



Principy ochrany a podpory ombudsmanských institucí („Benátské principy“)

Evropská komise pro demokracii prostřednictvím práva
(Benátská komise)

Stanovisko č. 897/2017¹ [č. j. CDL-AD(2019)005] přijaté Benátskou komisí na jejím 118. plenárním zasedání (Benátky, 15. až 16. března 2019) na základě komentářů Lydie Err (členky, Lucemburk), Jana Helgesena (člena, Norsko), Johana Hirschfeldta (zastupujícího člena, Švédsko), Jørgena Steen Sørensen (člena, Dánsko) a Igli Totozani (experta, Albánie)

Principy ochrany a podpory instituce ombudsmana (Benátské principy)

Evropská komise pro demokracii prostřednictvím práva (Benátská komise)

konstatujíc, že v současnosti existují ombudsmanské instituce ve více než 140 státech, a to na národní, regionální nebo místní úrovni a s rozdílnými pravomocemi;

uznávajíc, že se tyto instituce přizpůsobily právnímu a politickému systému států, v nichž působí;

konstatujíc, že základní principy ombudsmanských institucí, zahrnující nezávislost, objektivitu, transparentnost, férovost a nestrannost, mohou být naplněny prostřednictvím množství různých uspořádání;

zdůrazňujíc, že ombudsman představuje důležitý prvek státu založeného na demokracii, principech právního státu, respektu k lidským právům a základním svobodám a dobré správě;

zdůrazňujíc, že dlouhodobá ústavní tradice a vyspělá ústavní a demokratická politická kultura představují prvky umožňující demokratické a právní působení ombudsmanské instituce;

zdůrazňujíc, že ombudsman hraje důležitou roli v ochraně obhájců lidských práv;

zdůrazňujíc důležitost národní a mezinárodní spolupráce ombudsmanských a podobných institucí;

připomínajíc, že ombudsman je instituce nezávisle vystupující proti špatné správě a údajným porušením lidských práv a základních svobod postihujících fyzické nebo právnické osoby;

zdůrazňujíc, že právo stížnosti k ombudsmanovi je doplňkem k právu na přístup ke spravedlnosti prostřednictvím soudů;

uvádějíc, že vlády a parlamenty musí přijímat kritiku v rámci transparentního systému jejich odpovědnosti občanům;

zaměřujíc se na závazek ombudsmana vést parlament a vládu k respektu a prosazování lidských práv a základních svobod, což je úkol zásadní důležitosti zejména v období těžkostí a konfliktů ve společnosti;

vyjadřujíc vážnou obavu z toho, že ombudsmanské instituce jsou opakovaně vystavovány různým formám útoků a hrozeb, jako jsou fyzické nebo psychické donucení, právní kroky

1 Podle znění zveřejněného dne 18. března 2019, překlad KVOP.

ohrožující imunitu představitelů, odvety, rozpočtová omezení a omezení působnosti a pravomocí;

připomínajíc, že Benátská komise při různých příležitostech rozsáhle zmiňovala roli ombudsmana;

odkazujíc na Doporučení Výboru ministrů Rady Evropy R (85) 13 k instituci ombudsmana, R (97) 14 k založení nezávislých národních institucí k ochraně a prosazování lidských práv, R (2000) 10 k pravidlům jednání úředních osob, CM/Rec(2007) 7 k dobré správě, CM/Rec(2014) 7 k ochraně whistle-blowerů a CM/Rec(2016) 3 o lidských právech a obchodu; na Doporučení Parlamentního shromáždění Rady Evropy 757 (1975) a 1615 (2003), a zejména jeho rezoluci 1959 (2013); stejně jako na doporučení 61(1999), 159(2004), 309(2011) a rezoluci 327 (2011) Kongresu místních a regionálních samospráv Rady Evropy; na obecné politické doporučení Evropské komise proti rasismu a nesnášenlivosti (ECRI) č. 2: Orgány pro rovné zacházení pro boj proti rasismu a nesnášenlivosti na vnitrostátní úrovni, přijaté 7. prosince 2017;

odkazujíc na rezoluci Valného shromáždění OSN 48/134 k principům vztahujícím se ke statusu národních institucí pro ochranu a prosazování lidských práv (Pařížské principy) z 20. prosince 1993, rezoluci 69/168 z 18. prosince 2014 a rezoluci 72/186 z 19. prosince 2017 k roli ombudsmana, mediátora a dalších národních lidskoprávních institucí pro podporu a prosazování lidských práv, rezoluci 72/181 z 19. prosince 2017 k národním institucím pro ochranu a prosazování lidských práv, na Doplňkový protokol k Úmluvě proti mučení a jinému krutému nelidskému a ponižujícímu zacházení nebo trestu, přijatý Valným shromážděním OSN 18. prosince 2002, a na Úmluvu o právech osob se zdravotním postižením přijatou Valným shromážděním OSN dne 13. prosince 2006;

po konzultacích s Úřadem vysokého komisaře OSN pro lidská práva, Zvláštním zpravodajem OSN pro situaci obránců lidských práv, komisařem Rady Evropy pro lidská práva, Řídicím výborem pro lidská práva Rady Evropy (CDDH), Úřadem pro demokratické instituce a lidská práva OBSE (OSCE/ODIHR), Agenturou Evropské unie pro základní práva (FRA), Evropským veřejným ochráncem práv, Mezinárodním ombudsmanským institutem (IOI), Asociací středomořských ombudsmanů (AOM), Asociací frankofonních ombudsmanů a mediátorů (AOMF), Federací ibero-amerických ombudsmanů (FIO) a Evropskou sítí národních lidskoprávních institucí (ENNHRI);

přijala na svém 118. plenárním zasedání (15. až 16. března 2019) tyto principy ochrany a prosazování ombudsmanských institucí („Benátské principy“):

1. Ombudsmanské instituce hrají důležitou roli při posilování demokracie, právního státu, dobré správy a ochrany a podpory lidských práv a základních svobod. I když napříč členskými státy Rady Evropy neexistují podle žádného standardizovaného modelu, státy ombudsmanské instituce podporují a chrání a zdrží se jakéhokoli jednání narušujícího jejich nezávislost.
2. Ombudsmanská instituce, včetně její působnosti, se opírá o pevné právní základy nejlépe na ústavní úrovni, zatímco její charakteristika a funkce mohou být blíže upraveny na úrovni zákona.
3. Ombudsmanské instituci se přikládá náležitě vysoký status, což se také odráží v odměně ombudsmana a jeho důchodu.

4. Výběr modelu založeného na jediném nebo více ombudsmanech záleží na organizaci státu, jeho specifikách a potřebách. Ombudsmanská instituce může být organizována na různých úrovních a s lišícími se pravomocemi.
5. Státy přijmou model plně souladný s těmito principy, posílí instituci a zvýší úroveň ochrany a prosazování lidských práv a základních svobod.
6. Ombudsman je volen nebo jmenován na základě procesu, který v nejvyšší možné míře posiluje jeho autoritu, nestrannost, nezávislost a legitimitu celé instituce.

Ombudsman je nejlépe volen parlamentem přiměřenou kvalifikovanou většinou.

7. Proces výběru kandidátů na ombudsmana má zahrnovat veřejnou nabídku pro uchazeče a být veřejný, transparentní, věcný, objektivní a upravený právními předpisy.
8. Podmínky pro výkon funkce mají být nastaveny dostatečně široce, aby zahrnuly širokou škálu vhodných kandidátů. Základními kritérii jsou vysoký morální kredit, integrita a odpovídající profesní odbornost a zkušenosti, a to včetně oblasti lidských práv a základních svobod.
9. Ombudsman se po dobu své funkce nezapojuje do politických, správních nebo profesních aktivit neslučitelných s jeho nezávislostí a nestranností. Ombudsman a jeho spolupracovníci jsou vázáni vlastním etickým kodexem.
10. Funkční období ombudsmana má být delší než funkční období orgánu, který ho vybírá. Funkční období má být nejlépe omezené na jediné funkční období, bez možnosti znovuzvolení; v každém případě by mělo být možné jen jediné opakování mandátu. Jedno funkční období by nemělo být kratší než 7 let.
11. Ombudsman může být zbaven funkce jen z jasných a rozumných důvodů taxativně vymezených zákonem. Tyto důvody se mohou vztahovat výhradně k nemožnosti nebo neschopnosti vykonávat funkci, nevhodnému chování nebo jednání a musí se vykládat restriktivně. Parlamentní většina potřebná pro rozhodnutí o zbavení funkce parlamentem, nebo pro rozhodnutí parlamentu o podání návrhu na zbavení ombudsmana funkcí soudem, se má rovnat většině vyžadované pro zvolení ombudsmana, nebo lépe být ještě vyšší. Procedura pro zbavení funkce má být veřejná, transparentní a upravená zákonem.
12. Působnost ombudsmana zahrnuje prevenci a nápravu špatné správy a ochranu a prosazování lidských práv a základních svobod.
13. Působnost ombudsmana se vztahuje na orgány veřejné správy všech úrovní.

Působnost ombudsmana pokrývá všechny oblasti veřejného zájmu a veřejných služeb poskytovaných veřejnosti, ať jsou poskytovány státem, místní samosprávou, státními orgány nebo soukromými subjekty.

Působnost ombudsmana ve vztahu k soudům se omezuje jen na zajištění procesní efektivity a administrativního fungování systému soudnictví.
14. Ombudsman nedostává ani nepřijímá pokyny od žádné jiné osoby či orgánu.

15. Každá fyzická nebo právnická osoba, včetně neziskových organizací, má právo na svobodný, volný a bezplatný přístup k ombudsmanovi a právo podat mu podnět.
16. Ombudsman je oprávněn posoudit, zda bude šetřit případy na základě vlastní iniciativy nebo podnětu od veřejnosti, přičemž zohledňuje možnosti jejich nápravy. Ombudsman je oprávněn žádat spolupráci od jednotlivců nebo organizací, které mu mohou asistovat v jeho šetření. Ombudsman má právně vynutitelný nárok na neomezený přístup do veškeré relevantní dokumentace, databází a materiálů, včetně těch, které mohou být vyhrazené nebo podléhat režimu utajení. Toto oprávnění zahrnuje i právo na volný přístup do budov, institucí a k osobám, včetně osob zbavených osobní svobody.

Ombudsman je oprávněn vést rozhovory a požadovat písemná vysvětlení od úředních osob a státních orgánů. Navíc věnuje zvláštní pozornost a ochranu whistle-blowerům ve veřejném sektoru.

17. Ombudsman je oprávněn v rámci své působnosti adresovat všem orgánům a institucím doporučení. Ombudsman má právně vynutitelný nárok požadovat, aby mu orgány a úřední osoby odpověděly v rozumné lhůtě, kterou jim určí.
18. V rámci monitorování vnitrostátního naplňování ratifikovaných mezinárodních úmluv k ochraně lidských práv a základních svobod a monitorování harmonizace právního řádu s těmito nástroji je ombudsman oprávněn veřejně předložit svá doporučení parlamentu nebo moci výkonné. Doporučení může zahrnovat návrhy na změnu nebo přijetí nové právní úpravy.
19. Na základě výsledků šetření by měl být ombudsman oprávněn napadnout ústavnost zákonů, nařízení nebo obecně závazných správních aktů.

Ombudsman by měl být oprávněn vystupovat před relevantními rozhodujícími orgány a soudy.

Postoupením podnětu ombudsmanovi může docházet ke stavění lhůty pro podání návrhu k soudu, pokud to zákon stanoví.

20. Ombudsman informuje parlament o své činnosti alespoň jednou ročně. Ve své zprávě může parlament informovat o nedostatečné součinnosti ze strany orgánů veřejné správy. Dále informuje o specifických tématech, která uzná za vhodné. Zprávy ombudsmana jsou přístupné veřejnosti. Ostatní orgány je náležitě zohledňují.

Tato úprava platí i ve vztahu k informování ombudsmanů jmenovaných mocí výkonnou.

21. Ombudsmanská instituce má zajištěny dostačující a nezávislé rozpočtové prostředky. Zákon upravuje, že prostředky z rozpočtu určené ombudsmanské instituci musí odpovídat potřebě zajistit plnohodnotný, nezávislý a efektivní výkon povinností a funkce ombudsmana. Ombudsman se podílí na přípravě rozpočtu a má být požádán, aby předložil svůj návrh rozpočtu instituce na další rozpočtové období. Přijatý rozpočet nemá být během rozpočtového období krácen, pokud se krácení obecně netýká dalších státních orgánů. Nezávislý finanční audit rozpočtu ombudsmana má hodnotit pouze zákonnost jeho finančních operací, ne výběr priorit při výkonu působnosti.

22. Ombudsmanská instituce disponuje dostatečným počtem pracovníků a vhodnou strukturální flexibilitou. Instituce může mít jednoho nebo více zástupců jmenovaných ombudsmanem. Ombudsman má právo vybrat si spolupracovníky.
23. Ombudsman, jeho zástupce a pracovníci podílející se na rozhodování nejsou právně odpovědní za své jednání a projevy, ústní nebo písemné, které učinili za ombudsmanskou instituci v rámci výkonu její funkce (funkční imunita). Funkční imunita se uplatňuje i poté, co ombudsman, zástupci nebo pracovníci podílející se na rozhodování opustí instituci.
24. Státy se zdrží jakéhokoli jednání, které směřuje k, nebo jehož výsledkem je potlačení ombudsmanské instituce nebo vytvoření překážek jejímu efektivnímu fungování, a účinně ji chrání před takovými hrozbami.
25. Tyto principy mají být čteny, interpretovány a používány za účelem konsolidace a posílení ombudsmanské instituce. S přihlédnutím k různým typům, systémům a právnímu postavení ombudsmanských institucí a jejich pracovníků jsou státy vybízeny k tomu, aby provedly všechny nezbytné kroky, včetně ústavních změn a změn zákona, tak, aby zajistily správné podmínky, které posilují a rozvíjí ombudsmanskou instituci, její schopnosti, nezávislost a nestrannost v duchu a v souladu s Benátskými principy, a tím zajistily jejich řádnou, včasnou a účinnou implementaci.