduje: mají internetové stránky, někteří hojně využívají i sociální média a také rozesílají newslettery popisující, čím se ombudsmané v současné době zabývají. Instituce pořádají tiskové konference a vydávají souhrnné zprávy o své činnosti.

Gruzínský ombudsman uvedl, že probíhají i četná osobní setkání s občany z různých koutů země. Jeho úřad má kromě hlavního pracoviště ve městě Tbilisi dalších sedm poboček v jednotlivých regionech, a přístup občanů ke službám ochránce je tak usnadněn. Kromě osobních setkání úřad využívá i online komunikaci a nové formy technologií. Tiskové oddělení jejich úřadu má v současné době nahrávací místnost pro vytváření kratších videí či dokumentů a ke komunikaci využívá i sociální média.

Poradce pro média a komunikaci slovenské Kancelárie veřejného ochránce práv zaměřil svůj příspěvek právě na využívání sociálních médií pro prezentaci práce ochránkyň. Tato média jsou snadno dostupná, umožňují rychlou reakci

a jsou velmi účinná. Jsou také čím dál tím více užívaná například i tradičními médii a novináři. Veřejná ochránkyně práv používá pro styk s veřejností také audiovizuální díla, a Kancelář proto vytvořila i kanál na serveru *Youtube*. Poradce zdůraznil roli obrazového materiálu pro zvýšení čtenosti zpráv. Jako příklad uvedl šetření ochránkyně týkající se podmínek v diagnostických ústavech, které se mimo jiné týkalo i finančních normativů na celodenní stravu umístěných dětí. Sdělil, že v době šetření byl denní rozpočet 2 eura na stravu pro jedno dítě na jeden den. Toto zjištění ochránkyně se nesetkalo s přílišným zájmem veřejnosti, a proto Kancelář nechala sestavit balíčky s potravinami v hodnotě stanovených dvou eur a přinesla je poslancům slovenského parlamentu, aby názorně ukázala, jak denní strava dětí umístěných v diagnostickém ústavu vypadá. Tyto obrázky pomohly k tomu, aby se o problém začala zajímat širší veřejnost včetně ústavních činitelů.

Zástupkyně české Kanceláře veřejného ochránce práv účastníkům představila televizní cyklus *Ochránce*, půlhodinový pořad, který je postaven na příbězích skutečných stěžovatelů. V pořadu vystupuje veřejná ochránkyně práv, její zástupce i právníci Kanceláře. Ti všichni nejen vysvětlují, jak byl konkrétně případ vyřešen, ale také jaká práva v dané situaci lidé mají, jak má vypadat správný postup úřadů a jak se lidé mohou bránit proti případnému nesprávnému postupu. Vysílání pořadu se ukázalo být velmi účinným prostředkem osvěty, protože se po odvysílání jednotlivých dílů pravidelně zvyšuje počet dotazů a podnětů s podobnými problémy, jaké popisoval i odvysílaný díl. V posledních letech byl realizován také interaktivní projekt s názvem „Večer s ombudsmanem“ a kampaň „Zajímáte nás“. Zástupkyně české Kanceláře se ve svém příspěvku dotkla otázky ve společnosti nepopulárních témat a způsobů, jak taková témata nejvhodněji zprostředkovat širší veřejnosti a vyhnout se tak nepochopení a dezinterpretacím, které některá témata mohou vyvolat. Ve svém projevu se zaměřila i na komunikaci se specifickou skupinou, kterou jsou nezletilí. Těm je určena samostatná internetová stránka, která byla vytvořena tak, aby byla dostatečně informativní a zároveň maximálně srozumitelná. Ochránkyně v rámci návštěvy jednotlivých krajů navštěvuje i některé školy, do budovy Kanceláře se rovněž vypravují školní exkurze s cílem seznámit se s činností ochránce.

Zástupkyně slovinské ombudsmanské instituce zaměřila svůj příspěvek na spolupráci úřadu s nevládními organizacemi, která má sloužit jako jeden z prostředků šíření osvěty o lidských právech. Tato spolupráce se týká témat spojených s fungováním národního preventivního mechanismu, právy lidí se zdravotním pojištěním, diskriminací osob apod. Spolupráce s nevládními organizacemi se týká i tématu veřejných a transparentních postupů při zpracování projektů, která mohou mít zásah do životního prostředí. Tyto organizace s ombudsmankou úzce spolupracují, poskytují jí informace získané ze své činnosti, připravují podklady, předkládají návrhy apod. Ombudsmanka pořádá pravidelná

setkání s těmito organizacemi za účelem výměny poznatků z praxe, diskuse nad palčivými otázkami apod.

Jako poslední se svým příspěvkem vystoupil delegát z Maďarska. I on zdůraznil potřebu spolupráce s nevládními organizacemi. Ty mají již utvořené vztahy s okolím a s veřejností a ombudsmanka tak může mít větší vliv na širší okruh veřejnosti. Její Kancelář by měla sloužit kromě ochrany lidských práv také k posilování osvěty. Při své činnosti musí Kancelář vzít v úvahu potřeby a povahu jednotlivých cílových skupin a neustále se pokoušet o maximální srozumitelnost.

Druhá část workshopu byla otevřena diskusi nad otázkami, které v průběhu prezentací podnítily hlubší zájem přítomných. Veřejní ochránci práv se už ze samotné povahy jejich činnosti musejí věnovat také tématům, která jsou ve společnosti často velmi nepopulární. Musejí se proto umět vyrovnat i s nepříznivými reakcemi a neustále se snažit vést diskusi a vysvětlovat svůj postoj. Někteří z přítomných účastníků měli sami negativní zkušenosti s takovými nepříznivými reakcemi a podělili se o způsob, kterým situaci běžně řeší. Shodli se, že je nutné neustále komunikovat, odpovídat na nepříznivé komentáře pokud možno v co nejkratší době a snažit se ustavičně vysvětlovat protistraně svůj postoj. Pro komunikaci s médií je nutno připravovat krátké srozumitelné tiskové zprávy, které mohou médiím usnadnit práci a pomoci jim správně pochopit danou problematiku.

Diskutující se shodli, že je nutno věnovat zvláštní pozornost dětem a používaný jazyk přizpůsobit tak, aby byl snáze srozumitelný. Ke komunikaci je nutno používat ty informační kanály, které jsou dětmi a mladistvými běžně využívány, jako například sociální sítě. Ombudsmané mají také vlastní speciální webové stránky věnované pouze této cílové skupině a pravidelně navštěvují školy. Maďarský zástupce uvedl, že spolupracují s různými známými osobnostmi, ke kterým mají děti blízko, a tak se dostávají více do povědomí dětí. Zástupce ze Slovenska vyzdvihl roli komunikační služby *Skype*, která bývá využívána pro virtuální návštěvu ochránkyň a právníků Kanceláře ve vyučování. Ombudsmanské instituce z více zemí také pořádají různé umělecké soutěže s tématy z každodenního života i s tématy pro ně palčivými. Gruzínský ombudsman uvedl, že pořádají on-line vzdělávací kurzy a snaží se do nich zapojit školy z různých regionů. Účastníci workshopu se shodli, že je nutno započít se systematickým vzděláváním dětí o lidských právech.

Zástupci ombudsmanských institucí se shodli na nezbytnosti využívání sociálních médií jako prostředků komunikace s veřejností. Jsou to již zcela běžně využívané prostředky komunikace a na tento vývoj je třeba reagovat. Je ovšem nutné pamatovat na to, že se v populaci vyskytuje určitá skupina obyvatel, kupř. starší lidé, která sociální média zatím příliš nevyužívá.

Komunikace s veřejností

Iva Hrazdílková

Kancelář veřejného ochránce práv, Česká republika

iva.hrazdilкова@ochrance.cz

Klíčová slova

komunikace, public relations, osvěta, média, web, sociální média

Abstrakt

Příspěvek mapuje vývoj komunikace veřejného ochránce práv v uplynulých patnácti letech. Analyzuje obsahový posun v komunikaci od poskytování informací k současnému důrazu na osvětovou činnost a zvyšování právního povědomí lidí. Nástup nových technologií a komunikačních kanálů přináší nové výzvy, klade požadavky na operativnost a kreativitu, což klade vyšší nároky na personální zajištění. Změny v postoji ochránce ke komunikaci dokládá i skutečnost, že po patnácti letech existence vůbec poprvé začal využívat i klasické reklamní nástroje.

Podle zákona o veřejném ochránci práv má ochránce průběžně informovat veřejnost o své činnosti. Zároveň mu zákon dává možnost použít medializaci jako sankci v případech, kdy se mu nepodaří přesvědčit chybný úřad či instituci, aby svá pochybení dobrovolně napravily.

Role PR

Jestliže chce ombudsman kultivovat společnost, vést úřady a instituce k dobré správě, odstraňovat případy porušení práv, prosazovat legislativní změny a zvyšovat právní povědomí lidí, musí mít dobrou reputaci. Pouze tehdy, pokud se ombudsman těší důvěře lidí, může měnit jejich postoje a jednání. Českému veřejnému ochránci práv se to po celých 15 let dařilo. V pravidelných průzkumech veřejného mínění se vždy řadil na špici a patřil mezi nejdůvěryhodnější osobnosti české společnosti. Velkou roli v tom hrála i komunikace s veřejností, proto veřejný ochránce práv hned v prvním roce své činnosti zřídil funkci tiskového mluvčího.

Nyní, po 15 letech existence veřejného ochránce práv, nabyla komunikace s veřejností takových rozměrů a rozmarnosti, že Kancelář veřejného ochránce práv postupně začíná aktivitu PR i personálně posilovat, takže aktuálně se dá hovořit o tom, že do budoucna možná vznikne oddělení komunikace s veřejností.

Od informování k osvětě

V prvních letech se komunikační aktivity soustředily zejména na zveřejňování pravidelných zpráv pro Poslaneckou sněmovnu, obvykle jednou za měsíc vydávané tiskové zprávy obsahující zevšeobecnění poznatků ochránce z šetření. Budovaly se vztahy s médii, ať už prostřednictvím pravidelných tiskových konferencí, domlouvaných rozhovorů apod. Hned v roce 2001 byla také zřízena jednoduchá webová stránka. Hlavním cílem veškerých komunikačních aktivit v této době bylo představovat činnost ochránce, vysvětlovat veřejnosti jeho působnost a pravomoci.

V průběhu dalších let začalo postupně narůstat přesvědčení, že pouze informovat o činnosti nestačí, že je nutné lidi více poučovat o jejich právech. Jedním z prvních nástrojů osvěty byl televizní pořad Případ pro ombudsmana, který v roce 2005 začala pravidelně vysílat veřejnoprávní Česká televize. Každý půlhodinový díl komplexně představil a rozebral jeden případ, kterým se ochránce zabýval. Reportážním způsobem byly natáčeny rozhovory se stěžovateli i s úřady, kterých se případ týkal. Ochránce s právníkem, který případ řešil, komentoval průběh šetření i to, jaké nápravy bylo dosaženo. Cílem pořadu bylo ukázat, jak ochránce lidem pomáhá, současně však mohl být poučením pro všechny v obdobných situacích.

Zásadním zlomem byl rok 2010, kdy druhý český ombudsman vyslovil názor, že většina problémů, s nimiž se na něj lidé obracejí, pramení z neznalosti a neinformovanosti. Lidé nejsou dostatečně informováni o svých právech a povinnostech. Na druhou stranu, složitost životních situací a složitost práva kladou značné požadavky na úředníky, kteří mnohdy chybují rovněž z neznalosti a nepochopení. V takovém prostředí snadno dochází k porušování práv či diskriminaci, obzvláště v případech určitých znevýhodněných skupin lidí.

V posledních pěti letech tedy ombudsman informuje o své práci a poznatcích, ale stejně intenzivně také společnost vzdělává.

Vztahy s médii

Každý měsíc pořádáme tiskovou konferenci k zásadním tématům a poznatkům z činnosti. Kromě toho pořádáme příležitostné brífinky v rámci konferencí. Komunikace se nesoustředí jen na celostátní média, ale pozornost věnujeme i regionálním novinářům, ať už v souvislosti s případy vztahujícími se ke konkrétním regionům nebo v souvislosti s cestami ochránkyně do regionů.

Průměrně jednou za týden dostávají novináři tiskovou zprávu k vybranému tématu nebo zajímavému případu. Kromě toho jim každý měsíc poskytujeme sadu 10-15 aktuálně ukončených zajímavých případů mapujících celou působnost ochránce.

Dosažitelnost pro média je prakticky permanentní, velmi detailně se věnujeme všem dotazům novinářů, i když se ptají na témata, kterým se např.

ochránce aktuálně nevěnuje. Odpovědi poskytujeme podle složitosti a urgentnosti během 12, maximálně 24 hodin, ale obvykle v řádu dvou hodin. Vždy se snažíme poskytnout novinářům dostatek informací a srozumitelně vysvětlit problém, abychom dosáhli maximální přesnosti jejich článků (a zprostředkovateli tak zvyšovali informovanost veřejnosti). Každý den jednáme průměrně se čtyřmi novináři a obvykle s každým o jiném tématu.

Všechna celostátní média realizují s ochráncem minimálně jednou za rok velký profilový rozhovor, stejný zájem mají i společenské časopisy s vysokou čteností.

Výsledky jsou povzbudivé: informace o činnosti ochránce jsou častěji publikovány, objevují se ve všech médiích.

Něco málo statistik pro ilustraci:

V roce 2001, tj. v prvním roce činnosti, se ochránce objevil v 1800 zprávách, rozhlasových a televizních pořadech. V roce 2005 už se jednalo o 2700 zpráv, reportáží, televizních a rozhlasových vystoupení. V loňském roce jsme se přiblížili k hranici 5000 publikovaných či jinak zveřejněných informací v médiích, rozhovorů, televizních reportáží apod.

Televizní pořad

Původní televizní pořad doznal v roce 2010 výrazné změny. Získal na dynamice a posílena byla jeho osvětová role. Nový pořad Ochránce je stále postaven na příbězích skutečných stěžovatelů, ale jejich zpracování je jiné. Půlhodinový pořad tvoří 3 případy, v nichž stěžovatelé vyličí problém, který řešili. S jejich příběhem se tak mohou diváci ztotožnit. Aktivní vystoupení právníků Kanceláře veřejného ochránce práv i ochránkyně nebo jejího zástupce pak směřuje nejen k vysvětlení, jak byl případ vyřešen, ale soustředí se zejména na vysvětlení, jaká práva mají lidé v dané situaci, jak je možné uvedené problémy řešit, jak má vypadat správný postup úřadů či jiných institucí, jak se lidé mohou bránit.

Pořad má dobrou sledovanost, což dokládá zvýšený počet dotazů a podnětů s podobnými problémy, jaké popisoval i právě odvysílaný díl.

V současné době připravujeme s veřejnoprávní televizí další osvětový pořad, na němž se budou podílet i další právní instituce sídlící v Brně (Ústavní soud, Nejvyšší soud, Nejvyšší správní soud aj.).

Web

Z původně malé webové stránky jsme zejména v posledních pěti letech vybudovali informační portál s téměř čtvrtmilionovou návštěvností za rok. Kromě aktuálních informací a tiskových zpráv web obsahuje návody, jak postupovat při řešení různých životních situací, kompletní zprávy z šetření vybraných

případů, rozsáhlé zprávy z návštěv zařízení, v nichž se nacházejí osoby omezené na svobodě, publikace, připomínky ochránce k zákonům apod.

Stránky navštěvuje nejen veřejnost, ale i řada novinářů, kteří právě zde čerpají inspiraci a informace.

V roce 2012 vytvořil ochránce speciální webové stránky pro děti. Informuje je o tématech, která pro ně mohou být zajímavá a užitečná. Prostřednictvím této webové stránky mohou děti posílat dotazy a podněty ochránci. I když se návštěvnost této stránky pohybuje v řádu několika tisíc za rok, neustále stoupá.

Facebook

V polovině roku 2013 jsme založili facebookovou stránku veřejného ochránce práv. Počátečním cílem bylo stát se součástí komunity v rámci této sociální sítě, postupně se zde etablovat a snažit se šířit informace o činnosti ochránce, ale tímto méně formálním způsobem zlepšovat právní povědomí lidí. Facebooková stránka tedy v první řadě vycházela z informací, které jsme poskytovali médiím a zveřejňovali na webu. Doplněvaly to informace o aktuálním dění, sdílené komentované odkazy na zajímavé články apod. Sledovanost stránky sice rostla, ale jen velmi pozvolna.

V posledním měsíci se situace výrazně zlepšuje nástupem nové pracovnice, která se na prezentaci ochránce na sociálních sítích specializuje. Četnost našich příspěvků i jejich atraktivita se zvýšila, narůstá počet sdílení, komentářů, zvyšuje se zapojení lidí. Informace o ochránci se tak začínají rozšiřovat i v rámci tohoto prostředí.

Newsletter

Vzhledem k tomu, že ne vždy média informují o všem, čím se ochránce zabývá, nebo se tématům nevěnují s podrobností, kterou bychom si představovali. Začali jsme na konci loňského roku pravidelně rozesílat elektronický newsletter, k jehož odběru je možné se přihlásit prostřednictvím webových stránek. Newsletter je v současné době rozesílán na přibližně 2000 e-mailových adres (poslanci, senátoři, starostové obcí, úředníci, nevládní organizace, novináři, jednotlivci z řad veřejnosti aj.) a každý měsíc přináší přehled nejdůležitějších témat, kterým se ochránkyně věnovala.

Večery s ombudsmanem / Zajímáte nás

Na podzim roku 2013 jsme realizovali úspěšný projekt „Večer s ombudsmanem“. Menším obcím jsme nabídli možnost uspořádat setkání občanů s ombudsmanem a jeho právníky, během něhož se dozví, s čím jim může ochránce pomoci, ale také si sami vyzkoušejí, jak se dají řešit problémy, s nimiž se lidé na ochránce často obracejí. Připravena byla 3 témata, z nichž si obyvatelé obce mohli předem vybrat, které je zajímavá nejvíc. Tomu se pak „Večer s ombudsmanem“ podrobněji

věnoval. Jednalo se o témata péče o blízkou osobu (spojené s problémem ztráty zaměstnání a diskriminací), obtěžování nadměrným hlukem a téma spotřebitelských sporů. Večer s ombudsmanem byl postaven na principu „poslouchej – dívej se – vyzkoušej si“. Základem bylo interaktivní divadlo, které ukazovalo hrdinu řešícího vybranou životní situaci. Diváci se mohli zapojovat, sami navrhopvat, jak postupovat, jak se bránit. Ochránce a jeho právníci pak problém objasnili a vysvětlili lidem jejich práva, poučili je, jak jednat s úřady apod.

Vzhledem k velmi pozitivnímu ohlasu se tato setkání občanů s ochránce stala součástí kampaně „Zajímáte nás“. Jedná se o jednodenní návštěvy ochránkyň v regionech, během nichž je v krajském městě otevřen dočasný stánek pro příjem podnětů. Ochránkyň se setká se zástupci obcí, navštíví vybrané zařízení, kde jsou lidé omezeni na svobodě, připraven je speciální osvětově vzdělávací program pro studenty středních škol a večer se pak koná beseda s občany některého z dalších měst regionu spojená opět s interaktivním divadlem.

Reklamní kampaň

V letošním roce se díky projektu Společně k dobré správě (financovaný z ESF) podařilo vůbec poprvé za existenci ombudsmana v ČR realizovat malou reklamní kampaň. Jejím cílem je připomenout lidem, čím se ombudsman zabývá a s čím jim naopak nemůže pomoci, a povzbudit je, aby se na něj obrátili, pokud se ocitnou ve složité životní situaci.

Kampaň zahrnuje plakáty distribuované zejména do všech obcí ČR, letáky a poster y v městské hromadné dopravě v Praze, Brně a Ostravě a polep tramvají.

Vzdělávání

Díky projektu Společně k dobré správě se podařilo zintenzivnit vzdělávací činnost ochránce. Již dříve pořádal odborné semináře a workshopy, ale díky finančním prostředkům z projektu ESF se této aktivitě může více věnovat. Každý rok upořádáme několik desítek seminářů, konferencí, workshopů a dalších školení pro úředníky, nevládní organizace a další odborníky. Jedná se o odborné akce, jejichž cílem je sjednocovat praxi úřadů, diskutovat s úředníky o uplatňování některých zákonů v praxi a zejména o dosažení dobré správní praxe. V uplynulých letech jsme takto proškolili stovky úředníků. Dosáhli jsme tak zvýšení pozitivního vnímání veřejného ochránce práv, posílení důvěry v očích odborné veřejnosti, což ochránce následně pomáhá při šetření stížností a prosazování nápravy, pokud zjistí na straně úřadů či jiných institucí nedostatky.

Intenzivně se věnujeme také osvětě mezi mladými lidmi. Umožňujeme školám exkurze spojené s přednáškami o činnosti veřejného ochránce práv, sami nabízíme středním a vyšším školám speciální vzdělávací program, který jsme v rámci projektu Společně k dobré správě připravili.

Výstup z pracovního jednání „Ovlivňování právní úpravy a judikatury“

Sára Dagmar Norková

Kancelář veřejného ochránce práv, Česká republika

norkova@ochrance.cz

Klíčová slova

ovlivňování legislativy; výroční zprávy; praxe; ústavní soudy; spolupráce s vládou

Abstrakt

V rámci pracovního jednání se sešli zástupci ombudsmanských institucí z České republiky, Gruzie, Maďarska, Polska, Slovenska a Slovinska, aby diskutovali o svých zkušenostech s ovlivňováním právní úpravy. Pravomoci i praxe jednotlivých ombudsmanských institucí se v jednotlivých zemích částečně liší. Odlišnosti jsou důsledkem různého způsobu zakotvení institutu ombudsmana v právních řádech a reálné ochoty ke spolupráci ostatních složek státní moci.

Pracovní setkání probíhalo formou kulatého stolu. Moderátorka vždy nadnesla problémovou otázku, ke které se zástupci jednotlivých ombudsmanských institucí postupně vyjadřovali. Díky tomuto přístupu mohli účastníci pružně reagovat na odpovědi svých kolegů, porovnávat své zkušenosti a klást doplňující otázky.

Úvodní otázka se týkala úlohy ombudsmana v daných zemích. Účastníci se shodli na tom, že podstata jednotlivých ombudsmanských institucí je velmi podobná. Hlavní úlohou je pomoc občanům proti nezákonným zásahům ze strany správních orgánů nebo jejich nečinnosti a proti diskriminaci. Dále ombudsman funguje jako monitorovací orgán například v oblasti správních vyhoštění a působí preventivně proti špatnému zacházení.

Maďarský a slovinský zástupce vymezili dvě hlavní úlohy, které podle nich ombudsman má. Je v prvé řadě ochráncem osob (*people's advocate*) a hlídacím psem (*watchdog*), s tím, že každý ombudsman má tendenci upřednostňovat jeden z těchto dvou hlavních úkolů. Polská ombudsmanka se vyjádřila v tom smyslu, že pozici ombudsmana takto nevnímá. Není typickým hlídacím psem, protože ombudsman sám je součástí státu. Hlídací pes má sledovat situaci

zvenčí a nemá možnost situaci aktivně měnit, přičemž ombudsman takové možnosti má.

Další diskutovanou otázkou byly druhy orgánů a zařízení, které spadají do působnosti ombudsmana. V průběhu diskuze vyšlo najevo, že úpravy jsou si v mnoha aspektech velmi podobné. Do působnosti ombudsmanů spadají správní orgány, dále zařízení, kde se nacházejí osoby omezeny na svobodě, a pouze ve vymezených případech mohou do působnosti spadat i soukromé osoby.

Co se diskriminace týká, ve většině zemí nemají soukromé osoby povinnost poskytovat informace nebo jinak s ombudsmanskou institucí spolupracovat (pokud je problematika rovného zacházení v jejich působnosti). Státem, kde oblast rovného zacházení a ochrany před diskriminací do působnosti ombudsmana nespadá, je Slovensko. Případy diskriminace jsou ale řešeny Střediskem pro lidská práva Slovenské republiky.

Zástupce gruzínské instituce zmiňoval fakt, že gruzínská vláda váhala s rozšířením pravomocí ombudsmana v oblasti diskriminace. Gruzínské vládě byl předán návrh na rozšíření pravomoci v oblasti diskriminaci ombudsmana i na soukromé osoby. Důvodem tohoto návrhu byla neefektivita diskriminačního zákona. Vláda s řešením této otázky váhala, protože na jedné straně zde byl ombudsman, který se snažil, aby nastavený systém ochraňoval osoby, které jsou diskriminovány a na druhé straně zde byly velké obchodní korporace a ekonomické zájmy. Při rozšiřování pravomocí ombudsmana se tedy nejedná o pouhou novelizaci zákona, ale také o otázku politickou.

Další část workshopu se týkala systémových chyb. Hledání těchto chyb je obdobné ve všech zemích. Hlavní indikátor systémové chyby je počet stížností, které na problém upozorní. Systémová chyba také může vyvstat během monitoringů, které ombudsmani vedou. Systémové chyby jsou zapříčiněny podle zkušeností účastníků buď špatným výkladem normy, nebo špatnou právní úpravou.

Na Slovensku do nynější doby neprobíhal žádný ucelený monitoring. Slovenská ombudsmanka také upozornila na to, že někdy může probíhat rozsáhlé šetření ohledně jednoho problému, ale tento problém nemusí být vnímán společností jako zásadní, a proto je třeba, při snaze odhalovat systémové chyby, také sledovat média, komunikovat s neziskovými organizacemi a společnostmi. Účastníci se také shodli na tom, že jim velmi pomáhá vzájemná spolupráce a dřívější zkušenosti ostatních ombudsmanů s jednotlivými problémy.

Polská ombudsmanka k odhalování systematických chyb dodala, že pořádá konference pro právníky z Akademie věd a právnických fakult, kde se také dozvídá o možných systematických chybách z jejich praxe. Dalším důvodem pro pořádání těchto konferencí je i fakt, že tito odborníci na rozdíl od ombudsmanky nemají přístup k zákonodárcům a nemohou ovlivnit proces přijímání zákonů.

Dle zavedené praxe prezentuje polská ombudsmanka každoročně k 10. prosinci deset pozitivních věcí, které za poslední rok uskutečnila vláda a deset nedostatků, které z činnosti ombudsmanky za poslední rok vyplynuly. Velmi dobrá úprava je podle polské ombudsmanky také na Slovinsku, kde musí vláda reagovat na každý z bodů ve výroční zprávě a vyjádřit se k tomu, jakým způsobem řešila vytýkaná pochybení uvedené ve výroční zprávě z minulého roku.

K řešení systematických chyb mají ombudsmani k dispozici výroční zprávy, připomínky k návrhům zákonů, doporučení ministerstvům, stanoviska *amicus curiae* pro ústavní soudy a dále např. zvláštní zprávy, které jsou tematicky zaměřeny na řešení jednotlivých problémů. Zástupkyně Gruzie doplnila, že gruzínský ombudsman může předkládat své stanovisko jako *amicus curiae* i v soukromoprávních a v trestněprávních řízeních. Změnu zákona zakotvující možnost gruzínského ombudsmana předkládat své stanovisko jako *amicus curiae* ve správněprávních řízeních je nyní ve třetím čtení.

V poslední části workshopu účastníci debatovali o dalších pravomocech, které by ulehčily prosazování cílů, které ombudsmani sledují. Shodli se, že oprávnění podání návrhu na zrušení zákona je účinným a potřebným nástrojem. Vhodným rozšířením pravomoci by bylo podle účastníků *actio popularis* v rámci problematiky diskriminace.

Polská ombudsmanka upozornila na to, že existují i pravomoci, které mohou ztížit chod Kanceláře. V Polsku je to například možnost zásahu do trestního řízení ve formě kasace. Tato pravomoc, i když je velmi omezená, je extrémně zatěžující, protože advokáti ji téměř automaticky využívají, kdykoli, kdy je jejich klient odsouzen. Zástupce maďarského ombudsmana s tímto upozorněním souhlasil a dodal, že v Maďarsku je nově vymezena pozice Ústavního soudu. Ten má nyní velmi málo možností k abstraktní kontrole, tím pádem zbývá k tomuto účelu pouze ombudsman. Tato situace má dopad na přetíženost úřadu. Slovenská ombudsmanka uvedla, že právní úprava a pravomoci ombudsmana jsou na Slovensku dostatečné, problém je ovšem v praxi. Nejvyšší ústavní činitelé berou veškerá doporučení ve výročních zprávách jako kritiku.

Ovlivňování právní úpravy a judikatury

Oprávnění a zkušenosti českého veřejného ochránce práv

Barbora Kubíková

Kancelář veřejného ochránce práv, Česká republika

barbora.kubikova@ochrance.cz

Klíčová slova

právní předpis, judikatura, Ústavní soud, žaloba, vláda, Poslanecká sněmovna

Abstrakt

Příspěvek představuje zvláštní oprávnění českého veřejného ochránce práv, jimiž může ovlivnit právní úpravu nebo judikaturu. Přibližuje zejména jeho doporučení vydat, změnit nebo zrušit právní či vnitřní předpis, oprávnění podat Ústavnímu soudu návrh na zrušení podzákonného předpisu a jeho vedlejší účastenství v řízení o zrušení zákona. Ochránce je také oprávněn podat správní žalobu k ochraně závažného veřejného zájmu, poskytnout stanovisko Ústavnímu soudu a metodicky pomoci obětem diskriminace při podání antidiskriminační žaloby. Rovněž zveřejňuje svá zásadní stanoviska a doporučení a pořádá školení, semináře, konference a kulaté stoly.

Úkolem veřejného ochránce práv je chránit osoby před nesprávným jednáním úřadů nebo jejich nečinností, dále dohlížet na ochranu práv osob omezených na svobodě a pomáhat s ochranou osob před diskriminací. V případě stížností na úřady ochránce prošetřuje podněty osob směřující proti konkrétnímu jednání úřadu. Zjistí-li pochybení úřadu, vydá zprávu o šetření, případně doporučí opatření k nápravě. V případě ochrany osob omezených na svobodě provádí veřejný ochránce práv systematické návštěvy míst, kde se takové osoby nacházejí, a formuluje doporučení ke zlepšení zacházení s těmito osobami. Při namítané diskriminaci vydává zprávu o zjištění či nezjištění diskriminace.

Na tato oprávnění pak navazují další, tzv. zvláštní oprávnění veřejného ochránce práv, která může ochránce využít zejména v případě zjištění systémových nedostatků ve správní praxi nebo v právních předpisech.

Ovlivňování právní úpravy

Návrh na vydání, změnu nebo zrušení právního či vnitřního předpisu³¹

Ochránce může doporučit vydání, změnu nebo zrušení zákona. Jedná se pouze o doporučení, které není závazné, nikoli o právo předložit parlamentu návrh zákona (tzv. zákonodárná iniciativa). Zákonodárnou iniciativu mají pouze jednotliví poslanci, skupina poslanců, Senát, vláda nebo zastupitelstvo kraje. Veřejný ochránce práv se s doporučením na vydání, změnu či zrušení obrací na vládu, o vydání doporučení informuje rovněž Poslaneckou sněmovnu Parlamentu ČR. Své doporučení ochránce předkládá vládě s návrhem usnesení, jímž má vláda zavázat příslušné ministerstvo k příslušným legislativním pracím. Projednání materiálu se zpravidla koná za účasti ochránce.

V praxi k tomuto kroku veřejný ochránce práv přistupuje v případech, kdy na základě svých předchozích šetření dospěje k názoru, že stávající právní úprava má výrazně negativní dopad do práv osob nebo se jedná o úpravu neefektivní, nedostatečnou či nejasnou a současně má ochránce představu o způsobu řešení. Ochránce takto například doporučil vládě, aby poškozování veřejně přístupné účelové komunikace bylo zákonem o pozemních komunikacích trestáno jako správní delikt.³²

Ochránce obvykle neuplatňuje svá oprávnění v případech, ve kterých má málo podnětů a poznatků týkajících se určitého problému, nebo v případech, kdy se jedná v zásadě o politické otázky (např. problematika restitucí).

Přehled konkrétních doporučení k vydání, změně či zrušení právního předpisu je obsažen v každoročně vydávaných souhrnných zprávách o činnosti veřejného ochránce práv.³³

Ochránce může rovněž doporučit vydání, změnu nebo zrušení jiného právního předpisu, např. vyhlášky ministerstva či nařízení vlády. Pak se obrací na toho, kdo takový předpis vydal (nebo kdo by jej měl vydat); obdobně postupuje při návrhu na vydání, změnu či zrušení vnitřního předpisu (např. doporučení na změnu podmínek výkonu trestu odnětí svobody³⁴).

Mimo to může veřejný ochránce práv v souladu s legislativními pravidly vlády uplatnit své připomínky k připravovaným vládním návrhům právních předpisů (zejména zákonů, ale i nařízení vlády) v rámci tzv. **meziresortního**

31 Zvláštní oprávnění zakotvené v ustanovení § 22 odst. 1 zákona o veřejném ochránci práv.

32 Doporučení ze dne 8. 8. 2011, sp. zn. 7/2010/SZD/DS, dostupné <http://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/2566>.

33 V elektronické verzi jsou dostupné na <http://www.ochrance.cz/zpravy-o-cinnosti/zpravy-pro-poslaneckou-snemovnu/>.

34 Doporučení ze dne 10. června 2014, sp. zn. 8/2014/SZD/MS, dostupné <http://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/1958>.

připomínkového řízení. Předkládané připomínky se ale v těchto případech musí týkat pouze návrhem vymezeného předmětu právní úpravy (nesmí jít nad rámec návrhu novely) a mají rovněž pouze doporučující charakter. Jako příklad lze uvést legislativní připomínky k návrhu zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich.³⁵

Ochránce jako účastník řízení u Ústavního soudu

Zvláštním oprávněním veřejného ochránce práv je možnost účastnit se řízení o zrušení právního předpisu u Ústavního soudu. Toto oprávnění není upraveno přímo v zákoně o veřejném ochránci práv, ale vyplývá ze zákona o ústavním soudu.³⁶

V případě podzákoných právních předpisů (nařízení vlády, vyhlášky ministerstev, obecně závazné vyhlášky a nařízení obcí a krajů) se může veřejný ochránce práv přímo obrátit na Ústavní soud s návrhem na jejich zrušení pro rozpor s ústavním pořádkem či zákonem. K tomuto kroku veřejný ochránce práv přistupuje spíše výjimečně, typicky v případech, kdy negativní dopady vyhlášky či nařízení do práv osob jsou výrazné, nebo v případech, kdy je pro osoby postižené vyhláškou či nařízením obtížné podat ústavní stížnost. Učinil tak např. při návrhu na zrušení regulovaného nájemného³⁷ nebo při návrhu na zrušení vyhlášky zpoplatňující cestu mezi dvěma obcemi.³⁸

Vedle toho může k výzvě Ústavního soudu vstoupit jako tzv. vedlejší účastník do řízení o zrušení takového předpisu iniciovaného jinými oprávněnými osobami. Tuto možnost ochránce využil například při projednávání obecně závazné vyhlášky obce regulující umístění videoloterijních terminálů.³⁹

Návrh na zrušení zákona ochránce přímo podat nemůže, od 1. 1. 2013 ale může na výzvu Ústavního soudu vstoupit do řízení zahájeného na návrh jiných oprávněných osob jako tzv. vedlejší účastník a vyjádřit své stanovisko k souladu zákona (či jeho části) s ústavním pořádkem (např. vyjádření veřejné

35 Připomínka v legislativním procesu ze dne 15. září 2014, sp. zn. 2440/2014/PDCJ; dostupná <http://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/2046>.

36 Ustanovení § 64 odst. 2 písm. f) a ustanovení § 69 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, ve spojení s ustanoveními čl. 87 odst. 1 písm. a) a b) Ústavy.

37 Návrh Ústavnímu soudu ze dne 4. března 2002, sp. zn. 5847/2001/VOP/IPO; dostupný <http://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/2506>. Nález pléna Ústavního soudu ze dne 20. listopadu. 2002, sp. zn. Pl. ÚS 8/02; dostupný <http://nalus.usoud.cz>.

38 Návrh Ústavnímu soudu ze dne 17. ledna 2011, sp. zn. 2482/2010/VOP/PKK; dostupný <http://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/2434>. Nález pléna Ústavního soudu ze dne 24. dubna. 2012, sp. zn. Pl. ÚS 12/11; dostupný <http://nalus.usoud.cz>.

39 Vyjádření pro Ústavní soud ze dne 9. března 2011, sp. zn. 658/2011/VOP/PKK; dostupné <http://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/2478>. Nález pléna Ústavního soudu ze dne 7. září. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 56/10; dostupný <http://nalus.usoud.cz>.

ochránkyně práv pro Ústavní soud ve věci návrhu na zrušení přechodného ustanovení novely exekučního řádu⁴⁰).

Ovlivňování judikatury

Možnost ochránce ovlivnit judikaturu je nejpravděpodobnější tam, kde dosud (ustálená) judikatura není. Nejsilnější prostředek zřejmě představuje **správní žaloba k ochraně závažného veřejného zájmu** (viz níže), či stanovisko ochránce jako účastníka řízení před Ústavním soudem, případně alespoň jako tzv. přítele soudu (*amicus curiae*) v řízení o individuální ústavní stížnosti.

Největší pole působnosti se ochránci otevírá na poli **antidiskriminačního práva** (viz níže).

V ostatních případech ochránce může ovlivnit judikaturu svými **stanovisky** ke sporným výkladovým otázkám. Dosud s nimi ochránce správní úřady, odbornou veřejnost i ostatní zájemce seznamoval prostřednictvím webu. Některé oblasti státní správy ochránce obsáhl natolik, že vydal **sborník stanovisek** (Rodina a dítě, Matriční úřady, Důchody, Hluková zátěž, Vězeňství, Veřejné cesty, Památková péče, Přestupky, Pohřebnictví, Odstraňování staveb).

Zřejmě nejdůležitějším počinem, jenž může ovlivnit i judikaturu, je zpřístupnění **Evidence stanovisek ochránce (ESO)** umožňující jednoduché vyhledávání jednotlivých názorů ochránce podle mnoha kritérií, včetně vazby na konkrétní ustanovení právní úpravy.

Připomínky ochránce k návrhu zveřejnění jednotlivých rozhodnutí správních soudů ve **Sbírce rozhodnutí Nejvyššího správního soudu** již sice nemohou zvrátit vydané rozhodnutí, mohou však ovlivnit další správní praxi i pozdější judikaturu (zveřejněná rozhodnutí mají podstatně větší vliv na rozhodovací praxi úřadů). Ochránce se vyjadřuje rovněž ke stanoviskům kolegií Nejvyššího soudu a nově získal možnost připomínkovat zveřejnění judikátů ve **Sbírce rozhodnutí Nejvyššího soudu**.

Zřejmě nejpraktičtější způsob ovlivňování správní praxe (a tím případně i judikatury) představují **školení** pro pracovníky prvostupňových správních úřadů, ale také nejrůznější **semináře, konference a kulaté stoly**. Výstupy z těchto aktivit ochránce většinou také zveřejňuje.

⁴⁰ Vyjádření pro Ústavní soud ze dne 20. července 2014, sp. zn. 16/2014/SZD/BK; dostupné <http://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/858>.

Žaloba k ochraně veřejného zájmu

S účinností od 1. 1. 2012 je **veřejný ochránce práv oprávněn k podání žaloby k ochraně veřejného zájmu**. Také toto oprávnění není zakotveno přímo v zákoně o veřejném ochránci práv, ale je uvedeno v soudním řádu správním. Tímto postupem může veřejný ochránce práv před soudem napadnout pravomocné rozhodnutí správního orgánu, a to až do tří let od právní moci rozhodnutí.

Žaloba k ochraně veřejného zájmu neslouží jenom k ochraně práv účastníků konkrétního správního řízení, ale jejím cílem je především poskytnout soudní ochranu veřejnému zájmu v těch případech, kdy není nikdo, kdo by veřejný zájem v konkrétním řízení hájil. Samotný pojem „veřejný zájem“ je pojem obsahově neurčitý a jeho obsah v konkrétním případě bude záviset na předmětu správního řízení a v něm chráněných veřejných zájmů (např. zájem na ochraně životního prostředí, zájem na ochraně kulturních památek, zájem na ochraně veřejného zdraví, zájem na ochraně spotřebitele). **Veřejný ochránce práv je podle zákona oprávněn k podání žaloby pouze v těch případech, ve kterých prokáže existenci závažného veřejného zájmu.** Využití tohoto oprávnění připadá v úvahu spíše výjimečně, a to v případech, kde negativní dopady vydaného správního rozhodnutí v individuální věci na veřejné zájmy budou velmi závažné či zájem na posouzení věci soudem bude podstatným způsobem přesahovat individuální zájmy účastníků řízení (např. nesprávná správní praxe). Příkladem může být žaloba podaná na ochranu příznivého životního prostředí nebo stavební kázně.

Metodická pomoc obětem diskriminace při podávání návrhů na zahájení řízení, zveřejňování zpráv a doporučení k otázkám souvisejícím s diskriminací

Největší prostor k ovlivnění judikatury ochránci skýtá oblast rovného zacházení. Zákonným úkolem ochránce je zde totiž posoudit, zda mohlo dojít k diskriminaci, a pomoci oběti diskriminace při podání antidiskriminační žaloby. Nadto zákon od ochránce očekává, že bude zveřejňovat své zprávy a doporučení k rovnému zacházení. ESO je v této oblasti důležitým pomocníkem ve vyhledání potřebného názoru.

Krom těchto oprávnění by ochránce mohl získat možnost podat antidiskriminační žalobu, pokud by se porušení práva na rovné zacházení nebo diskriminace mohly dotknout většího nebo neurčitého počtu osob anebo pokud by jimi mohl být vážně ohrožen veřejný zájem. Ochránce by mohl žádat pouze upuštění od diskriminace a nápravu závadného stavu (nikoliv zadostiučinění).

Medailonky – aktivní účastníci konference

Jan Bartošek

Jako dospívající jsem si nepředstavoval, že se někdy v budoucnu mohu stát politikem. Komunismus nebyl „můj šálek kávy“. Každodenní vědomí, že nemůžete cestovat, poslouchat Kryla, studovat, kde chcete a co chcete, vyznávat svobodně svou víru A tak se cesta v mém životě pozvolna ubírala trochu jinak, než jsem si představoval a přál. Střední průmyslová škola Technologie masa v Praze může někomu znít drsně, ale věřte, že jsem na své středoškolské vzdělání „řezníka“ hrdý. Po revoluci jsem navázal studiem Zemědělské fakulty Jihočeské univerzity v Českých Budějovicích, kterou jsem dokončil v roce 1995. Cestoval jsem o prázdninách po Evropě jen tak s batůžkem a sbíral zkušenosti ze světa. Také jsem, vzhledem k tehdejšímu stavu naší armády, raději nastoupil na civilní vojenskou službu do nemocnice v Dačicích na interní oddělení. To byly skvělé časy. Po krátké zkušenosti práce v zemědělství jsem se rozhodl pomáhat lidem, kteří propadli návykovým látkám, a stal jsem se terapeutem v protidrogové komunitě. Doplnil jsem si vzdělání a našel kouzlo dramaterapie, kterou externě vyučuji doposud. Jsem vášnivým zastáncem této metody hledání osobnostního rozvoje. Stále jsem měl pocit, že chci změnit věci ve veřejném životě, které se mi nelíbí. Proto jsem se vydal na politickou dráhu a v roce 2006 vstoupil do KDU-ČSL. V komunálních volbách v roce 2010 jsem se stal zastupitelem a místostarostou města Dačice. Rázem jsem byl profesionálním politikem. O rok později jsem se stal místopředsdou KDU-ČSL pro sociální politiku. Od roku 2013 jsem díky voličům poslancem a posléze místopředsdou Poslanecké sněmovny. Dělat politiku z pozice vládní strany v sobě nese velkou odpovědnost. Ne vše se daří tak rychle, jak jsem si představoval a musím se učit velké trpělivosti. Nic z toho bych však nedokázal, nemít pevnou oporu ve své rodině, která je základ všeho. Když nepracuji, trávím co nejvíce času právě se svou rodinou. Chodíme na ryby, pořádáme výpravy a užíváme si společného času. Mou velikou láskou je ochotnické divadlo. Jsem členem divadelního spolku Tyl Dačice. Je to úžasný relax, spousta legrace, báječní lidé a rozdávaní radosti druhým. Jsem za vše vděčný a snažím se věci, které přicházejí, brát s pokorou.

Zuzka Bebarová Rujbrová

Vystudovala Právnickou fakultu UJEP v Brně. V roce 1974 nastoupila jako justiční čekatelka k Městskému soudu v Brně. Působila jako předsdkyně senátu Městského soudu v Brně v letech 1975-1981. Poté byla předsdkyně senátu u Okresního soudu v Blansku mezi lety 1981-1992. V roce 1992 zahájila svoji vlastní advokátní praxi. O dva roky později se stala členkou Zastupitelstva

města Blanska, mandát zastávala do roku 2010. Mezitím, od roku 1996 je poslankyní za stranu KSČM, mandát obhájila v letech 1998-2013. Jako členka KSČM ve straně zastává také funkci stínové ministryně pro průřezový resort legislativy a lidských práv. V letech 2006-2007 byla členkou dozorčí rady České konsolidační agentury. Zuzka Bebarová Rujbrová se narodila v roce 1951, v Jičíně. Je vdovou a má dvě děti.

Gertrude Brinek

Ombudsmanka Dr. Gertrude Brinek se narodila 4. února 1952 ve městě Hollabrunn (Dolní Rakousko). Vzdělání získala na Spolkové vysoké škole a na Vídeňské univerzitě, kde získala doktorát v oboru pedagogika, psychologie a dějiny umění. Nejprve učila deset let na řadě základních a středních škol ve Vídni, poté začala v roce 1983 působit na Vídeňské univerzitě, kde se stala docentkou na Institutu pedagogických věd. V roce 1983 Gertrude Brinek nastoupila do své první politické funkce jako členka okresní rady Rakouské lidové strany (ÖVP) ve vídeňské čtvrti Leopoldstadt. V letech 1988 až 1990 byla členkou Národní rady, poté členkou Vídeňské obecní rady a v roce 1994 se opět vrátila do Národní rady. V následujících čtrnácti letech zastávala významné parlamentní funkce, působila např. téměř deset let jako mluvčí ÖVP pro vědecké záležitosti. Gertrude Brinek složila slib jako ombudsmanka do rukou spolkového prezidenta dne 14. července 2008 a znovuzvolena do funkce byla dne 25. dubna 2013. Na spolkové úrovni má na starosti oblast daní, poplatků, správy soudnictví a státního zastupitelství. Na místní úrovni vykonává dohled nad samosprávou a veškerými komunálními záležitostmi, např. plánováním v regionech, právními předpisy v oblasti výstavby silniční infrastruktury na úrovni krajů a venkova a dále nad hřbitovní správou a městskou hromadnou dopravou. V nedávné době Gertrude Brinek mimo jiné vydala tyto publikace: „Vom wahren Leben im Rechtsstaat – Aufzeichnungen einer Volksanwältin“ („Pravdivý život v právním státě očima ombudsmanky“) z roku 2012 nebo „Young people and their rights“ (Mladí lidé a jejich práva) z roku 2014.

Jiří Dientsbier

Patřil mezi organizátory studentského pochodu ze 17. listopadu 1989. Byl mezi zakladateli nezávislé studentské skupiny STUHA, která demonstraci spolupřátela. Působil mezi lety 1990 a 1992 jako poslanec tehdejšího parlamentu – Federálního shromáždění. Do voleb byl na kandidátku Občanského fóra nominován za studenty. V roce 1997 absolvoval Právnickou fakultu Univerzity Karlovy v Praze. Poté pracoval v advokacii. Od července 2010 do ledna 2014 byl stínovým ministrem spravedlnosti za ČSSD. Od března 2011 do března 2013 byl místopředsedou ČSSD. Odpovídal za chod odborného zázemí sociální demokracie. V březnu 2011 uspěl v doplňovacích volbách a stal se senátorem

za Kladensko a část Prahy. Mandát vykonával po svém zesnulém otci, exministru zahraničí Jiřím Dienstbierovi. Minulý rok jej však v senátních volbách obhájil. Do ledna 2014 byl místopředsedou Senátorského klubu ČSSD, členem Ústavně-právního výboru a Organizačního výboru Senátu PČR. Byl členem Stálé komise Senátu pro Ústavu ČR a parlamentní procedury. Byl prezidentským kandidátem za ČSSD v historicky prvních přímých prezidentských volbách v lednu 2013. Od ledna 2014 je ministrem pro lidská práva a rovné příležitosti a legislativu a je předsedou Legislativní rady vlády.

Jana Dubovcová

Od marca 2012 verejná ochrankyňa práv v SR a bývalá poslankyňa Národnej rady Slovenskej republiky. Pred vstupom do politiky rezignovala na funkciu sudkyne, predsedníčky senátu a predsedníčky okresného súdu. V decembri 2011 bola poslancami NR SR zvolená za druhú verejnú ochrankyňu práv na Slovensku po Pavlovi Kandráčovi. Počas jej kariéry v súdnictve Jana Dubovcová získala Medzinárodnú cenu Svetovej banky Jill Gill's Memorial za prácu na zavedení náhodného pridelenia spisov sudcom a Súdneho manažmentu a optimalizáciu súdnej sústavy a taktiež najvyššie ocenenie Transparency International za anketu o korupcii na súde a zavádzanie programu náhodného výberu sudcu na všetky sudy. V apríli 2014 veľvyslanec Spojených štátov amerických Theodor Sedgwick udelil Jane Dubovcovej cenu Human Rights Defender. Jana Dubovcová sa narodila v roku 1952, žije v Banskej Bystrici s manželom. Je matkou piatich detí.

Vilém Kahoun

Profesní život Viléma Kahouna, ústředního ředitele ČSSZ, je úzce spojen s oblastí sociálního zabezpečení. Svoji profesní kariéru zahájil jako právník a posléze vedoucí kontrolního odboru a vedoucí odboru zdravotnictví a sociálních věcí krajského úřadu v Českých Budějovicích. V období let 1990-2010 vykonával funkci ředitele regionálního pracoviště ČSSZ České Budějovice. V listopadu 2010 převzal od ministra práce a sociálních věcí jmenovací dekret na pozici ústředního ředitele ČSSZ. Od roku 1990 přednáší na Zdravotně sociální fakultě Jihočeské univerzity v Českých Budějovicích. Patří mezi zakladatele této fakulty. Působil jako proděkan fakulty pro rozvoj a vnější vztahy. Vypracoval koncepci právních oborů a nadále se aktivně podílí na rozvoji univerzity. Ve své akademické činnosti se specializuje zejména na problematiku řízení v oblasti sociálního zabezpečení. Vilém Kahoun postupně vystudoval Právnickou fakultu Univerzity Karlovy v Praze a Fakultu zdravotnictví a sociální práce Trnavské univerzity. Doktorandské studium zakončil v roce 1999 a byl mu udělen vědecko-akademický titul Ph.D. v oboru veřejné zdravotnictví. V lednu 2011 byl jmenován vysokoškolským profesorem v oboru sociální práce. Má advokátní zkoušku, hovoří německy a rusky.

Stanislav Křeček

JUDr. Stanislav Křeček (*1938) je zástupcem české veřejné ochránkyně práv. Vystudoval průmyslovou školu geologickou, výtvarnou školu a Právnickou fakultu Univerzity Karlovy. Od roku 1990 se věnoval advokacii. Od roku 1998 do dubna 2013 byl poslancem za ČSSD v Poslanecké sněmovně Parlamentu ČR. Dlouhodobě se věnuje problematice nájemních vztahů – v roce 1991 se stal spoluzakladatelem a předsedou Sdružení na ochranu nájemníků.

Tomáš Langášek

Soudce Nejvyššího správního soudu od r. 2013. Předtím téměř 10 let působil na různých odborných a vedoucích pozicích u Ústavního soudu, jako generální sekretář Ústavního soudu, vedoucí analytického odboru Ústavního soudu a asistent předsedy Ústavního soudu. Svou profesní dráhu začínal jako právník Kanceláře veřejného ochránce práv. Vystudoval práva na Právnické fakultě univerzity Karlovy v Praze a srovnávací ústavní právo na Central European university v Budapešti (LL.M.). Od r. 2010 je zastupujícím členem Správní rady Agentury Evropské unie pro základní práva. V letech 2002–2010 byl zastupujícím členem Rady vlády pro lidská práva, členem Výboru pro zabránění mučení a jinému nelidskému nebo ponižujícímu zacházení nebo trestání Rady vlády pro lidská práva. Je spoluautorem knihy Zákon o Ústavním soudu s komentářem (ASPI a. s., 2007), spoluautorem a editorem publikací Listina základních práv a svobod. Komentář (Wolters Kluwer ČR, 2012) a Ústava České republiky. Komentář (Wolters Kluwer, 2015), autorem monografie Ústavní soud Československé republiky a jeho osudy v letech 1920–1948 (Aleš Čeněk, 2011) a řady odborných článků.

Irena Lipowicz

Irena Lipowicz v roce 1976 s vyznamenáním absolvovala Fakultu právní a správní Slezské univerzity v Katovicích, kde také začala působit. V roce 1981 jí byl udělen titul doktora práv a v roce 1992 složila habilitační zkoušku. Irena Lipowicz se počátkem osmdesátých let zapojila do odborového hnutí Solidarita, kde pomáhala založit jeho místní organizaci v Horním Slezsku. V letech 1991 až 2002 působila jako poslankyně Sejmu, v rámci něhož působila v Ústavním výboru Národního shromáždění, který připravoval návrh Ústavy z roku 1997.

Od roku 1997 předsedala v Sejmu Výboru pro místní samosprávu; působila jako místopředsedkyně parlamentního klubu polské Unie svobody a dále jako místopředsedkyně Parlamentního shromáždění Organizace pro bezpečnost a spolupráci v Evropě (OBSE). Sloužila také jako členka Výboru pro zahraniční záležitosti. V roce 1998 začala učit na Univerzitě kardinála Stefana Wyszyńského ve Varšavě, kde v současnosti vede katedru správního práva a místní samosprávy.

V letech 2000 až 2004 působila ve funkci velvyslankyně Polské republiky v Rakousku. V letech 2004 až 2006 pak působila jako pověřená vyslankyně ministra zahraničí pro polsko-německé vztahy. Pro léta 2005 až 2010 byla zvolena do kolegia polského Nejvyššího kontrolního úřadu. V letech 2006 až 2010 vyučovala na Univerzitě humanitních a sociálních věd ve Varšavě. V letech 2008 až 2010 byla členkou Výboru pro právní vědu Polské akademie věd. Ve stejné době (2008 - 2010) také působila jako výkonná ředitelka Fondu polsko-německé spolupráce.

Je držitelkou Rytířského kříže Řádu Polonia Restituta, ceny Edwarda J. Wendeho a také ceny Grzegorza Palka za zásluhy v oblasti místní samosprávy.

V roce 2009 jí byl Univerzitou v Osnabrückeru udělen čestný doktorát. Irena Lipowicz je také držitelkou Velké čestné dekorace ve zlatě za zásluhy o Rakouskou republiku, Velkokříže Záslužného řádu Spolkové republiky Německo a dále řádů udělených spolkovými zeměmi Štýrskem a Horním Rakouskem.

Dne 10. června 2010 byla Irena Lipowicz Sejmem a Senátem Polské republiky jmenována ochránkyní lidských práv.

Lubomír Majerčík

Vystudoval obor právo na Právnické fakultě Masarykovy univerzity v Brně, obor mezinárodní vztahy a politologii na Fakultě sociálních studií téže univerzity a obor lidská práva na Středoevropské univerzitě v Budapešti. V letech 2007–2012 působil jako právník u Evropského soudu pro lidská práva a v sekretariátu Evropské komise proti rasismu a intoleranci (ECRI) na Radě Evropy. Následně vedl sekretariát Rady vlády ČR pro lidská práva na Úřadu vlády. Od roku 2013 je vedoucím analytického odboru Ústavního soudu. Spoluzakládal Centrum pro lidská práva a demokratizaci, kde měl na starost sekci věnující se mezinárodní trestní justici. Publikuje a přednáší doma i v zahraničí na téma ochrany lidských práv a stíhání zločinů podle mezinárodního práva.

Ucha Nanuashvili

Absolvent Institutu politických věd Gruzie (1996), Fakulty mezinárodního práva a mezinárodních vztahů Státní univerzity v Tbilisi (1999) a programu Práva a praxe v oblasti lidských práv. V roce 2002 také úspěšně dokončil studium na Právnické fakultě Birminghamské univerzity ve Spojeném království. Dne 7. prosince 2012 byl gruzínským parlamentem zvolen veřejným ochráncem Gruzie. Ucha Nanuashvili působí v oblasti lidských práv již šestnáct let a má hluboké znalosti problematiky sledování, školení a vzdělávání na poli lidských práv. Byl zvolen do řídicího výboru Fóra občanské společnosti Východního partnerství, kde zastupoval Skupinu pro demokracii a lidská práva (2011–2012). Před svým jmenováním gruzínským veřejným ochráncem předsedal U. Nanuashvili správní radě Human Rights House (2010–2012), členské organizace Human

Rights House Network. Byl jedním ze zakladatelů a ředitelů Centra pro lidská práva, která je jednou z nejdůležitějších gruzínských nevládních organizací (2001–2012). U. Nanuashvili je autorem více než 35 zpráv a článků o problematice lidských práv.

Vlasta Nussdorfer

Ombudsmanka Vlasta Nussdorfer vystudovala Právnickou fakultu na Univerzitě v Lublani v roce 1977 s titulem bakalář práv. Státní zkoušku z práva složila v roce 1980. Od roku 1978, kdy nastoupila na okresním státním zastupitelství v Lublani jako právní čekatelka, do svého jmenování do funkce Ombudsmana, pracovala na státním zastupitelství jako zástupkyně státního zástupce v Lublani (1980–1994), okresní státní zástupkyně (1995–2003), vrchní státní zástupkyně (vedoucí oddělení trestné činnosti mladistvých, trestných činů proti rodině a sexuální trestné činnosti) u Okresního státního zastupitelství v Lublani (2003–2005), vrchní státní zástupkyně u Nejvyššího státního zastupitelství Slovinské republiky (2005–2012) a od roku 2012 u stejného úřadu jako Nejvyšší státní zástupkyně.

Byla jedním z iniciátorů projektu „Advokát – hlas dítěte“, který je od roku 2007 realizován ve spolupráci s nevládními a vládními organizacemi v rámci úřadu ombudsmana pro lidská práva Republiky Slovinsko. Aktivně působí v nevládních organizacích (např. slovinská pobočka Friends of Youth či Sdružení státních zástupců Slovinska, kterému v letech 1999 až 2005 předsedala). V roce 2003 iniciovala založení Bílého kruhu Slovinska (Beli obroč Slovenije) – sdružení na pomoc obětem trestné činnosti.

Je autorkou rozsáhlé bibliografie – během posledních deseti let napsala deset knih, z nichž veškerý výtěžek je věnován na charitu. Od roku 2007 přispívá jako publicistka do právního informačního portálu IUS-INFO a příležitostně píše články věnované právním otázkám pro časopis Pravna praksa. Na právním informačním portálu IUS-INFO byla zvolena jedním z deseti nejvlivnějších právníků Republiky Slovinsko v letech 2006 až 2014. Byla ambasadorkou dobrovolnictví v Republice Slovinsko během Evropského roku dobrovolnictví a v roce 2012 byla ambasadorkou aktivního stárnutí a mezigenerační solidarity.

Adriana Stehouwer

Adriana vystudovala právo a sociologii na univerzitě v nizozemském Groningenu (1975-1980). Pracovala nejprve jako učitelka a poté se stala matkou dvou dětí. V roce 1984 byla přijata do šestiletého programu školení justičních čekatelů. V roce 1990 byla jmenována soudkyní okresního soudu. Od roku 1995 školí justiční čekatele a v letech 2000-2002 byla předsedkyní vnitrostátního soudu v Haagu, který se zabývá otázkami cizineckého práva. V roce 2004 se stala členkou předsednictva Okresního soudu v Haagu. Od roku 2007 je zástupkyní nizozemského ombudsmana. Vede jednání a vyšetřování ve věcech spadajících do pravomoci ombudsmana. Prezentuje práci ombudsmana na jednáních nevládních organizací, poskytovatelů veřejných služeb, právníků a soudců. Navštěvuje osoby v zařízeních zvláštní péče a ve vazebních věznicích. Působila jako zahraniční expert v projektech spolupráce při rozvoji úřadů ombudsmana v Srbsku, Rwandě a Ugandě.

László Székely

V roce 1982 získal titul na právnické fakultě a Fakultě politologie (ÁJK) na Univerzitě Eötvös Loránd (ELTE). Od roku 1982 přednáší na katedře občanského práva a od roku 1990 je členem rady uvedené fakulty. V roce 1995 mu byla touto univerzitou udělena pamětní medaile Ágostona Treforta. V roce 1992 byl zvolen členem rady odborníků v oboru autorského práva. V roce 1992 se stal členem výboru životního prostředí Maďarské občanské unie (FIDESZ) a v roce 1996 byl zvolen členem Komise pro vyřizování stížností Národní rady pro rozhlasové a televizní vysílání (ORTT). Přednáší na Právnické fakultě a Fakultě sociologie Univerzity Széchenyi István v Györu. V letech 1988 až 2002 měl na starosti ve funkci vládního komisaře koordinaci vládních aktivit zaměřených na provedení rozhodnutí Mezinárodního soudního dvora v Haagu ve věci vodního díla Gabčíkovo-Nagymaros. Od roku 2008 působí jako ředitel Institutu postgraduálního právnického vzdělávání na univerzitě ELTE. Dne 15. června 2010 byl jmenován ministerským komisařem pro vypracování nového maďarského občanského zákoníku – v této funkci setrval do dne 19. ledna 2013. Od prosince roku 2012 působí jako vedoucí maďarské delegace při vyjednáváních mezi maďarskou a slovenskou stranou ohledně vodního díla Gabčíkovo-Nagymaros. Dne 20. ledna byl jmenován do funkce komisaře Ministerstva spravedlnosti a veřejné správy pro oblast udržitelného využití přírodních zdrojů rozdělených státními hranicemi. Dne 16. září 2013 jej maďarský parlament zvolil komisařem pro základní práva. Své šestileté funkční období zahájil dne 25. září 2013.

Anna Šabatová

Anna Šabatová (1951) je českou veřejnou ochránkyní práv. Vystudovala český jazyk a literaturu na Filosofické fakultě Univerzity Karlovy v Praze a v roce 2008 obhájila doktorskou práci na katedře teorie práva Právnické fakulty Masarykovy univerzity v Brně. Před listopadem 1989 se angažovala v disentu a patřila k prvním signatářům Charty 77. V roce 1986 byla její mluvčí. V letech 1978 až 1990 byla členkou Výboru na obranu nespravedlivě stíhaných, jehož je spoluzakladatelkou. Po roce 1989 byla mj. poradkyní dvou ministrů práce. V letech 2001 – 2007 zastávala funkci zástupkyně veřejného ochránce práv Otakara Motějla. Od roku 2008 do března 2013 stála v čele Českého helsinského výboru. Působila také jako odborná asistentka na Katedře sociální práce Filozofické fakulty Univerzity Karlovy. V letech 2008 – 2011 byla za Českou republiku členkou Evropského výboru pro zabránění mučení Rady Evropy.

Sborník z mezinárodní konference

15 let činnosti veřejného ochránce práv

Editoři: Petra Zdražilová, Dagmar Krišová

Sborník z Mezinárodní konference k patnácti letům činnosti veřejného ochránce práv České republiky uskutečněné 26. – 27. března 2015 v Kanceláři veřejného ochránce práv

Sborník je vytvořen v rámci projektu Společně k dobré správě (CZ.1.04/5.1.00/81.00007). Tento projekt je financován z prostředků ESF prostřednictvím Operačního programu Lidské zdroje a zaměstnanost a státního rozpočtu ČR.

©Kancelář veřejného ochránce práv, 2015

Adresa:

Kancelář veřejného ochránce práv, Údolní 39, 602 00 Brno

tel.: 542 542 888, fax: 542 542 112

e-mail: podatelna@ochrance.cz, www.ochrance.cz

ISBN 978-80-87949-20-7 (brož., Kancelář veřejného ochránce práv, Brno)

ISBN 978-80-87949-21-4 (pdf, Kancelář veřejného ochránce práv, Brno)