

Vysoká škola ekonomická v Praze
Fakulta národohospodářská
Hlavní specializace: Regionalistika a veřejná správa

**INSTITUT OMBUDSMANA V EVROPĚ
(NA PŘÍKLADU VYBRANÝCH ZEMÍ
A EVROPSKÝ OMBUDSMAN)**

diplomová práce

Autor: Kateřina Lukášová

Vedoucí práce: JUDr. Karel Svoboda, CSc.

Rok: 2007

Zadávací list

Prohlašuji na svou čest, že jsem diplomovou práci vypracovala samostatně a s použitím uvedené literatury.

Kateřina Lukášová
V Praze, dne 27. 5. 2007

Poděkování

Na tomto místě bych ráda poděkovala vedoucímu diplomové práce panu JUDr. Karlu Svobodovi, CSc. za cenné připomínky a odborné rady, kterými přispěl k vypracování této práce a také za čas, který mi v průběhu zpracování diplomové práce věnoval.

ANOTACE

Obsahem diplomové práce je osvětlení a porovnání ombudsmanských institutů ve Švédsku, Nizozemí, Velké Británii a institutu evropského ombudsmana. Přes určité odlišnosti v počtu ombudsmanů, rozsahu jejich působnosti, pravomocech a jejich aparátu, institut ombudsmana ve všech těchto státech má za hlavní cíl ochranu osob před jednáním úřadů, pokud je jejich jednání 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.

Velice důležitým aspektem mé diplomové práce je také analýza možností, které by se daly aplikovat na instituci Veřejného ochránce práv v České republice. Tato analýza je založena na poznatcích o postavení a činnosti ombudsmanů ve vybraných státech a v Evropské Unii.

ANNOTATION

My diploma thesis deals about description and comparison of ombudsmen in Sweden. Netherlands, Great Britain and European Union. Today the activities of the ombudsmen are based - as they are almost same in all above mentioned states - on the concern that the treatment afforded by public authorities to individual citizens should be lawful and correct in other respects. Today the institution of ombudsmen provides one of the safeguards offered by the constitution of the fundamental rights and freedoms of the individual.

Very important affect of my diploma thesis is analysis of possibilities that can be useful and inspiring for ombudsman in the Czech Republic. This analysis is based on experiences from other European countries.

OBSAH

ANOTACE	4
ANNOTATION	5
OBSAH	6
1. Úvod	7
2. Ombudsman – instituce zajišťující zákonnost a demokratickou činnost veřejné správy	9
3. Instituce ombudsmana ve Švédsku	14
3.1. Vznik instituce a její vývoj	14
3.2. Právní úprava instituce ombudsmana	17
3.3. Způsob ustanovení ombudsmana	20
3.4. Aparát	21
3.5. Působnost ombudsmana a její realizace	22
3.5.1. Působnost parlamentního ombudsmana	22
3.5.2. Realizace působnosti	24
3.6. Srovnání s Veřejným ochráncem práv v ČR	29
4. Instituce ombudsmana národa v Nizozemí	31
4.1. Vznik instituce a její vývoj	31
4.2. Právní úprava instituce ombudsmana	31
4.3. Způsob ustanovení ombudsmana	33
4.4. Aparát	35
4.5. Působnost ombudsmana a její realizace	36
4.5.1. Působnost ombudsmana národa	36
4.5.2. Realizace působnosti	37
4.6. Srovnání s Veřejným ochráncem práv v ČR	39
5. Instituce ombudsmana ve Velké Británii	42
5.1. Vznik instituce a její vývoj	42
5.2. Právní úprava instituce ombudsmana	43
5.3. Způsob ustanovení ombudsmana	44
5.4. Aparát	45
5.5. Působnost ombudsmana a její realizace	46
5.5.1. Působnost parlamentního ombudsmana	48
5.5.2. Realizace působnosti	50
5.6. Srovnání s Veřejným ochráncem práv v ČR	53
6. Instituce evropského ombudsman	55
6.1. Vznik instituce a její vývoj	55
6.2. Právní úprava instituce ombudsmana	55
6.3. Způsob ustanovení ombudsmana	56
6.4. Aparát	58
6.5. Působnost ombudsmana a její realizace	61
6.3.1. Působnost evropského ombudsmana	62
6.3.2. Realizace působnosti	63
6.6. Srovnání s Veřejným ochráncem práv v ČR	71
7. Závěr	72
8. Přílohy	77
9. Seznam použité literatury a zdrojů	84
SUMMARY	87

1. Úvod

Instituce ombudsmana vznikla na počátku 19. století ve Švédském království, odkud se postupně rozšířila po celém světě. Největšího rozvoje dosáhla instituce ombudsmana ve 20. století, zejména po druhé světové válce, kdy vznikla v různých modifikacích závislých především na historickém a politicko-společenském vývoji konkrétní země v téměř sto státech světa.

I dnes, stejně jako před dvěma stoletími při svém vzniku, je práce ombudsmana založena především na touze každého jedince po spravedlivém a zákonném jednání správních úřadů. Instituce ombudsmana tak představuje důležitý prvek v ústavní ochraně základních práv a svobod každého člověka v moderním demokratickém prostředí.

Tématem mé diplomové práce je zřízení, organizace a činnost instituce ombudsmana ve Švédsku, Nizozemí, Velké Británii a instituce evropského ombudsmana. Mým úkolem bylo popsat vnitřní procesy fungování úřadů, jejich strukturu, personální a ostatní zajištění v jednotlivých zemích. Vedle toho jsem se také zaměřila na množství a charakter podávaných žádostí a stížností a úspěšnost při jejich řešení. V neposlední řadě jsem se také snažila zjistit všeobecné povědomí široké veřejnosti o úřadu ombudsmana, jeho práci a jeho postavení ve společnosti.

Rozsáhlost tohoto tématu je zřejmá z faktu, že ombudsman ve všech těchto státech působí jako ochránce osob před jednáním správních úřadů, pokud je v rozporu s právem, neodpovídá principům demokratického právního státu, jakož i před jejich nečinností, a tím přispívá k ochraně základních práv a svobod.

Mým cílem tedy bylo analyzovat fungování institutu ombudsmana v jednotlivých zemích a najít možnosti, které by se daly aplikovat na instituci veřejného ochránce práv v České republice.

Součástí této práce bylo také shromáždit a analyzovat informace, které by mohly částečně přispět k odpovědi na otázku, zda bylo třeba tento institut zavést v České

republiky, zda mu vytvořené podmínky umožňují plnit svoji funkci a v porovnání s ostatními evropskými zeměmi zhodnotit a navrhnout zefektivnění této instituce.

Při zpracování diplomové práce jsem vycházela z platných právních předpisů věnovaných institutu ombudsmana v jednotlivých zemích. Řadu informací jsem čerpala z odborné literatury publikované v České republice¹, jakož i v zahraničí. Četné poznatky jsem čerpala z webových stránek internetu věnovaných instituci ombudsmana.

¹ Cenným zdrojem byla práce Sládeček, V.: Ombudsman, ochránce práv ve veřejné správě, Acta Universitatis Carolinae, Iuridica 3-4/1997, Praha, 1998, Karolinum nakladatelství University Karlovy.

2. Ombudsman – instituce zajišťující zákonnost a demokratickou činnost veřejné správy

Původ slova ombudsman lze nalézt ve středověkých výrazech „umbup“ (moc, autorita), případně ve švédském slově „ombud“, které označuje osobu, která vystupuje jako zástupce, zmocněnec či mluvčí jiných.

V literatuře můžeme najít různé definice této ve světě známe instituce. “Zjednodušeně“ může být charakterizována jako “nezávislý úředník, ustanovený proto, aby přijímal stížnosti občanů na zneužívání moci, nesprávné či pomalé jednání vládních úřadů. Provádí šetření, podává zprávy o zjištění a doporučuje řešení²”.

Nebo může být nazýván jako “nezávislý úředník parlamentu, který přeshetřuje stížnosti občanů proti jednání veřejné správy, a pokud zjistí, že jednání nebylo oprávněné, doporučuje opatření k nápravě”.

Často bývá používána definice Mezinárodní asociace právníků, která podává obsáhlejší, a tudíž výstižnější definici : “úřad zřízený ústavou, legislativním aktem nebo parlamentem, v jehož čele stojí nezávislý, vysoce postavený veřejný činitel, odpovědný zákonodárnému sboru, který přijímá stížnosti občanů na vládní úřady, úředníky a zaměstnance, nebo jedná ze své vlastní iniciativy, a který má pravomoc vyšetřovat, doporučovat nápravná opatření a vydávat zprávy³”.

V naší české literatuře lze nalézt definici ombudsmana v učebnici správního práva: “Celkově lze ombudsmana charakterizovat jako orgán (většinou jednu osobu), který je zejména i na orgánech výkonné moci nezávislý a odpovídá za svou činnost výlučně jen zákonodárnému sboru (ani jemu však není podřízen). Na základě stížností a podnětů občanů, které je povinen přijímat (a to i neformálním způsobem, třeba telefonicky), provádí vlastní šetření (někdy tak může učinit i z jiného podnětu nebo z vlastní iniciativy) a zjistí-li, že práva občanů byla porušena, doporučuje správním orgánům provedení nápravy.⁴”.

² Sládeček, V.: Ombudsman, ochránce práv ve veřejné správě, Acta Universitatis Carolinae, Iuridica 3-4/1997, Praha, 1998, Karolinum nakladatelství University Karlovy, str. 11.

³ Sládeček, V.: cit. dílo, str. 11.

⁴ Mikule, V., IN Hendrych, D. a kol. : Správní právo – obecná část, Praha, 2006, C.H.Beck, str. 314.

Předložené definice jsou samozřejmě obecné a zjednodušené. Přesnou definici ombudsmana není ani dobře možné uvést, protože původní švédský model se rozšířil do mnoha států v modifikovaných formách, respektujících, mimo jiné, místní tradici a zvláštnosti.

Pro úplnost je zcela jistě potřeba poznamenat, že samotné označení instituce za ombudsmana může být často velmi zavádějící. Zvláště v poslední době můžeme mluvit o módě používání tohoto cizího termínu. Často tak bývá nazýván útvar, který se zabývá vyřizováním stížností nebo dokonce jen poskytuje informace. Jako příklad se nabízí ombudsman České spořitelny.

2.1. Klasifikace instituce ombudsmana

Instituce ombudsmana bývá velmi často klasifikována, přiřazována k určitému modelu. Nejčastější klasifikací je rozdělení ombudsmanů na ombudsmana moci zákonodárné (parlamentní či legislativní ombudsman), ombudsmana moci výkonné a zvláštního ombudsmana⁵.

Nejrozšířenější skupinu tvoří “klasický“, historicky nejstarší ombudsman moci zákonodárné. Jeho existence je odvozena od nejvyššího zastupitelského sboru, který ho zpravidla volí, a ke kterému má také určité, zákonem regulované vztahy.

Ombudsman moci výkonné je jmenován vládou, resp. jejím předsedou, eventuálně hlavou státu. Jeho vazba na parlament je buď slabá, nebo žádná.

Speciální ombudsman může mít povahu jak součásti moci výkonné, tak orgánu ustanoveného legislativou. Zřizujícímu orgánu je ombudsman odpovědný nebo přímo podřízený.

Veřejný ochránce práv v České republice je typickým případem ombudsmana klasického, neboli parlamentního. Ochránce je volen Poslaneckou sněmovnou na funkční období šesti let z kandidátů, z nichž po dvou navrhuje prezident

⁵ Sládeček, V.: Ombudsman, ochránce práv ve veřejné správě, Acta Universitatis Carolinae, Iuridica 3-4/1997, Praha, 1998, Karolinum nakladatelství University Karlovy, str. 15.

republiky a Senát; shodné návrhy jsou přípustné. Ochránce může být zvolen pouze na dvě po sobě jdoucí funkční období. Ochránce vykonává svou funkci nezávisle a nestranně. Za výkon funkce odpovídá Poslanecké sněmovně⁶. Ochránce podává písemné zprávy Poslanecké sněmovně, každoročně do 31. března podává souhrnnou zprávu o své činnosti za uplynulý rok. Dál pak předkládá Sněmovně nejméně jednou za tři měsíce informaci o své činnosti.

Dále můžeme rozeznávat ombudsmany pravé a nepravé.

Ombudsmani nepraví jsou podřízeni moci výkonné. Vládní ombudsman a speciální ombudsman jsou ombudsmani nepraví, oběma totiž chybí znak, který je považován u této instituce za nezbytný – a sice nezávislost.

Pravé ombudsmany, parlamentní, lze nejčastěji členit na všeobecné a speciální. Všeobecný ombudsman se zaměřuje na činnost prakticky celé veřejné správy, působnost speciálního ombudsman je věcně vymezena úžeji, specializovaněji⁷. Všeobecné ombudsmany je ovšem možné, především podle územního rozsahu působnosti, dále rozlišovat na ombudsmany ústřední⁸, zemské, resp. státní⁹ a místní¹⁰.

I ombudsman speciální může mít charakter instituce ústřední¹¹, ale i zemské a místní. Zemští ombudsmani se vyskytují hlavně ve státech složených, federativních a zpravidla fungují vedle ústředních ombudsmanů. Místní ombudsman pak působí pouze na určité části území a zabývá se stížnostmi na místní orgány.

Veřejný ochránce práv v České republice je pravý ombudsman všeobecný. Ochránce má působit k ochraně osob před jednáním úřadů a dalších institucí v zákoně uvedených, pokud je jejich jednání 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. Působnost ochránce se vztahuje na ministerstva a jiné správní úřady s působností po celém území státu, správní úřady jim podléhající, a dále pak na některé specifické správní úřady – Českou národní banku, pokud působí jako správní úřad, Radu pro rozhlasové a televizní vysílání, orgány územní samosprávy (tj. obce a

⁶ § 23 - 24 Zákona o Veřejném ochránci práv (349/1999), ve znění pozdějších předpisů.

⁷ Např. ombudsman pro děti, ombudsman pro oblast vězenství atp.. Takto specializované ombudsmany mají především státy, kde tato instituce funguje již delší dobu, např. Holandsko a Švédsko.

⁸ Celostátní, "national".

⁹ "State".

¹⁰ Regionální, městské apod., "local", "urban".

¹¹ Vojenská nebo vězeňská oblast.

kraje) při výkonu státní správy (nikoliv při výkonu samosprávy), Policii České republiky s výjimkou vyšetřování, kdy působí v trestním řízení, Armádu České republiky a Hradní stráž, Vězeňskou službu České republiky, zařízení, v nichž se vykonává vazba, trest odnětí svobody, ochranná nebo ústavní výchova a ochranné léčení, zdravotní pojišťovny, orgány soudů a státního zastupitelství při výkonu státní správy (zejména otázka průtahů v řízení, nečinnosti soudů a nevhodného chování soudců), nikoliv však proti samotnému rozhodnutí státního zástupce nebo soudu¹². Uvedené zákonné vymezení působnosti nedává ochránci právo vstupovat do soukromě-právních vztahů či sporů (včetně sporů mezi zaměstnanci a zaměstnavateli, i když jejich zaměstnavatelem je státní úřad). Nemůže také zasahovat do rozhodovací činnosti soudů, není odvolacím místem proti jejich rozhodnutí a není oprávněn zasahovat do činnosti výslovně vyjmenovaných institucí. Působnost ochránce se tak nevztahuje na soudy všech stupňů a typů v jejich rozhodovacích pravomocích, rozhodovací činnost státních zastupitelství, Parlament, prezidenta republiky a vládu, Nejvyšší kontrolní úřad, zpravodajské služby České republiky, orgány činné v trestním řízení¹³.

Ovšem je nutné podotknout, že na pozadí současných událostí se i v České republice uvažuje o zřízení speciálního ombudsmana. Vládní výbor pro práva dětí navrhuje zavedení nového institutu, a to dětského ombudsmana. Ten by se staral o všechny případy, které se týkají dětí, a hájil by jejich práva.

Jiná důležitá klasifikace, týkající se pouze ombudsmana legislativního (parlamentního), vychází z rozdílů v možnostech přístupu k ombudsmanovi. Jako podpůrná hlediska lze ještě uvést možnosti jednání ombudsmana z vlastní iniciativy, eventuálně i širě přezkumných oprávnění, případně i způsob ustanovení do funkce a délku funkčního období. Rozlišujeme tzv. skandinávský model, kde je občan oprávněn se na instituci obracet přímo, a britský model, pro nějž je charakteristický tzv. poslanecký filtr, tzn. že jednání ombudsmana se lze dovolávat nepřímo, prostřednictvím podání k poslanci. A ten zpravidla, byť většinou formálně, musí vyslovit se šetřením ombudsmana souhlas. Někdy lze z literatury vyvozovat i možnost existence specifického, afrického modelu ombudsmana. Ale většinou se jedná o ombudsmany moci výkonné, charakterizované zvláště kolektivním složením instituce¹⁴.

¹² § 1, ods. 2 – 4 Zákona o Veřejném ochránci práv (349/1999), ve znění pozdějších předpisů.

¹³ § 1, ods. 5 Zákona o Veřejném ochránci práv (349/1999), ve znění pozdějších předpisů.

¹⁴ Není typický jen pro Afriku, kolektivní ombudsman působí např. i v Rakousku.

V České republice se především uplatňuje skandinávský model. Občané se tedy mohou na Veřejného ochránce práv se stížnostmi obracet přímo. Ovšem je nutné podotknout, že je zde také možnost adresovat svoji stížnost poslanci, senátorovi nebo některé z komor Parlamentu, kteří stížnost ochránci postoupí.

Zákon v České republice ochránci poskytuje ochránci rozsáhlá oprávnění provádět v jednotlivých věcech nezávislá šetření, nedává mu však právo nahrazovat činnost orgánů státní správy, a proto nemůže měnit nebo rušit jejich rozhodnutí. Při zjištění pochybení však může požadovat od úřadů či institucí, aby zjednaly nápravu. Významným oprávněním veřejného ochránce práv je, že není vázán návrhy stěžovatelů a může rozhodnout o zahájení šetření i z vlastní iniciativy. Vedle výše uvedené činnosti, spočívající v řešení individuálních podnětů a jejich zevšeobecnění, má ochránce od počátku roku 2006 novou povinnost, která nespočívá v řešení individuálních podnětů jednotlivců, ale k jejímu naplnění ochránce vykonává systematické preventivní návštěvy všech míst a zařízení, kde se nacházejí nebo mohou nacházet osoby omezené na svobodě. Jde o povinnost vyplývající z mezinárodně-právních závazků ČR, především z Opčního protokolu k Úmluvě OSN proti mučení a jinému krutému, nelidskému či ponižujícímu zacházení nebo trestání. Ochránce systematicky navštěvuje zařízení, kde jsou nebo mohou být osoby drženy na základě rozhodnutí či příkazu orgánu veřejné moci (např. soudu) nebo z důvodu závislosti na poskytované péči (především z důvodu věku, zdravotního stavu, sociální situace atp.). Mezi zvláštní oprávnění ochránce můžeme zcela jistě zmínit návrhy na změnu předpisů. Ochránce je oprávněn doporučit vydání, změnu nebo zrušení právního nebo vnitřního předpisu. Úřad je povinen do 60 dnů sdělit své stanovisko k doporučení. Nejde o kvalifikovanou iniciativu, která by musela vyvolat příslušný normotvorný proces, jde o pouhý právně nezávazný podnět.

Zcela jistě stojí za povšimnutí nová tendence zřizování tzv. soukromých ombudsmanů působících mimo státní struktury, ale jejichž existence bývá někdy založena zákonem¹⁵. Jedná se zpravidla o nestátní instituce, plnící funkci stěžovatelského místa, kontrolní jednotky, začleněné do rámce organizace konkrétního podniku, resp. souboru podniků v určité významné oblasti. Tato tendence je teprve v počátcích, proto patrně ještě bude vyžadovat určitý časový odstup k podrobnějšímu zhodnocení.

¹⁵ Např. ve Velké Británii.

3. InSTITUTE ombudsmana ve Švédsku

3.1. Vznik instituce a její vývoj

Vznik úřadu parlamentního ombudsmana je spojen s abdikací krále Gustava IV. Adolfa roku 1809. Tím skončilo téměř třistaleté období autokratické vlády dynastie Vassovců a Švédsko se stalo konstituční (parlamentní) monarchií. Novým králem se stal Karel XIII. a pod vlivem myšlenek barona Montesquie byla ještě v roce 1809 přijata ústava, podle které byla moc ve státě rozdělena mezi krále a parlament (Riksdag). Zavedení tohoto systému vlády dovoľovalo parlamentu převzít kontrolu nad mocí výkonnou. Tato kontrola byla zajištěna nezávislými kontrolory volenými parlamentem, kteří se zabývali aktivitami státní služby, Švédské národní banky a „Swedish National Debt Office¹⁶“. Z těchto nezávislých kontrolorů se postupem času vyvinuly úřady parlamentního ombudsmana, parlamentních auditorů a stálých výborů parlamentu, které byly začleněny i do současného systému parlamentní vlády kapitolou 12 Ústavy království Švédska z roku 1974.

Myšlenka vytvoření orgánu, který bude dohlížet na dodržování zákonnosti, nebyla v roce 1809 úplnou novinkou. Již v roce 1713 zřídil král Karel XII. kancelář vrchního královského ombudsmana, který byl v králově nepřítomnosti jeho zástupcem a zajišťoval dodržování zákonů soudy a královskými úředníky. Po smrti krále Karla XII. roku 1718 ve Švédsku nastalo období posilování pravomoci parlamentu¹⁷ a parlament zajišťoval také volbu vrchního královského ombudsmana. V roce 1719 královna Ulrika Eleonora udělila královskému ombudsmanovi titul justiční kancléř. V roce 1772 král Gustav III. obnovil absolutistickou vládu a právo jmenovat justičního kancléře se opět stalo královskou výsadou. Toto právo bylo zachováno po celou dobu autokratické vlády Gustava III. i jeho syna Gustava IV. Adolfa, který byl roku 1809 sesazen. To ale neznamenalo konec úřadu justičního ombudsmana. Tento úřad existuje dodnes a justiční kancléř¹⁸ působí jako vládní ombudsman.

¹⁶ Úřad odpovídající za vládní půjčky ve Švédsku i v zahraničí a za správu vládního dluhu.

¹⁷ V literatuře často označováno jako „období svobody“.

¹⁸ Justiční kancléř, někdy označován jako kancléř pro spravedlnost, vyšetřuje stížnosti občanů a vykonává inspekce podobně jako parlamentní ombudsmeni. V případě, že je stížnost poslána jak parlamentnímu ombudsmanovi, tak i justičnímu kancléři, je podle data doručení rozhodnuto, kdo ji bude řešit. Justiční kancléř má vedle toho ještě další povinnosti. Zastupuje stát při soudních jednáních, vyšetřuje stížnosti podané pro poškození státem a v případě pochybení státu rozhoduje o finanční kompenzaci poškozeného,

Jak již bylo zmíněno, podle ústavy z roku 1809 byla moc ve Švédsku rozdělena mezi krále a parlament. Král měl nadále právo jmenovat justičního kancléře a parlament jmenovat vlastního parlamentního ombudsmana. Hlavním důvodem pro založení nové instituce parlamentního ombudsmana byla snaha zajistit ochranu práv občanů institucí, která by byla plně nezávislá na výkonné moci. Podobně jako justiční kancléř byl parlamentní ombudsman v původním svém smyslu prokurátorem, který dohlížel na dodržování práva soudci a státními úředníky. Parlamentní ombudsman měl především za úkol dohlížet na jednotnou aplikaci práva a poukazovat na nesrozumitelnosti v zákonech. Již od samého počátku bylo součástí jeho práce také vyšetřování stížností jednotlivých občanů na postup a rozhodování státních úřadů a soudů. Stížností však zpočátku nepřicházelo mnoho. Za první století existence ombudsmana jich celkem bylo kolem 8 000.

K další významnější změně týkající se úřadu ombudsmana došlo až roku 1915. V tomto roce parlament rozšířil počet ombudsmanů na dva¹⁹. Vedle parlamentního ombudsmana byl zřízen úřad ombudsmana pověřeného dohledem nad stížnostmi týkajícími se armády²⁰.

Již krátce po druhé světové válce bylo zřejmé, že parlamentní ombudsman je více a více vytížen, zatímco počet stížností podávaných armádnímu ombudsmanovi se stále snižoval. Tento trend byl ještě patrnější po roce 1957, kdy do pravomocí parlamentního ombudsmana přibyla také kontrola činnosti představitelů místní samosprávy. Následkem toho roku 1968 parlament zrušil úřad armádního ombudsmana a místo toho rozšířil úřad parlamentního ombudsmana na tři plnoprávné ombudsmany a dva pomocné ombudsmany. Pomocní ombudsmani byli za běžné situace soudci a zastupovali plnoprávné ombudsmany pouze během jejich nepřítomnosti z důvodů nemoci, dlouhodobé služební cesty či dovolené. Jeden ze tří plnoprávných ombudsmanů měl pak vedle civilních případů na starosti také armádu. Oblast působení jednotlivých ombudsmanů ale jinak nebyla blíže určena, vše záleželo na jejich vzájemné dohodě. Tento systém se ukázal jako nepraktický, protože rozdělení pravomocí mezi jednotlivé ombudsmany bylo často zdlouhavé a nerovnoměrné. K tomu se přidal i prudký nárůst stížností podaných ombudsmanům na přelomu 60. a 70. let 20. století. Bylo proto rozhodnuto o další reorganizaci tohoto úřadu.

je právním poradcem vlády a působí jako ombudsman v případech vyšetřování iniciovaných vládou. V neposlední řadě dohlíží na dodržování zákona o svobodě tisku a médií a vystupuje jako jediný možný žalobce v případech týkajících se svobody tisku a médií.

¹⁹ Ekroth, J.: JO-ämbetet. En offentlighetslig studie (Úřad parlamentního ombudsmana, právní studie), Stockholm, 2001, Juridiska institutionen, Stockholms universitet, str. 128.

²⁰ V originále Militieombudsman.

Za tímto účelem jmenoval parlament roku 1972 výbor, který měl tento problém vyřešit. Na základě jeho návrhů a doporučení byla v listopadu roku 1975 přijata nová reorganizace úřadu ombudsmana a spolu s tím i řada závazných předpisů zlepšujících jejich práci. Tyto úpravy pak platily od května roku 1976 a můžeme říci, že s několika drobnými změnami platí dodnes. Podle této právní úpravy se volili již čtyři ombudsmani a jejich působnost byla jasně definována. Nová legislativa z roku 1975 také omezila možnost ombudsmana zahájit soudní řízení s vládními úředníky a možnost soudního potrestání se většinou uplatňuje pouze v krajním případě, kdy daný úředník není ochotný připustit svoje chybné jednání a je pravděpodobné, že ve svém protiprávním jednání bude pokračovat. Naopak byla zdůrazněna možnost disciplinárního postihu úředníků²¹. Tímto byl završen dlouhodobý vývoj, během něhož se parlamentní ombudsman z role prokurátora stává spíše poradcem²².

Soudní potrestání je velmi vzácné a ve většině případů nedochází ani k zahájení disciplinárního řízení. Výsledkem šetření ombudsmana je většinou kritika za nesprávný postup, případně doporučení zaslané dotčenému úředníkovi nebo úřadu, které by měly vést k nápravě. Ačkoliv tato doporučení nejsou pro úřady závazná, většinou platí, že se jimi bez výhrady řídí.

Během dvouset let existence se postavení i role ombudsmana výrazně změnily. Jak již jsem již zmínila, zpočátku měl ombudsman spíše charakter prokurátora a případy, kterými se zabýval, vyústily buď v jejich zamítnutí nebo v žalobu. Později ombudsman v případech menších prohřešků upouštěl od žalob a místo toho vyslovil napomenutí. Tento vývoj tak vyústil v dalších letech v postupný posun aktivity ombudsmana k poradní a konzultativní funkci.²³

Jeden z nejdůležitějších aspektů úřadu parlamentního ombudsmana je jeho nezávislost. Ta je zajištěna jednak požadavkem na apolitičnost ombudsmana a podřízením

²¹ Jako příklad, kdy bylo užito soudní cesty k potrestání úředníka, můžeme uvést případ potrestání ředitele jedné švédské školy za neoprávněné vyloučení dvou studentů pro jejich politický názor, zrušení sportovního dne a neplnění učitelských povinností. Ředitel odmítal přiznat svoje pochybení, a proto byl odsouzen k pokutě 1800 švédských korun + 1500 švédských korun správních poplatků. Tato pokuta mu byla strhnuta z platu.

²² Alexius Borgstöm, K.: JO och tjänstemännen. En laghistorisk studie (Parlamentní ombudsman a státní úředníci : historie a vývoj), Uppsala , 2003, str.283.

²³ Eklundh, C.: Behovet av rättslig tillsyn över offentlig verksamhet (Potřeba dohledu nad činností veřejné správy), Juridisk tidskrift vid Stockholms universitet 2001/02, häfte 4, str. 961-974.

ombudsmana pouze parlamentu. Nezávislosti parlamentního ombudsmana napomáhá také fakt, že finance na jeho činnost každoročně schvaluje přímo parlament a nikoliv vláda či ministerstvo financí²⁴.

Vedle čtyř parlamentních ombudsmanů působí ve Švédsku dalších pět ombudsmanů, kteří zajišťují dohled nad dodržováním zákona a spravedlnosti ve specifických a velmi často diskutovaných oblastech. Jedná se o ombudsmana pro rovné příležitosti, který dohlíží na dodržování rovnosti mezi muži a ženami a od března 2002 také na rovnou šanci mezi univerzitními studenty²⁵, ombudsmana pro děti, který kontroluje záležitosti týkající se dětí a mladých lidí²⁶, ombudsmana pro hendikepované, který hájí práva a zájmy postižených jedinců²⁷, ombudsmana proti diskriminaci založené na sexuální orientaci²⁸ a ombudsmana proti etnické diskriminaci²⁹. Někdy také jako ombudsman bývá označován prezident Švédské agentury na ochranu spotřebitelů a zákazníků. Oficiálně, alespoň prozatím, není považován za právoplatného ombudsmana.

3.2. Právní úprava

Můžeme říci, že současné švédské zákonodárství se opírá o čtyři základní právní prameny – Ústavu království Švédska, Zákon o dědičném následnictví, Zákon o svobodě tisku a Právo na svobodu slova. A právě v jedné z těchto čtyř základních právních norem, a to v Ústavě království Švédska, se hovoří také o parlamentním ombudsmanovi.³⁰

Institut parlamentního ombudsmana je vedle toho upraven dalšími čtyřmi právními předpisy. Ústava království Švédska a Zákon o parlamentu, pocházejí z roku 1974, Zákon o parlamentním ombudsmanovi z roku 1986, Zákon o mlčenlivosti z roku 1980 a právní úpravu doplňuje Nařízení pro úřad parlamentního ombudsmana z roku 1993.

²⁴ Al-Wahab, I.: The Swedish Institution of Ombudsman. An Instrument of Human Rights (Institut švédského ombudsmana, institut ochrany lidských práv), Stockholm, 1979, str.52.

²⁵ Oficiální internetové stránky švédského ombudsmana pro rovné příležitosti www.do.se.

²⁶ Oficiální internetové stránky švédského ombudsmana pro děti www.bo.se.

²⁷ Oficiální internetové stránky švédského ombudsmana pro hendikepované <http://www.handikappombudsmannen.se/>.

²⁸ Oficiální internetové stránky švédského ombudsmana pro sexuální diskriminaci <http://www.homo.se>.

²⁹ Oficiální internetové stránky švédského ombudsmana pro etnickou diskriminaci <http://www.do.se>.

³⁰ Ekroth, J.: JO-ämbetet. En offentlighetsstudie (Úřad parlamentního ombudsmana, právní studie), 2001, Juridiska institutionen, Stockholms universitet, str.148.

V Ústavě³¹ se hovoří o právu parlamentu na volbu jednoho nebo více ombudsmanů za účelem dozoru nad aplikací zákonů a jiných obecně závazných předpisů ve veřejné správě. Podle tohoto článku má ombudsman právo zahájit vyšetřování, pokud podle něj dojde k porušení práva. V průběhu vyšetřování má ombudsman právo požadovat informace od soudů, správních úřadů a jakéhokoli jiného subjektu, kterého se vyšetřování týká. Parlamentní ombudsman může také iniciovat soudní proces v případech spáchání trestného činu při výkonu úředních funkcí členem Nejvyššího soudu nebo Nejvyššího správního soudu³². Takový proces je poté veden Nejvyšším soudem.

Zákon o parlamentu obsahuje detailní pravidla týkající se švédského parlamentu. V roce 1974 byl tento zákon považován za jeden ze základních právních předpisů, ale postupem času se jeho důležitost změnila a dnes ho řadíme přibližně doprostřed mezi základní a obvyčejné zákony. Zákon se skládá z deseti hlav a závěrečného ustanovení. Ombudsmanovi je v tomto zákoně věnována hlava osm a devět. Zákon vymezuje počet volitelných ombudsmanů³³ a způsob jejich ustanovení do funkce. Zákon dále pojednává o parlamentním ombudsmanovi v souvislosti s možností zahájení soudního řízení kvůli přestupku spáchanému při výkonu jeho úřadu³⁴.

V Zákoně o ombudsmanovi, v souladu se Zákonem o parlamentu, se hovoří o počtu ombudsmanů³⁵. Také je zde nově zmíněna i možnost ustanovení dalších ombudsmanů jako zástupců, kteří zastupují parlamentní ombudsmany v případě jejich dlouhodobé nemoci nebo jiné překážky, která jim brání ve výkonu úřadu.

Zákon dále přesně vymezuje působnost parlamentního ombudsmana³⁶. Dále stanoví pravomoci ombudsmana týkající se odstraňování nedostatků v platné legislativě a při vyšetřování stížností.

³¹ Článek 6 kapitoly 12 Regeringsformen (152/1974) (Ústava království Švédska), ve znění pozdějších předpisů.

³² Článek 8 kapitoly 12 Regeringsformen (152/1974) (Ústava království Švédska), ve znění pozdějších předpisů.

³³ Hlava 8 Riksdagsordningen (153/1974) (Zákon o parlamentu), ve znění pozdějších předpisů.

³⁴ Hlava 8 Riksdagsordningen (153/1974) (Zákon o parlamentu), ve znění pozdějších předpisů.

³⁵ § 1 Lag med instruktion för Riksdagens ombudsmän ("JO-instruktionen") (765/1986) (Zákon o parlamentním ombudsmanovi), ve znění pozdějších předpisů.

³⁶ § 2 Lag med instruktion för Riksdagens ombudsmän ("JO-instruktionen") (765/1986) (Zákon o parlamentním ombudsmanovi), ve znění pozdějších předpisů.

Ustanovení §11 tohoto zákona ombudsmanovi ukládá povinnost každý rok, nejdéle však do 15. listopadu, předložit parlamentu tištěnou zprávu o aktivitách kanceláře ombudsmana od července minulého roku do konce června tohoto roku.

Dále se v tomto zákoně upravuje organizace kanceláře ombudsmana³⁷ a vše co se týče stížností³⁸. Zákon se zde zaměřuje na podávání, příjem, šetření a uzavření stížností. V §17 najdeme všechny formální požadavky, které musí podaná stížnost obsahovat. Následující ustanovení popisují, jak ombudsman může se stížností zacházet.

Ombudsman může stížnost podstoupit k prošetření příslušnému orgánu, může se jí sám zabývat či ji zamítnout. V § 23 jsou pak jasně definované požadavky na závěrečnou zprávu z ombudsmanova šetření stížnosti. Poslední oddíl tohoto zákona je věnován různým doplňujícím nařízením (výroční zpráva, sekretariát ombudsmana, distribuce informačních materiálů o aktivitách této instituce...).

Otázka zachování mlčenlivosti a zacházení s tajnými informacemi v průběhu vyšetřování je řešena Zákonem o mlčenlivosti. Pokud ombudsman během své činnosti narazí na tajnou informaci, je nezbytné, aby i on s ní zacházel v souladu s tímto zákonem. Avšak pokud nezveřejnění této informace může vést k vážnému poškození práv jedince nebo společnosti, je ombudsman oprávněn tuto informaci zveřejnit.³⁹

Vlastní praktické otázky týkající se sekretariátu ombudsmana a organizace celé instituce nalezneme v Nařízení pro sekretariát parlamentního ombudsmana z roku 1993. Na začátku tohoto nařízení je stanoveno rozdělení zodpovědnosti parlamentních ombudsmanů do čtyř oblastí, které jsou detailně specifikovány v jeho příloze. Pokud se stížnost týká více oblastí, hlavní parlamentní ombudsman určí, kdo se konkrétní stížností bude zabývat. S vyšetřováním jsou každému z ombudsmanů nápomocni správní ředitel, předsedové divizí, výkonní úředníci se zvláštní zodpovědností a také výkonní úředníci s krátkodobými kontrakty. Další nezbytnou podporu hlavnímu parlamentnímu ombudsmanovi poskytují administrativní a pomocní zaměstnanci. Podstatná část tohoto nařízení se pak dopodrobna věnuje jednotlivým funkcím sekretariátu, a to zejména

³⁷ § 12 - 16 Lag med instruktion för Riksdagens ombudsmän ("JO-instruktionen") (765/1986) (Zákon o parlamentním ombudsmanovi), ve znění pozdějších předpisů.

³⁸ § 17 - 24 Lag med instruktion för Riksdagens ombudsmän ("JO-instruktionen") (765/1986) (Zákon o parlamentním ombudsmanovi), ve znění pozdějších předpisů.

³⁹ Sekretesslagen (100/1980) (Zákon o mlčenlivosti), ve znění pozdějších předpisů.

správnímu řediteli, předsedům divizí a výkonným úředníkům. V závěru nařízení pojednává o knihovně parlamentního ombudsmana.

3.3. Způsob ustanovení ombudsmana

Parlamentní ombudsmani jsou ve Švédsku voleni parlamentem. Volba probíhá během plenárního zasedání a kandidáty do funkce parlamentního ombudsmana vybírá Stálá komise pro otázky Ústavy. Voleni jsou čtyři řádní parlamentní ombudsmani a dva zastupující ombudsmani. Jeden ze čtyř řádných ombudsmanů je zvolen jako hlavní parlamentní ombudsman, tzn. výkonný vedoucí této instituce.

Funkční období ombudsmana je čtyřleté, v případě zastupujících ombudsmanů pouze dvouleté. Opakované volení ombudsmanů není zákonem omezeno, a proto je běžné, že jsou ombudsmani opětovně voleni vícekrát po sobě. Po skončení funkčního období jsou odstupující ombudsmani většinou zvoleni soudci Nejvyššího soudu nebo Nejvyššího správního soudu, případně se stávají řádnými poradci parlamentu či jiných vládních úřadů.⁴⁰

K odvolání ombudsmana může dojít v případě, že parlament ztratí v parlamentního ombudsmana důvěru. V tomto případě dotyčný ombudsman musí ze své funkce rezignovat, a to i v případě, že ještě nevypršelo jeho funkční období. Parlament může také ombudsmana zbavit mandátu na základě žádosti Stálé komise pro otázky Ústavy, a to v případě závažného selhání ombudsmana. Je však nepravděpodobné, že by k tomu někdy mohlo dojít. Jde spíše o ústavní pojistku a tato komise nemá ani jako jeden z hlavních úkolů prověřovat práci ombudsmanů. Pokud se v průběhu mandátu parlamentní ombudsman rozhodne odejít do starobního důchodu, je parlament povinen co nejdříve zvolit nového parlamentního ombudsmana, a to opět na dobu čtyř let.⁴¹

Co se týče požadavků na vzdělání, parlamentní ombudsman musí mít vysokoškolské právnické vzdělání s kvalifikací soudce správního soudu nebo Nejvyššího soudu. Ve Švédsku je kladen velký důraz na apolitičnost ombudsmanů, proto ombudsman nesmí spolupracovat s žádnou z politických stran.

⁴⁰ Ragnemalm, H.: Justitieombudsmannen och regeringsrätten (Parlamentní ombudsman a soudnictví), Förvaltningsrättslig tidskrift 1994, häfte 6, str. 297-307.

⁴¹ Hlava 8 Riksdagsordningen (153/1974) (Zákon o parlamentu), ve znění pozdějších předpisů.

Od roku 1941 mohou být do úřadu ombudsmana voleni muži i ženy. Od té doby bylo zvoleno do tohoto úřadu pět žen. Švédsko během své dvoustleté tradice instituce parlamentního ombudsmana zaznamenalo velký posun v této oblasti. Dnes jsou dva ze čtyř ombudsmanů ženy. Nutno podotknout, že tento vývoj je v evropských zemích velice ojedinělý. Ve většině evropských zemí stále ještě převládá tradiční převaha mužů.

3.4. Aparát

Každý ze čtyř ombudsmanů je zodpovědný za dohled nad určitým úsekem správní moci. Pro zjednodušení je každé oddělení označeno vlastní barvou. Nalezneme zde žluté, bílé, modré a červené oddělení. Žluté oddělení tvoří tým Matse Melina, bílé Cecelie Nordenfelt, modré Kerstin André a červená barva patří týmu Nilse-Olofa Berggrena. Úkoly jednotlivých oddělení jsou detailně specifikovány v kapitole zabývající se přesným vymezení osobní působnosti jednotlivých ombudsmanů.

Hlavní parlamentní ombudsman je zodpovědný za administrativní chod kanceláře a rozhoduje o celkovém směřování aktivit parlamentních ombudsmanů. V oblasti administrativy zajišťuje podporu hlavnímu parlamentnímu ombudsmanovi administrativní oddělení, které je rozděleno na administrativní a mezinárodní část. V čele administrativního oddělení stojí administrativní ředitel, pod něhož spadá osm vedoucích divizí. Samozřejmě nesmíme opomenout, že každý ombudsman má podporu v několika výkonných úřednících.

Tito úředníci jsou zaměstnanci sekretariátu parlamentního ombudsmana, který zaměstnává okolo 50 zaměstnanců. Z nich 30 – 35 jsou právníci. Ti jsou většinou pro tuto práci skvěle kvalifikováni. Působili původně u obecných a správních soudů nebo přímo ve vládních úřadech.

Součástí týmu každého ombudsmana jsou dva vedoucí divizí a pět až sedm výkonných úředníků. Většina z nich jsou mladí absolventi právnické fakulty. Po odpracování čtyř až šesti let v kanceláři parlamentního ombudsmana jsou jmenováni soudci.

Každý tým má také vlastní sekretariát, kde jsou zaměstnány dvě sekretářky. Celkem má každé oddělení okolo deseti zaměstnanců.

Součástí úřadu jsou i dva zástupci ombudsmana, kteří jsou jmenováni parlamentem a zastupují ombudsmana v případě nemoci nebo dlouhé služební cesty.

3.5. Působnost ombudsmana a její realizace

3.5.1. Působnost parlamentního ombudsmana

Švédsko je kolébkou ombudsmana a institut ombudsmana má ve Švédsku velmi dlouhou tradici. Tento institut během 200 let existence prošel významnými změnami. A to nejen v oblasti organizace a počtu ombudsmanů, ale i v oblasti jejich působnosti.

Švédský ombudsman je nejstarším a pravděpodobně i největšími pravomocemi obdařeným ombudsmanem. Posláním parlamentního ombudsmana je kontrola dodržování základních práv a svobod daných Ústavou. Neméně důležitou oblastí je zajištění nestrannosti a objektivity ze strany vládních a správních úřadů.⁴²

Oblast působnosti jednotlivých ombudsmanů je velmi široká. Parlamentní ombudsmani dohlíží na státní a samosprávné úřady, státní úředníky a ostatní zaměstnance správních úřadů, jednotlivce, jejichž zaměstnáním nebo úkolem je výkon veřejné správy a úředníky a ty, kteří jsou zaměstnanci státních podniků.

Naopak působnost ombudsmanů se nevztahuje na členy parlamentu, výbory parlamentu, a to konkrétně na výbor pro správu, volební výbor, výbor pro stížnosti a kancléře, členy regulačního výboru a správní rady Švédské národní banky mimo možnosti uplatňování rozhodnutí v souladu se Zákonem o regulaci měny a úvěrů, vládu, a to včetně ministrů, justičního kancléře a volené členy místní správy.

Ombudsman také nemůže dozorovat práci jiného ombudsmana.⁴³

Jak již bylo zmíněno v úvodu, vedle parlamentního ombudsmana působí ve Švédsku také justiční kancléř. Jeho pravomoc a činnost se částečně překrývá s činností parlamentního ombudsmana. Justiční kancléř je také pověřován vyšetřováním kauz z popudu vlády. Neznamená to, že by všechny významné kauzy řešil pouze on. Například

⁴²Eklundh, C.: JO-ämbetet och förvaltningslagen. (Úřad parlamentního ombudsmana a správní zákony), Förvaltningsrättslig tidskrift 1996, häfte 5/6, str. 203-211.

⁴³§ 2 Riksdagsordningen (153/1974) (Zákon o parlamentu), ve znění pozdějších předpisů.

možnost pochybení policie při atentátu spáchaném na jugoslávského velvyslance na počátku 70. let prošetřoval parlamentní ombudsman. Došel k závěru, že pouze hlídání budovy velvyslanectví je nedostatečné a napříště by policie měla úzce spolupracovat s tajnými službami, které monitorují činnost a pohyb extremistických skupin, a tak předcházet uskutečnění atentátu.⁴⁴

Podle nového uspořádání tohoto úřadu z roku 1975 jsou voleni čtyři ombudsmeni. Jeden z nich je zvolen parlamentem jako vedoucí celého úřadu. Ten pak koordinuje práci ostatních ombudsmanů a po konzultaci s nimi rozděluje zodpovědnost nad jednotlivými úseky. Neznamená to ale, že hlavní parlamentní ombudsman má pravomoc zasahovat do práce jiného ombudsmana.⁴⁵

Mats Melin, který je momentálně hlavním parlamentním ombudsmanem, má na starosti oblast Soudního dvora, pracovního soudu, pozemkové renty, nájemného, prokuratury, daňových podvodů, hospodářské kriminality a policie.

Cecilia Nordenfelt dohlíží na dodržování práva v těchto oblastech : armáda, vězeňství, daň z příjmu, daň z přidané hodnoty, fiskální kontrola, spotřební daň, silniční daň, dědická a darovací daň, oblast sociálního pojištění (zdravotní, penzijní pojištění, rodičovské dávky a pracovní úrazy), opatrovnictví a také adopce.

Kerstin André dozoruje oblast zdravotní péče, dodržování zákona o sociálních službách, řeší případy týkající se Ministerstva zdravotnictví a Ministerstva práce a sociálních věcí a v neposlední řadě i vzdělávání a případy týkající se Ministerstva školství.

Do působnosti Nils-Olof Berggrena spadají případy týkající se správního soudu, bezplatné právní pomoci, žádostí o milost, Ministerstva spravedlnosti, trhu práce , pojištění v nezaměstnanosti, etnické diskriminace, urbanismu, stavebnictví, zeměměřičství, obecní správy, životního prostředí, záchranné služby, přistěhovalectví a žádosti o občanství, integrace imigrantů, bydlení a bytové výstavby, Ministerstva kultury a případů, které nespádají do působnosti ostatních ombudsmanů.⁴⁶

Zastupujícími ombudsmany nyní jsou Hans Ragnemalm a Jan Pennlöv.⁴⁷

⁴⁴ Oficiální internetové stránky Justičního kancléře <http://www.sweden.gov.se>., staženo ke dni 20.12.2006.

⁴⁵ Wieslander, B.: JO-ämbetet i Sverige (Úřad parlamentního ombudsmana ve Švédsku), 1995, Riksbankens Jubileumsfond, str. 49.

⁴⁶ § 1 Arbetsordning för riksdagens ombudsmannaexpedition (765/1986) (Nařízení pro úřad parlamentního ombudsmana), ve znění pozdějších předpisů. Jednotlivé úseky působnosti jsou podrobně specifikovány v příloze tohoto nařízení.

⁴⁷ Oficiální internetové stránky švédského parlamentního ombudsmana www.jo.se, staženo ke dni 18.12.2006.

3.5.2. Realizace působnosti

Instituce parlamentního ombudsmana představuje garanci dodržování platných právních předpisů. Ve Švédsku má ombudsman v rámci své působnosti k dispozici tyto prostředky: prošetřování stížností, vyšetřování vedené z jeho vlastní iniciativy a inspekce.⁴⁸

V období od 1. července 2003 do 30. června 2004 kancelář parlamentního ombudsmana zaznamenala 5174 nových případů. Z toho přijaté stížnosti tvořily 4973 případů, což představuje nárůst o 309 případů oproti minulému období, ve 100 případech bylo zahájeno vyšetřování z iniciativy některého z ombudsmanů na základě provedených inspekcí, novinových článků nebo z jiných důvodů a ve 101 případech byla ombudsmanovi dána příležitost, aby se vyjádřil k nově připravovaným zákonům a novelám.

Během tohoto období bylo uzavřeno vyšetřování 4 964 případů, což představuje nárůst o 376 případů oproti minulému období. Z celkového počtu 4 964 uzavřených případů tvořily stížnosti občanů 4762 případů, vyšetřování vedené na základě vlastní iniciativy ombudsmana 102 uzavřené případy a 100 případů se týkalo vyjádření ombudsmanů k nově připravované legislativě.⁴⁹

Vyřizování stížností

Parlament za nejdůležitější činnost parlamentního ombudsmana vytyčil řešení stížností občanů. A to proto, že každý občan demokratického státu má právo požadovat posouzení zákonnosti zcela nezávislou vládní nebo jinou veřejnou institucí. Velice důležitý pro práci ombudsmana je Zákon o parlamentním ombudsmanovi, který reguluje zacházení se stížnostmi. Každý rok kancelář ombudsmana obdrží okolo pěti tisíc stížností.

Úplně každý může podat stížnost parlamentnímu ombudsmanovi. Což v praxi znamená, že stížnost může podat i jiný než švédský občan. Stížnost mohou dokonce podat i ti, kteří byli zadrženi nebo zatčeni. Ačkoliv není stanoven žádný časový limit, je nutné, aby šetření bylo zahájeno do dvou let od data, kdy se událost, která je předmětem stížnosti,

⁴⁸ § 5 – 10 Arbetsordning för riksdagens ombudsmannaexpedition (765/1986) (Nařízení pro úřad parlamentního ombudsmana), ve znění pozdějších předpisů.

⁴⁹ Oficiální internetové stránky švédského parlamentního ombudsmana www.jo.se, staženo ke dni 18.12.2006.

stala⁵⁰. Podle průzkumu většina stížností pochází od lidí s nižším socio-ekonomickým statutem. Většinou se stížnosti týkají veřejných prokurátorů, orgánů policie, sociálních služeb, zdravotní péče a trhu práce.⁵¹

Stížnost se podává v písemné podobě, ale nemusí být psaná švédsky. Tím, že stížnost může být podána i v jiném jazyce než švédštině, se naskytá možnost obrátit se na švédského ombudsmana i občanům, kteří nevládnou tímto jazykem. Stížnost může být doručena poštou, e-mailem, telefaxem nebo může být podána na sekretariátu ombudsmana. Stížnost musí obsahovat jméno a adresu podatele, údaj koho a čeho se stížnost týká a kde se tato skutečnost stala. Písemná stížnost musí také obsahovat podpis stěžovatele.

Podaná stížnost je zaregistrována a je jí přiřazeno číslo, které se využívá pro pozdější korespondenci se stěžovatelem. Veřejnost může nahlédnout do jednotlivých stížností, pokud nejsou označeny jako tajné. Stížnosti jsou rozděleny podle svého obsahu do jednotlivých oddělení. Zde již ředitel divize rozhodne, který pracovník se stížností bude zabývat.

Dalším krokem je zjištění, zda se ve věci stížnosti povede vyšetřování či nikoliv. Každý ombudsman má právo rozhodnout, kterými stížnostmi se bude zabývat. Každý rok je přijato kolem pěti tisíc stížností. Z toho 40 – 45 % tvoří stížnosti neopodstatněné a ty jsou bez prošetřování zamítnuty. Jedním z hlavních důvodů je, že stížnost je adresována proti osobě nebo instituci, která nepatří do okruhu působnosti ombudsmana (například banka, soukromý lékař, pojišťovací společnost atd.). Stížnost také může být zamítnuta, jestliže je možnost jiné obrany (například ombudsman může zamítnout stížnost proti rozhodnutí a postupu soudu v případě, že se stěžovatel může odvolat k vyššímu soudu). Dalším z důvodů pro odložení stížnosti je požadavek stěžovatele na změnu obsahu údajně chybného rozhodnutí. Avšak ombudsman nemá právo takové změny provádět. Pokud se ombudsmanovi zdá rozhodnutí nebo rozsudek nepřiměřené, může se obrátit k vyšší instanci, např. k soudům, které mají pravomoc rozhodnutí změnit. Taktéž se ombudsman nezabývá otázkami, které vyžadují speciální odborný posudek. Neposledním důvodem pro zamítnutí je také pravidlo o dvouleté lhůtě, tj. ombudsman by se stížností neměl zabývat pokud uplynuly již více jak dva roky od události, která je předmětem stížnosti.

⁵⁰ § 20 Lag med instruktion för Riksdagens ombudsmän ("JO-instruktionen") (765/1986) (Zákon o parlamentním ombudsmanovi), ve znění pozdějších předpisů.

⁵¹ Aexius-Borgström, K.: Om JO-ämbetets funktioner (Úřad parlamentního ombudsmana), Förvaltningsrättslig tidskrift 2001, häfte 1-3, str. 35-48.

Ombudsman je také oprávněn předložit stížnost jinému orgánu veřejné moci, který se předtím tímto případem zabýval. Často jsou stížnosti předávány ústředním nebo regionálním dozorčím orgánům.

Okolo 60 % stížností z pěti tisíc došlých je dále přezkoumáváno. Šetření spočívá nejčastěji v telefonním rozhovoru s dotčeným úředníkem, který měl danou věc na starosti a vyžádání si potřebných dokladů. Pokud získané informace vedou k závěru, že není nutné provádět další šetření, výkonný úředník vypracuje svůj návrh na řešení stížnosti. Tento návrh je poté diskutován s ředitelem divize a následně předložen ombudsmanovi, který vydá konečné rozhodnutí. Kopie rozhodnutí jsou zaslány stěžovateli a dotčenému správnímu úřadu.

Je-li třeba důkladnější šetření, stížnost je postoupena dotčenému správnímu úřadu. V praxi to znamená, že správní úřad obdrží kopii stížnosti a dokumenty žádající informace o faktech uvedených ve stížnosti. Ze strany správního úřadu je povinnost na tuto písemnou žádost ombudsmanovi odpovědět. Prošetřování případů se v drtivé většině obejde pouze prověřením příslušné dokumentace a pouze výjimečně je nutné provést rozhovory (výslechy) zúčastněných. V takových případech většinou výslech vede některý spolupracovník ombudsmana a nikoliv on sám osobně. Ombudsmanovi nesmí být během šetření odepřen žádný dokument týkající se vyšetřované kauzy, a to ani z bezpečnostních důvodů. Ombudsman pak v takových případech neuvádí zdroj, případně jeho plné znění v závěrečné zprávě z vyšetřování⁵². Nakonec jsou tedy kopie rozhodnutí poslány stěžovateli a dotčenému správnímu úřadu. V případě, že rozhodnutí obsahuje doporučující vyjádření, kopie rozhodnutí jsou také zaslány jiným příslušným správním úřadům. Závěrečná zpráva, spolu s původní stížností, je ihned dostupná tisku, na základě Zákona o svobodě tisku z roku 1766. Toto uspořádání vede k detailní informovanosti veřejnosti o práci ombudsmanů a ke zvýšení jejich důvěryhodnosti.

Pokud se během vyšetřování objeví nutnost přezkoumat některé zákony a jiné právní předpisy, ombudsman může také kopii rozhodnutí zaslat příslušnému ministerstvu nebo podat formální žádost parlamentu nebo vládě.

Většina vyšetřování odhalí, že správní úřady neučinily chybu. Pouze okolo 10 % stížností z došlých pěti tisíc vyústí v kritiku ze strany parlamentního ombudsmana.

⁵² Sekretesslagen (100/1980) (Zákon o mlčenlivosti), ve znění pozdějších předpisů.

Logicky se nabízí otázka, zda existuje možnost odvolání proti doporučení, výtce, kritice ombudsmana. Pokud úředník, úřad považuje rozhodnutí ombudsmana za nesprávné, může podat stížnost právnímu výboru parlamentu.

V období od 1. července 2003 do 30. června 2004 uzavřeli ombudsmeni 4762 podaných stížností. Z toho bylo uzavřeno bez jakékoliv formy vyšetřování 2377 případů. Jednalo se zejména o případy, které nesplnily některý z požadavků kladených na podávané stížnosti (nedodržení formálních požadavků stížnosti, uplynutí dvouleté lhůty, nevyčerpání všech dostupných opravných prostředků). Ze zbývajících 2385 uzavřených stížností bylo 60 odkázáno na jiný státní orgán, 440 případů vyústilo v napomenutí, 6 případů vyústilo v doporučení pro dobrou správu a po 1 případě bylo uzavřeno trestním či disciplinárním řízením, respektive předběžným vyšetřováním bez trestního stíhání. Zbývajících 1877 uzavřených vyšetřování stížností neskončilo kritikou, případně dalším postupem ze strany ombudsmanů.

Pokud se blíže podíváme na dotčené oblasti v těchto stížnostech, nejvíce případů se týkalo sociální péče (646 případů), vězeňství (524 případů) a policie (457 případů). Naopak nejméně stížností se týkalo náboženských záležitostí (3 případy) a armády (12 případů). Kompletní přehled uzavřených stížností a jimi dotčených oblastí je uveden v příloze 1.

Vyšetřování vedené z vlastní iniciativy ombudsmana

Ombudsman může také zahájit vyšetřování z vlastní iniciativy. K zahájení vyšetřování může sloužit vlastní pozorování během inspekce, anonymní stížnost, novinový článek nebo informace z rozhlasu a televize.

Nejdříve je nutné sestavit memorandum obsahující podklady týkající se šetření. Memorandum s přiloženými dokumenty je poté adresováno zainteresovaným správním orgánům. Memorandum spolu s vyjádřením správního orgánu tvoří základ pro rozhodnutí ombudsmana.

V roce 1975 takto ombudsmeni prošetřily rovných čtyři sta případů. V 202 z nich pak napomenuly zainteresované úřady a v šesti případech ombudsmeni navrhly změnu (úpravu) zákona. Zákodárci se však tímto doporučením nemusí řídit.

Nyní je každý rok z vlastní iniciativy ombudsmana zahájeno sto až dvě stě šetření. Pětašedesát až osmdesát těchto šetření vyústí v kritický názor.

V období od 1. července 2003 do 30. června 2004 ombudsmeni uzavřeli 102 šetření vedených z jejich vlastní iniciativy. Na rozdíl od výsledků vyšetřování podaných stížností, téměř 90 % případů vyšetřování vedených z vlastní iniciativy skončilo napomenutím či trestním řízením. To svědčí o vysoké profesionalitě ombudsmanů a jejich schopnosti využít nabytých zkušeností ve svém úřadu. Co se týče dotčených oblastí, policie a sociální péče tvoří i v těchto případech nejpočetnější skupinu. Kompletní přehled vyšetřování z vlastní iniciativy a jimi dotčených oblastí je uveden v příloze 2.

Inspekce

Práce parlamentního ombudsmana též zahrnuje provádění inspekcí různých správních orgánů. Ombudsman provádí inspekci národních a regionálních vládních agentur po celém Švédsku, a to především daňových úřadů, agentur pro vymáhání, okresních soudů, okresních správních soudů, oddělení policie, veřejných prokurátorů, vojenských jednotek, atd.. Každý ombudsman vede inspekce ve věcech patřících do jeho působnosti.

Správní orgán je informován o nadcházející inspekci čtrnáct dnů předem. Během inspekce ombudsman a pracovník kanceláře ombudsmana procházejí různé složky a jiné dokumenty. Neopomenutelnou součástí jsou i setkání s vyššími úředníky a představiteli vedení správního orgánu. Inspekce ombudsmana je zakončena ústním jednáním, při němž hovoří o nedostacích a vadách, na které během své inspekce narazil, a které je potřeba napravit. Pokud se během inspekce objeví sporný bod, který není možno na místě vyřešit, pořídí si ombudsman kopie všech potřebných dokumentů, které potřebuje pro pozdější prošetření.

Před rokem 1975 obvykle každý ombudsman strávil na inspekcích asi třicet pracovních dnů v roce. Vzdávající počet stížností a tím i počet prošetřovaných případů vedl ke snížení inspekci na nezbytně nutné případy související s řešenými kauzami. Dnes čtyři ombudsmeni dohromady stráví každý rok prováděním inspekci padesát až šedesát pracovních dnů.

3.6. Srovnání s Veřejným ochráncem práv v ČR

Úřad švédského parlamentního ombudsmana se svojí téměř dvouset letou historií, představuje nejstarší úřad ombudsmana na světě a můžeme říci, že ostatní ombudsmani jej mají, ve větší či menší míře, za vzor při svém působení. Švédský ombudsman je také obdařen pravděpodobně největšími pravomocemi při vyšetřování případů a stížností. Vedle toho také disponuje velkou neformální autoritou, která je pro jeho činnost klíčová.

Neformální autorita je významně podpořena zejména širokou publicitou jeho práce ve švédském tisku a médiích. Výroční zprávě parlamentního ombudsmana je ve Švédsku vždy věnována značná pozornost a je předmětem řady diskuzí a rozborů. Vedle toho se v tisku během roku objevuje také řada zpráv o případech, které ombudsman vyšetřuje nebo uzavřel. Je pravda, že sami ombudsmani si někdy stěžují, že v těchto případech je spíše pozornost médií zaměřena na „zajímavé“ stížnosti a vlastní výsledky jejich šetření již pro tisk zajímavé nejsou. Ale i tak tato situace představuje jeden z klíčových rozdílů mezi českým a švédským ombudsmanem. Již zmíněnou neformální autoritu ombudsman získává svojí kvalitní prací a zejména jejím zviditelněním a přiblížením široké veřejnosti. Proto by bylo určitě užitečné, věnovat i v našem tisku a médiích více pozornosti práci ombudsmana a šetřeným případům. Nabízí se například možnost, po švédském vzoru, pořádat pravidelná setkání ombudsmana s tiskem a médii a na nich informovat o zajímavých uzavřených případech. Tím by byla nejen zviditelněna ombudsmanova záslužná činnost, ale tyto případy by sloužily jako příklad a podnět pro občany, kteří si podáním stížnosti nejsou jisti, případně přesně nevědí o oblastech působnosti ombudsmana.

Vedle toho si myslím, že jako vzor pro našeho ombudsmana může sloužit také fakt, že švédskému ombudsmanovi jsou k posouzení zasílány návrhy nové legislativy. Tím, že se ombudsmanovi dává možnost vyjádřit se k navrhovaným zákonům, může se předejít pozdějšímu zjištění nedostatků a „zbytečným“ novelizacím zákonů.

Jeden z dalších rozdílů mezi českým a švédským modelem představuje osoba zatupujícího ombudsmana. Zatímco ve Švédsku kandidáty navrhuje sám ombudsman, u nás jsou voleni z kandidátů navržených Senátem či prezidentem. Podle mého názoru švédský model má dvě zásadní výhody. Jednak je snížena možnost politického tlaku na úřad ombudsmana a jednak si ombudsman může sám vybrat svého nejbližšího spolupracovníka.

Jako inspirace pro činnost našeho ombudsmana může sloužit i akcent, který je ve Švédsku kladen na často diskutované a někdy poněkud kontroverzně vnímané oblasti a na oblasti, ve kterých často dochází k porušení práv a svobod jedince (např. otázky práva imigrantů, rovná šance mezi muži a ženami, diskriminace na základě sexuální orientace, práva pro postižené spoluobčany, apod.). Nemyslím si, že by v našem prostředí bylo potřeba vytvářet úřady ombudsmanů pro tyto oblasti, jako je tomu ve Švédsku. Na druhé straně by bylo určitě pozitivní, kdyby se ombudsman výrazněji angažoval právě v těchto oblastech.

4. InSTITUTE ombudsmana národa v Nizozemí

4.1. Vznik instituce a její vývoj

Vzrůstající důraz na práva jednotlivce ve druhé polovině 20. století vyústil v hledání možnosti účinné obrany proti činnosti a rozhodnutí vládních a správních úřadů. Ve většině evropských zemí, včetně Nizozemí, tuto obranu zpočátku zprostředkovávaly správní soudy. Již v roce 1969 proběhla v Dolní komoře nizozemského parlamentu diskuse, zda má být ustaven úřad ombudsmana po vzoru skandinávských zemí, anebo stížnosti veřejnosti budou vyšetřovány a vyřizovány parlamentní komisí pro stížnosti. Trvalo ještě více než 10 let než byl úřad ombudsmana v Nizozemí skutečně zřízen.

Kancelář ombudsmana národa byla založena k 1. lednu 1982 na základě přijetí Zákona o ombudsmanovi ze 4. února 1981. Dne 25. března 1999 byl úřad ombudsmana také zakotven do Ústavy království Nizozemí⁵³.

Tato instituce tedy má v Nizozemí již pětadvacetiletou tradici a pozice ombudsmana v systému nejvyšších státních orgánů je stabilizovaná a během let svého působení ombudsman získal silnou neformální autoritu, která je pro jeho působení nezbytná.

4.2. Právní úprava instituce ombudsmana

Institut ombudsmana národa v nizozemském království je upraven třemi právními předpisy. Základním právním předpisem je Ústava království Nizozemí. Vedle toho je institut ombudsmana velmi podrobně upraven v Zákoně o ombudsmanovi⁵⁴ z roku 1981 a právní úpravu týkající se podávaných stížností nalezneme ve Správním řádě⁵⁵, který byl přijat v roce 1999.

Podle článku 78a Ústavy království Nizozemí je úkolem ombudsmana národa přezkoumávat na základě podaných žádostí, nebo z vlastní iniciativy jednání správních

⁵³ Článkem 78a, který spadá do části věnované Státní radě a Státnímu reviznímu úřadu.

⁵⁴ V originále National Ombudsman Act.

⁵⁵ V originále General Administrative Law Act.

orgánů státu a jednání jiných, zákonem nebo na základě zákona označených správních orgánů. Dále Ústava hovoří o volbě ombudsmana národa parlamentem a o možnosti jeho odvolání z úřadu. V závěru tohoto článku se Ústava odvolává na Zákon o ombudsmanovi, kde je přesně vymezena působnost a pracovní metody ombudsmana.

V úvodu Zákona o ombudsmanovi je jasně vytyčena nezbytnost úřadu, který bude zajišťovat ochranu práv a svobod občanů ve vztahu ke správním úřadům.

V první části tohoto zákona je detailně specifikována působnost ombudsmana národa. V druhé části zákona je popsána jeho volba a je stanoveno funkční období. V Nizozemí je volen pouze jeden ombudsman, a to na dobu šesti let. Část devět zákona o ombudsmanovi národa hovoří o možnosti volby jednoho zastupujícího ombudsmana a vymezuje jeho pravomoci.

Dále jsou v tomto zákoně stanoveny podmínky, které by měl kandidát na ombudsmana splňovat, a jsou zde vymezeny případy, kdy může být ombudsman odvolán z funkce, případně může dojít k pozastavení jeho činnosti.

Následuje část se týká aparátu ombudsmana. Zákon ombudsmanovi ukládá povinnost jednou za rok předkládat oběma komorám parlamentu zprávu o své činnosti.

Na první pohled se zdá, že ve Správním řádě je ombudsmanovi národa věnována pouze nepatrná část. Avšak při podrobnějším studiu zjistíme, že článek 9.2 kapitoly 9 se zabývá velice důležitou problematikou, a to nakládáním se stížnostmi.

Nalezneme zde také požadavky na podávané stížnosti a případy, kdy se ombudsman stížností nezabývá. Dále je v tomto zákoně popsán postup v případě přijetí a následného vyšetřování stížnosti, a také se zde hovoří o právu o ombudsmana zahájit vyšetřování z vlastní iniciativy.

4.3. Způsob ustanovení ombudsmana

Ombudsman národa je v Nizozemí volen Dolní komorou parlamentu⁵⁶, která se skládá ze 150 poslanců a je volena přímo občany. Na rozdíl od Švédska je v Nizozemí volen pouze jeden ombudsman, a to na období šesti let.

Při volbě ombudsmana poslanci Dolní komory parlamentu vybírají alespoň ze tří navržených kandidátů, a to na základě doporučení vicepresidenta Státní rady, prezidenta Nejvyššího soudu a prezidenta Státního revizního úřadu.

Kandidáti navrženi na ombudsmana národa nemusí podle Zákona o ombudsmanovi splňovat žádné požadavky ohledně vzdělání a kvalifikace. Jsou stanoveny pouze činnosti, které jsou neslučitelné s výkonem úřadu ombudsmana. Ombudsman nesmí být členem žádné volené veřejné instituce, kde by mu byl vyplácen plat nebo jiné odměny. Také nesmí být členem trvalého poradního orgánu vlády, nesmí působit jako advokát, právní zástupce nebo notář. Samozřejmé je, že ombudsman národa nesmí zastávat jakékoliv funkce, které by vedly ke střetu zájmů, popřípadě by mohly ovlivnit jeho nezávislost anebo ohrozit důvěru veřejnosti v jeho postavení. Samozřejmostí je také požadavek na apolitičnost ombudsmana národa, nesmí tedy být členem a ani blíže spolupracovat s některou z politických stran.

Funkční období ombudsmana je šestileté. Zákon povoluje znovuzvolení a jako jediný limit vylučující zvolení je stanoveno dosažení věku 65 let.

Před oficiálním uvedením do úřadu musí nově zvolený ombudsman složit slavnostní slib před Dolní komorou parlamentu, v němž se zavazuje dodržovat Ústavu a čestně vykonávat svěřenou funkci⁵⁷.

Zákon o ombudsmanovi také hovoří o možnosti volby jednoho nebo více zastupujících ombudsmanů. Ti jsou také voleni Dolní komorou parlamentu, a to na návrh ombudsmana. Ten musí Dolní komoře předložit návrh obsahující alespoň tři jména, z nichž potom poslanci zvolí zastupující ombudsmany. Délka jejich funkčního období není pevně v zákoně stanovena. Záleží na ombudsmanovi na jak dlouhé období ombudsman doporučí zastupujícího ombudsmana jmenovat.

Vedle volby a ustavení do úřadu Zákon o ombudsmanovi národa hovoří také o možnosti jeho odvolání. K odvolání ombudsmana může dojít na základě řady důvodů.

⁵⁶ V originále Tweede Kamer.

⁵⁷ § 8 National Ombudsman Act (Zákoně o ombudsmanovi), 1981, ve znění pozdějších předpisů.

Vedle povinného odvolání v průběhu prvního měsíce po dosažení věku 65 let zákon jasně definuje následující důvody, kdy Dolní komora parlamentu může ombudsmana odvolat⁵⁸ : na vlastní žádost ombudsmana, neschopnost trvale vykonávat povinnosti z důvodu nemoci, výkon neslučitelné funkce s funkcí ombudsmana, ztráta nizozemského občanství, byl-li pravomocným rozhodnutím soudu uznán vinným ze závažného přečinu, případně byl-li soudem odsouzen k odnětí svobody, je-li na jeho majetek uvalen konkurz, vyhlásil-li bankrot nebo byl-li pravomocným rozhodnutím soudu uznán vinným za neplacení dluhů, jestliže vážně poškodil důvěru parlamentu v jeho úřad.

Vedle odvolání může být ombudsman parlamentem dočasně zbaven své funkce⁵⁹, a to v následujících případech: je-li ve vyšetřovací vazbě, je-li podezřelý ze závažného přečinu, nebo byl-li na jeho majetek uvalen konkurz, vyhlásil-li bankrot nebo byl-li uznán vinným za neplacení dluhů, avšak rozhodnutí soudu nenabylo právní moci.

Dočasné odvolání z funkce je limitováno lhůtou tří měsíců. V případě, že se v tomto období nerozhodlo o vině či nevině ombudsmana, může parlament rozhodnout o prodloužení této lhůty o další tři měsíce. Jestliže důvod pro pozastavení výkonu funkce ombudsmana skončí před vypršením tříměsíčního limitu, může se ihned, na základě rozhodnutí parlamentu, vrátit do úřadu. Po dobu pozastavení výkonu funkce není ombudsmanovi vyplácen plat. V případě, že se pozastavení funkce ukáže jako neopodstatněné, je ušlá mzda ombudsmanovi vyplacena zpětně.

Do úřadu ombudsmana národa jsou volitelní muži i ženy, ale v historii tohoto úřadu jasně převažují muži. Za 25 let trvání tohoto úřadu byli ombudsmany zvoleni čtyři muži a pouze jediná žena⁶⁰.

⁵⁸ § 3 National Ombudsman Act (Zákoně o ombudsmanovi), 1981, ve znění pozdějších předpisů.

⁵⁹ § 4 National Ombudsman Act (Zákoně o ombudsmanovi), 1981, ve znění pozdějších předpisů.

⁶⁰ Oficiální internetové stránky nizozemského ombudsmana www.nationaleombudsman.nl, staženo ke dni 28.2.2007.

4.4. Aparát

O kanceláři ombudsmana národa najdeme zmínku v Zákoně o ombudsmanovi, kde se v části 11 hovoří o tom, že by měl mít k dispozici svoji kancelář. Nyní Kancelář ombudsmana národa zaměstnává 127 zaměstnanců. Za zmínku určitě stojí to, že 70 % zaměstnanců jsou ženy. Kanceláři nizozemského ombudsmana tak v tomto ohledu patří evropský a možná i světový primát. Ve většině zemí je tomu totiž právě naopak, většinu personálu kanceláří ombudsmana tvoří muži.

V čele celé kanceláře stojí ředitel, který má na starosti její každodenní chod. Dále jsou členy této kanceláře vedoucí oddělení. Každý z nich stojí v čele jednoho z oddělení, které ve své podstatě představují vyšetřovací týmy, a mají přesně rozděleny oblasti působnosti. Dva týmy se zabývají soudnictvím, tři policií, jeden zahraničními záležitostmi, jeden se zabývá stížnostmi podanými na ministerstva, jeden státním sociálním zabezpečením, jeden decentralizovanou správou a jeden otázkami a stížnostmi týkajícími se daní⁶¹. Do jednotlivých vyšetřovacích týmů spadá více než 65 % zaměstnanců této kanceláře.

Vedle oddělení, která se zabývají vyšetřováním, zde najdeme oddělení, které zodpovídá za činnost telefonní linky, oddělení pro styk s veřejností a oddělení informačních technologií.

Ředitele kanceláře ombudsmana a vedoucí jednotlivých oddělení jmenuje a odvolává Dolní komora parlamentu na návrh ombudsmana. Ostatní zaměstnanci kanceláře jsou jmenováni přímo ombudsmanem⁶².

Co se týče kvalifikace, žádné formální požadavky na zaměstnance kanceláře ombudsmana nejsou. Přesto většinu zaměstnanců tvoří osoby s vysokoškolským právnickým vzděláním.

⁶¹ Oficiální internetové stránky nizozemského ombudsmana www.nationaleombudsman.nl, staženo ke dni 28.2.2007.

⁶² Oficiální internetové stránky nizozemského ombudsmana www.nationaleombudsman.nl staženo ke dni 28.2.2007.

4.5. Působnost ombudsmana a její realizace

4.5.1. Působnost ombudsmana národa

Působnost ombudsmana je ze zákona velmi široká. Nicméně jeho činnost je založena především na neformální autoritě. Ve srovnání se Švédskem ombudsman v Nizozemí velmi často využívá metodu intervence⁶³. Tímto způsobem je řešena většina oprávněných stížností podaných ombudsmanovi národa.

Hlavním úkolem nizozemského ombudsmana je prošetřovat činnost správních orgánů. Působnost nizozemského ombudsmana se vztahuje téměř na všechny správní úřady. Specifikem nizozemské úpravy je, že samosprávné orgány měst a obcí mohou být na svoji žádost podřízeny působnosti vlastního ombudsmana⁶⁴. Svého ombudsmana mají města Amsterdam, Rotterdam, Den Haag a Utrecht.

Věcná působnost nizozemského ombudsmana národa je vymezena v Zákoně o ombudsmanovi a ve Správním řádu. Zákony vymezují jeho působnost jak pozitivně, tak negativně. Do působnosti ombudsmana spadají: ministerstva, správní úřady provincií a samosprávných celků, vodní svazy⁶⁵, orgány na základě Zákona o spolupráci obcí a provincií, policie a jiné správní úřady, které nebyli vyňaty z působnosti ombudsmana zákonem o ombudsmanovi.

Ombudsman naopak nesmí vyšetřovat záležitosti dotýkající se soudů, a to včetně správních soudů.

V poslední době je v Nizozemí často diskutovaná otázka zahrnutí soudnictví do působnosti ombudsmana národa. V odborné veřejnosti převládá názor, že by tomu tak být mělo. Nepanuje ovšem jednotný názor, zda by tato oblast měla spadat do kompetencí stávajícího ombudsmana národa, anebo by měl být vytvořen nový úřad ombudsmana zaměřený na oblast soudů a jejich rozhodnutí⁶⁶.

⁶³ Metoda intervence je blíže popsána na stránce 38.

⁶⁴ Kristová, V.: Ombudsman - představitel tradice a autority, *Via Iuris* 2/2003, 2003, str.4 - 6.

⁶⁵ Vodní svaz je regionální instituce zodpovědná za správu a údržbu zásob vody v dané oblasti. Oblasti spadající pod jednotlivé vodní svazy nejsou shodné se samosprávnými celky, vycházejí z historického kontextu.

⁶⁶ Oosting, M.: *Roles for the Ombudsman: Past, Present and Future* (Role ombudsmana : minulost, přítomnost a budoucnost), Helsinky, 2000.

Rozhodnutí ombudsmana nejsou právně závazná, ombudsman postrádá formální autoritu. Proto je pro jeho práci rozhodující neformální autorita, založená především na kvalitě a prezentaci jeho práce (rychlá a důkladná šetření, dobře odůvodněná rozhodnutí a čtivé zprávy). Pro ombudsmana je díky tomu velmi důležitá spolupráce s médii. Pravidelnou pozornost mu věnuje tisk s celostátní i s regionální působností, článek představující jeden z ombudsmanových aktuálních případů se každý týden objevuje i v hlavních celostátních novinách. Média vždy věnují pozornost důležitým ombudsmanovým rozhodnutím a jeho výroční zprávě⁶⁷.

4.5.2. Realizace působnosti

Ombudsman národa nemůže zahájit prošetřování stížnosti, pokud stěžovatel nevyčerpal všechny opravné prostředky, které mu právo nabízí. V tomto případě však má ombudsman povinnost poučit tuto osobu o správném postupu, a také má povinnost předat obdržený podnět orgánu, který je k jeho projednání příslušný⁶⁸.

Na ombudsmana se ročně obrací velké množství lidí. Devět z deseti stěžovatelů se na ombudsmana obrací přímo, bez prostřednictví právníka.

V roce 2005 ombudsman obdržel 11 852 stížností, což představovalo nárůst o 6 % ve srovnání s rokem 2004.

Nejvíce stížností (4 736) se týkalo správy na celostátní úrovni a celostátních státních úřadů (Daňový úřad, Imigrační úřad atd.). Další velkou skupinu tvořili stížnosti na jiné správní úřady, např. na Úřad sociálního zabezpečení. 930 obdržených stížností směřovalo proti policii a 1292 stížností proti samosprávným celkům, provinciím a vodním svazům. Podrobné statistiky přijatých stížností uvádím příloze číslo 3.

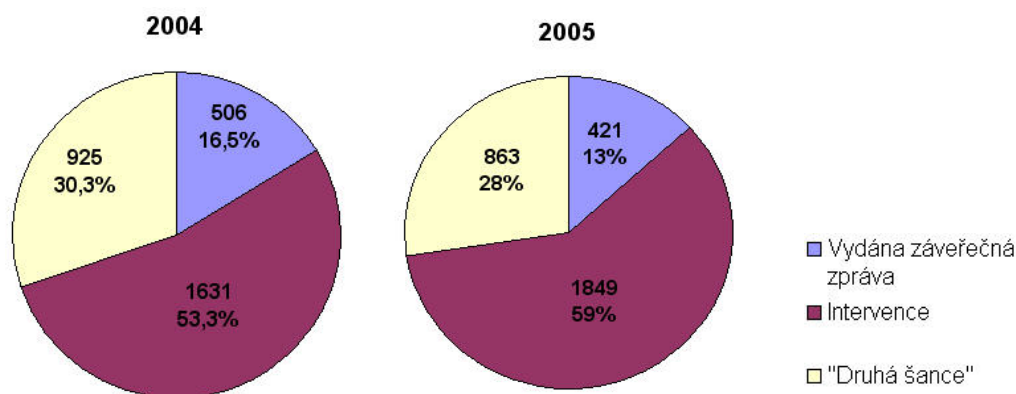
Za rok 2005 ombudsman celkem uzavřel 11 451 případů. Z toho 14 % tvořily stížnosti, které nespádaly do působnosti ombudsmana. Dalšími 58 % došlých stížností se ombudsman podrobněji nezabýval, přestože se týkaly činnosti správního úřadu. Důvodem zde nejčastěji bylo nevyužití všech dostupných opravných prostředků u příslušného správního úřadu, nebo existovala možnost odvolání k soudu. Ombudsman se tedy zabýval pouze 27 % (3 133) z došlých stížností. Z těchto případů, kterými se nakonec ombudsman

⁶⁷ Kristová, V.: Ombudsman - představitel tradice a autority, Via Iuris 2/2003, 2003, str.4 - 6.

⁶⁸ Fernhout, R.: Memorandum on the EU Charter of Fundamental Rights (Memorandum o Evropské chartě základních práv občanů), Praha, 2000.

zabýval, bylo přes 60 % vyřešeno metodou intervence. V 13,5% případů ombudsman nakonec šetření provedl a vydal k nim závěrečnou zprávu⁶⁹.

Graf č. 1: Struktura vyřešených stížností v roce 2004 a 2005



Zdroj: Vlastní graf autora DP

Metoda intervence

Metoda intervence se v praxi ukázala jako vysoce účinná metoda pro řešení stížností. V praxi často vyústí k nápravě správním orgánem, která je přijatelná a uspokojující pro stěžovatele.

Dříve než ombudsman zahájí vlastní šetření obdržené stížnosti, využije svoji neformální autoritu k intervenci u správního orgánu, proti kterému stížnost směřuje. Při intervenci ombudsman tento orgán o stížnosti informuje a otáže se, zda je šance na vyřešení problému bez dalšího šetření. V praxi to často znamená, že orgán stěžovateli odpoví, věc vyjasní, případně přislíbí opatření vedoucí k nápravě. Stěžovatel tak obvykle dosáhne zadostiučinění a šetření tedy již nemá význam. Ombudsman však může rozhodnout, že šetření přesto provede, není-li reakce správního orgánu uspokojivá. K tomu však dochází zřídka. Intervencí je vyřešena většina (60 %) z oprávněných stížností podaných ombudsmanovi národa.

Metoda intervence vznikla jako reakce na časovou náročnost běžné metody vyřizování stížností, kdy velká většina stížností směřuje právě proti časovým průtahům při

⁶⁹ de Nationale ombudsman, Annual Report 2005, Summary (Národní ombudsman, Výroční zpráva za rok 2005), 2005.

výkonu státní správy. Je to také reakce na případy, kdy je nutný okamžitý zásah ombudsmana⁷⁰. Tato metoda se využívá v případech, které nevyžadují náročné šetření a je-li pravděpodobné, že bude efektivní.

Vyšetřování stížností

Jak již byl řečeno, většina stížností je vyřešena pomocí metody intervence. Sama skutečnost, že se ombudsman rozhodl provést šetření určitého případu obvykle obrátí pozornost politiků a vysokých státních úředníků na danou problematiku, což pravidelně vede k tomu, že jsou odpovídající kroky podniknuty ještě dříve, než ombudsman uveřejní zprávu o vyšetřování. Pokud tyto kroky nebyly podniknuty, ombudsman může využít svého oprávnění provést vyšetřování.

Během celého vyšetřování je kladen velký důraz na informovanost stěžovatele o každém kroku a rozhodnutí, které se týká jeho stížnosti. Podle Správního řádu je ombudsman povinen vyslechnout všechny zúčastněné strany a případné svědky. Ombudsmanovi musí být během šetření k dispozici všechny požadované dokumenty a informace. Může také požadovat provedení odborných expertíz. Před sepsáním závěrečné zprávy o vyšetřování je ombudsman povinen informovat zúčastněné strany o průběhu šetření a předběžném závěru. Ty pak mají právo se k těmto bodům vyjádřit. Vlastní šetření případu je ukončeno sepsáním závěrečné zprávy, která obsahuje konečné rozhodnutí ombudsmana spolu s jeho podrobným odůvodněním⁷¹. Tato závěrečná zpráva je doručena zúčastněným stranám. V případě, že je její součástí i doporučení ombudsmana dotčenému úřadu, je tento úřad povinen se vyjádřit, zda se bude ombudsmanovým doporučením řídit. Kopie závěrečné zprávy je uložena v archivu pro případnou pozdější inspekci případu.

4.6. Srovnání s Veřejným ochráncem práv v ČR

Úřad nizozemského ombudsmana národa představuje asi nejpodobnější a nejbližší model pro českého Veřejného ochránce práv, a to jak svojí působností, tak i pravomocemi. Ale i přesto u něj nacházíme některé odlišnosti, které určitě stojí za povšimnutí.

⁷⁰ Mnoho parlamentních ombudsmanů považuje délku vyřizování stížností za hlavní problém své činnosti.

⁷¹ Kapitola 9, § 9, ods. 36 General Administrative Law Act (Zákoně o obecných zásadách správního práva), 1999, ve znění pozdějších předpisů.

Ačkoliv by se na první pohled mohlo zdát, že pravomoc nizozemského ombudsmana je ze zákona poměrně malá, disponuje obrovskou neformální autoritou, která je pro jeho práci klíčová. S touto neformální autoritou souvisí i jedno z jeho specifíků, a to metoda intervence uplatňovaná při vyřizování většiny podaných stížností. To, že pouze upozornění ombudsmana na přijetí stížnosti, kterou je připraven prošetřit, vede u dotčeného úřadu k maximální snaze danou situaci řešit, se v našich podmínkách a společnosti jeví jako neuvěřitelné. Tímto způsobem je efektivně i efektně řešena převážná část podaných stížností, a to v čase nepoměrně kratším, než by vyžadovalo řádné šetření.

Neformální autorita má své kořeny jednak ve vynikající práci ombudsmana národa po celou dobu existence tohoto úřadu, a pak také v široké publicitě, které se jeho práce těší v denním tisku a médiích. Pravidelné zprávy o řešených případech vedou k vysokému povědomí veřejnosti o jeho činnosti a užitečnosti. To je zatím skutečnost, kterou český Veřejný ochránce práv může svému nizozemskému kolegovi pouze závidět a určitě by bylo přínosem, kdyby se podobným směrem vyvíjel také zájem českých médií o českého Veřejného ochránce práv. Jako krok tímto směrem by určitě mohly sloužit například pravidelné tiskové konference s médii, kde by ombudsman informoval o přijatých a uzavřených případech.

S velkou publicitou ombudsmanovy práce a jeho neformální autoritou souvisí i veliký počet stížností, které ombudsman národa v Nizozemí každoročně obdrží. Je jich přes 11 000, což představuje dvojnásobek podaných stížností v kolébce ombudsmana, ve Švédsku.

Na druhou stranu je nutno přiznat, že téměř tři čtvrtiny z nich jsou nakonec shledány jako neopodstatněné, a to většinou z důvodu nevyčerpání všech zákonných prostředků ke zjednání nápravy, anebo z důvodu, že nespádají do působnosti ombudsmana národa. To ukazuje, že i přes publicitu, kterou ombudsman v Nizozemí má, laická veřejnost nezná přesně jeho působnost. Ale ani tak tyto žadatelé nejsou odmítnuti. Jsou upozorněni na možnosti jiné obrany, případně jsou jejich stížnosti přímo předány příslušným úřadům.

Jako pozitivum, v porovnání s českým ombudsmanem, vnímám skutečnost, že nizozemský ombudsman může navrhnout své zástupce, tedy své nejbližší spolupracovníky, a navrhuje také jejich funkční období. Tato právní úprava, by podle mého názoru, měla být zakotvena také do české podoby ombudsmana.

Jednou ze specifíků nizozemské úpravy kanceláře ombudsmana je i možnost přijímat podněty a stížnosti přes telefonní linku. To vede k výraznému zvýšení dostupnosti

ombudsmana pro veřejnost. Je to také druhý důvod pro vysoké číslo podaných stížností v porovnání s ostatními zeměmi. Ale jak již jsem zmínila výše, většina z nich je nakonec shledána neopodstatněnými a vede tak logicky k otázce, zda je tato možnost cestou správným směrem. Nemyslím si, že by případné zavedení této možnosti podávání stížností bylo v našich podmínkách přínosem.

I v Nizozemí, podobně jako u nás, je úřad ombudsmana předmětem široké polemiky. Zatímco u nás je většinou diskutováno vlastní opodstatnění úřadu ombudsmana, v Nizozemí je předmětem diskuzí spíše otázka rozšíření jeho působnosti na soudy, případně zřízení soudního ombudsmana. I tato odlišná témata poukazují na odlišné postavení ombudsmana v naší a nizozemské společnosti.

Jako společný nedostatek nizozemského ombudsmana národa a českého Veřejného ochránce práv vidím nepožadování právnického vzdělání a praxe kandidátů na tento úřad. Ombudsman pracuje v oblasti, kde se, podle mého názoru, vzdělání a zkušenosti v tomto oboru mohou pouze zúročit.

5. InSTITUTE ombudsmana ve Velké Británii

5.1. Vznik instituce a její vývoj

Patrně nejstarším podnětem ke vzniku instituce ombudsmana ve Velké Británii byl rok 1954, kdy alarmující případ zneužití administrativní pravomoci i obecné povědomí o byrokratické aroganci správních úředníků vedlo ke zřízení tzv. Franksova výboru⁷². Výbor měl analyzovat situaci a hledat řešení, jak zabezpečit efektivnější ochranu občanů proti svévolnému jednání veřejné správy. Nicméně tento výbor spíše uvažoval o otázkách soudního přezkumu správních rozhodnutí a rozšíření systému speciálních tribunálů.⁷³

Zřejmě první veřejnou úvahu o možnosti zavedení instituce ombudsmana podle švédského vzoru publikoval v roce 1957 prof. Mitrany, který také zveřejnil výtky směřující proti Franksovu výboru. Prakticky ve stejné době publikoval ve veřejném tisku také prof. F. H. Lawson svoji úvahu o zavedení „Generálního inspektora pro veřejnou správu“. Ten měl také vycházet ze švédského modelu, nicméně mělo jít o modifikaci vyhovující britskému systému.⁷⁴

V roce 1958 byl z podnětu prof. F. H. Lawsona v rámci britské sekce Mezinárodní komise právníků zformován výbor, jenž měl zvážit návrh na zřízení instituce podobné skandinávským ombudsmanům. Díky kontaktům s prof. Hurwitzem, dánským ombudsmanem, který tyto myšlenky podpořil vystoupením v některých anglických městech, získala věc i publicitu. Tato soukromá aktivita nakonec vyústila i do roviny oficiální a následně i ve finanční podporu další analýzy problematiky.⁷⁵

Výsledkem byla tzv. Whyattova zpráva, publikována na konci roku 1961. Lze říci, že měla zásadní vliv na dnešní podobu instituce britského parlamentního ombudsmana. Kromě řady závažných poznatků a závěrů tato zpráva také přinesla návrh, který odlišil britského ombudsmana od skandinávského modelu⁷⁶. Jde o vztah parlamentního ombudsmana k poslancům, tzv. poslanecký filtr. Ve zprávě bylo navrženo přijetí pravidla, podle kterého se bude ombudsman stížností zabývat pouze tehdy, bude-li mu předložena

⁷² V originále Franks Committee.

⁷³ Gregory, R., Hutchesson, P.: The Parliamentary Ombudsman, London, 1975, G. Allen & Undin Ltd., str. 60.

⁷⁴ Gregory, R., Hutchesson, P.: cit. dílo, str. 60.

⁷⁵ Gregory, R., Hutchesson, P.: cit. dílo, str. 63.

⁷⁶ Gregory, R., Hutchesson, P.: cit. dílo, str. 74.

poslancem. Předpokládalo se, že poslanec jednodušší stížnosti vyřídí sám a pouze ty, kde by bylo potřeba další šetření, postoupí ombudsmanovi. Je třeba podotknout, že s existencí poslaneckého filtru zpráva počítala pouze na počáteční, asi pětileté, období a posléze měl být k ombudsmanovi umožněn přímý přístup.

Přestože návrhy obsažené ve Whyattově zprávě konzervativní vláda odmítla s poukazem na existenci dostatečných ústavních i parlamentních prostředků k vyřízení stížnosti a prosazení nápravy chybného jednání veřejné správy, opoziční Labour party podpořila přípravu návrhu zákona. Po vítězství labouristů v nadcházejících volbách získala záležitost již zcela oficiální ráz a návrh zákona⁷⁷ byl na jaře roku 1967 přijat. Nabyl účinnosti dnem 1. dubna 1967. Jako první byl do tohoto úřadu zvolen Sir Edmund Compton⁷⁸.

Na konci 70. let již existovaly instituty ombudsmana v oblasti parlamentní, místní správy a zdraví v každé ze zemí britských ostrovů. V roce 1981 vznikl první ombudsman v soukromém sektoru – Kancelář ombudsmana pro pojišťovnictví⁷⁹.

V roce 1991 byla založena servisní organizace pro všechny ombudsmany a instituce řešící stížnosti - Asociace britských a irských ombudsmanů⁸⁰. Jejimi členy jsou ombudsmani a instituce, které splní podmínky dané pravidly asociace. Nyní je jejími členy 17 ombudsmanů ve Velké Británii, 3 v Irsku a dalších 25 institucí zabývajících se stížnostmi veřejnosti. Mezi aktivity asociace patří vedle servisu a pomoci členům také informování veřejnosti o funkci a práci ombudsmanů, odpovídání na dotazy, poradenství organizacím, které plánují své ombudsmany ustavit.⁸¹

5.2. Právní úprava instituce ombudsmana

S ohledem na skutečnost, že Velká Británie nemá psanou ústavu v evropském kontinentálním pojetí⁸², byl úřad ombudsmana zřízen zákony. Pro Anglii, Wales a Skotsko

⁷⁷ V originále Parliamentary Commissioner Act (3/1967) (Zákon o parlamentním ombudsmanovi), ve znění pozdějších předpisů.

⁷⁸ Oficiální stránky britského ombudsmana <http://www.ombudsman.org.uk/>, staženo ke dni 14.2.2007.

⁷⁹ V originále Insurance Ombudsman Burelu.

⁸⁰ V originále British and Irish Ombudsman Association – BIOA.

⁸¹ Oficiální stránky Asociace britských a irských ombudsmanů <http://www.bioa.org.uk/>, staženo ke dni 14.2.2007.

⁸² Velká Británie jako jediný členský stát Evropské unie nemá psanou ústavu. Zvláštnost britské ústavy spočívá v tom, že je právě jen zčásti fixována písemně, a že texty nejsou systematicky shrnuty v jednom dokumentu. Britská ústava nevznikla v jednom okamžiku, rostla historicky, v průběhu staletí. Patří k ní i

již zmíněným zákonem v roce 1967, pro Severní Irsko pak zvláštním zákonem v roce 1969. Oficiálně je britský ombudsman označován jako parlamentní komisař - pověřenec pro veřejnou správu⁸³. Často bývá v odborné literatuře používán zkrácený termín parlamentní ombudsman. Tento zkrácený termín budu v této kapitole diplomové práce také používat.

V úvodu Zákona o parlamentním ombudsmanovi najdeme popis volby a důvody k odvolání ombudsmana. Následuje paragraf o platu, o dalších nepeněžitých výhodách náležících ombudsmanovi a o možnosti zvolení dočasného ombudsmana v případě, že dosavadní ombudsman je z funkce odvolán nebo se jí sám vzdá. Dále v zákoně najdeme rozsáhlý oddíl zabývající se působností, náležitostmi a vyřizováním stížností.⁸⁴ V závěrečných ustanoveních zákon definuje pojmy použité v zákoně a také jasně stanovuje, že tento zákon se vztahuje i na parlamentního ombudsmana pro Severní Irsko⁸⁵.

5.3. Způsob ustanovení ombudsmana

Parlamentní ombudsman není volen zastupitelským sborem, ale je formálně jmenován Korunou. Fakticky však o vhodné osobě rozhoduje vláda. Vláda vždy svůj výběr konzultuje s opozicí a předsedou výboru pro záležitosti parlamentního ombudsmana⁸⁶.

Funkční období ombudsmana není stanoveno. Pokud sám nerezignuje, případně není ze zvláště závažných důvodů na základě doporučení parlamentu zbaven své funkce, obdobně jako soudci soudů vyššího stupně zůstává v úřadu do svých šedesáti pěti let. Severní Irsko má svého zvláštního parlamentního komisaře pro veřejnou správu, jenž současně plní funkci komisaře pro stížnosti. I zde platí pravidlo, že délka mandátu je omezena pouze dosažením věku 65 let.

nepsané ústavní konvence, a protože ve Velké Británii z hlediska formálně právního neexistuje rozdíl mezi obyčejnými zákony a ústavními zákony, nelze jasně a závazně rozhodnout, co všechno k britské ústavě patří.

⁸³ V originále Parliamentary Commissioner for Administration.

⁸⁴ § 4 - 11 Parliamentary Commissioner Act (3/1967) (Zákon o parlamentním ombudsmanovi), ve znění pozdějších předpisů.

⁸⁵ § 13 Parliamentary Commissioner Act (3/1967) (Zákon o parlamentním ombudsmanovi), ve znění pozdějších předpisů.

⁸⁶ Výbor pro záležitosti parlamentního ombudsmana se skládá ze členů dolní komory parlamentu. Do jeho působnosti spadá kontrola zpráv o činnosti parlamentního ombudsmana, ombudsmana pro zdravotní péči a parlamentního ombudsmana pro Severní Irsko a činnosti s tím spojené.

Výkon úřadu ombudsmana je zcela neslučitelný s členstvím v parlamentu nebo jakékoliv politické straně. Ombudsman ani nesmí zastávat významnou funkci ve veřejné správě, s výjimkou úřadu ombudsmana zdravotní péče.

Současně s funkcí parlamentního ombudsmana pro Anglii, tento ombudsman zastává i funkci ombudsmana pro Skotsko a Wales. Parlamentní ombudsman je úředníkem Dolní komory parlamentu.

Zákon jasně vymezuje důvody pro vypršení mandátu ombudsmana⁸⁷. Ombudsman se může úřadu vzdát na vlastní žádost, kterou skládá do rukou Koruny. Dále ombudsman může být odvolán na základě doporučení parlamentu a samozřejmě také dosažením věku 65 let. Koruna také může odvolat ombudsmana, pokud není ze zdravotních důvodů nadále schopen vykonávat povinnosti spojené s tímto úřadem.

Ve Velké Británii na parlamentního ombudsmana nejsou kladeny žádné formální požadavky co se týče kvalifikace či vzdělání.

Do funkce ombudsmana mohou být voleni muži i ženy. Avšak pokud analyzujeme historii tohoto úřadu celkem bylo doposud zvoleno osm ombudsmanů a z nich pouze jediná byla žena. Ann Abraham zastává tuto funkci od roku 2002. To, že nyní zastává tuto funkci žena, podle mého názoru svědčí o tom, že i v této konzervativní společnosti neustále sílí tlak volající po rovnoprávnosti obou pohlaví.

5.4. Aparát

Parlamentní ombudsman a ombudsman zdravotní péče mají společný úřad.

Celkem tento úřad zaměstnává přes 200 zaměstnanců. Většina zaměstnanců kanceláře sídlí ve Westminsteru v Londýně, dvě menší pracovní skupiny v Edinburghu a Cardiffu pak zajišťují činnost parlamentního ombudsmana ve Skotsku a Walesu.

Jak již bylo zmíněno, funkci parlamentního a zároveň ombudsmana zdravotní péče, zastává Ann Abraham. V současné době je zvolený i zastupující ombudsman. Zajímavé je i to, že roli zastupujícího ombudsmana zastává také žena. Dále má ombudsman k dispozici svého právního poradce.

⁸⁷ § 1 Parliamentary Commissioner Act (3/1967) (Zákon o parlamentním ombudsmanovi), ve znění pozdějších předpisů.

V čele kanceláře ombudsmana je výkonný vedoucí kanceláře. Kancelář je rozdělena na dva hlavní organizační útvary – odbor věcné působnosti a odbor vnitřní správy. Vedle těchto dvou oddělení do aparátu také patří odbor pro strategii a styk s veřejností a odbor pro rovné příležitosti.

Odbor věcné působnosti je zřízen k plnění úkolů spojených s odborným zabezpečením činnosti ombudsmana. Hlavním úkolem odboru je přijímání stížností od poslanců a poskytování drobných právních rad. Na základě zmocnění ombudsmana provádí šetření ve věci dle rozhodnutí ombudsmana. Odbor dále připravuje podklady pro informování veřejnosti o jednotlivých případech, analyzuje a zobecňuje výsledky šetření podnětů pro přípravu souhrnných zpráv.

Odbor vnitřní správy je zřízen k zajištění organizačního a technického zabezpečení činnosti ombudsmana. Pod tento odbor spadá správa a údržba majetku, dále pak ekonomický a personální referát.

5.5. Působnost ombudsmana a její realizace

Jak již bylo zmíněno, v praxi je úřad parlamentního ombudsmana a ombudsmana zdravotní péče vykonáván pouze jediným ombudsmanem. Tímto dochází k značnému rozšíření působnosti ombudsmana ve srovnání s ostatními evropskými zeměmi.

Parlamentní ombudsman vyšetřuje stížnosti veřejnosti na vládní úřady a řadu dalších institucí veřejné správy v Anglii, Skotsku a Walesu, dále také stížnosti na odmítnutí přístupu k informacím institucemi spadajícími pod Kodex poskytování státních informací⁸⁸. Stížnost parlamentnímu ombudsmanovi musí vždy předložit poslanec parlamentu.

Pro oblast zdravotnictví, která byla z pravomoci parlamentního ombudsmana zpočátku vyloučena, jsou od roku 1973 ustanovováni zvláštní ombudsmani zdravotní péče pro Anglii, Wales a Skotsko. Tato úprava posléze doznala určitých změn. Praxe je nicméně taková, že úřadující parlamentní ombudsman je obvykle jmenován i do funkce ombudsmana zdravotní péče. Protože však jde o funkce věcnou náplní odlišné, tato osoba, kupř. zpracovává oddělené zprávy týkající se stížností na zdravotnickou péči pro každou zemi zvlášť.

⁸⁸ V originále Code of Practice on Government information.

Ombudsman zdravotní péče šetří stížnosti veřejnosti na státní zdravotní péči. Stížnosti se mohou týkat nemocnic, rodinné zdravotní péče, doplňkových služeb (jako je např. fyzioterapie) a situací vyplývajících z klinické práce praktických lékařů. Některé věci, zejména ty, které se bezprostředně týkají stanovení diagnózy a způsobu léčby, jsou z pravomoci tohoto ombudsmana vyloučeny.

Přestože se pravomoci ombudsmana zdravotní péče jeví v zásadě jako obdobné jejich parlamentnímu kolegovi, existují zde určité odlišnosti. Kromě méně závažných rozdílů, jako například zasílání zpráv také ministerstvu zdravotnictví, spočívá zcela zásadní rozdíl ve skutečnosti, že se zde neuplatňuje poslanecký filtr, ale přístup přímý.

Vedle parlamentního ombudsmana a ombudsmana zdravotní péče ve Velké Británii působí i ombudsmani místní správy^{89,90}, kteří prošetřují stížnosti na špatnou správu místních úřadů a dalších institucí⁹¹. Stížnosti se ve většině případů týkají rozhodování samosprávy - bydlení, plánování, vzdělávání, sociálních služeb, ochrany spotřebitelů a místních daní^{92,93}. V Anglii a ve Walesu byl tento úřad zřízen už v roce 1974⁹⁴, ve Skotsku o rok později⁹⁵. V Anglii působí místní ombudsmeni tři, každý vykonává samostatnou působnost na části území, ve Walesu a Skotsku působí vždy jeden.

Oprávnění i konkrétní činnost místního ombudsmana je sice blízká aktivitám jeho výše postavených kolegů, nicméně se jeho působnost jeví podstatně omezenější. Nemohou se například zabývat šetřením, pokud jde o otázky obchodního a smluvního charakteru, o personální záležitosti nebo vedení a disciplínu ve školách. Na druhé straně se jeví velkou výhodou modifikace systému poslaneckého filtru a plné zrovnoprávnění cesty přímého přístupu stěžovatele k ombudsmanovi. Navíc, na rozdíl od poslance parlamentu, má člen místního zastupitelského orgánu povinnost každou stížnost postoupit místnímu ombudsmanovi, takže se funkce filtru ve skutečnosti víceméně vytrácí.

⁸⁹ Cílem této diplomové práce je charakteristika parlamentních ombudsmanů, proto se zde více nerozepisují o ombudsmanech místní správy. Více informací lze nalézt na <http://www.lgo.org.uk/>.

⁹⁰ V originále Local Government Ombudsman.

⁹¹ Podatel stížnosti musí dát nejdříve dotyčné městské radě příležitost, aby se stížností zabývala sama. Pokud existuje nějaký standardní postup pro podání stížnosti, měl by ho občan použít nejdříve. Jestliže pak není spokojený s výsledkem jednání, může zaslat stížnost ombudsmanovi místní správy nebo požádat člena městské rady, aby tak učinil v jeho zájmu.

⁹² Ombudsmeni ve Skotsku a Walesu plní více funkcí - řeší stížnosti nejen na místní správu, ale i např. na zdravotní péči, ve Skotsku též na bydlení.

⁹³ Skulová, S.: Ombudsman pro místní správu ve Velké Británii (Local Government Ombudsman). In Současnost a perspektivy místní správy, vydání 1, Brno : Masarykova univerzita, 1996, Acta Universitatis Brunensis Iuridica ; No 170, str. 77-85.

⁹⁴ Na základě zákona o místní samosprávě (Local Government Act) z roku 1974.

⁹⁵ Na základě zákona o místní samosprávě ve Skotsku (Local Government Scotland Act) z roku 1975.

Podle některých zdrojů nejsou výsledky činnosti místních ombudsmanů vždy uspokojivé a jejich doporučení jsou často místními orgány přehlížena a neplněna. Jiné prameny vyjadřují v zásadě uspokojení nad výsledky jejich práce. Ročně je místním ombudsmanům v Anglii, Walesu a Skotsku podáno asi 4000 stížností.

Důležitý kontrolní a koordinující článek mezi parlamentem, respektive Dolní sněmovnou, a parlamentním ombudsmanem vytváří osmičlenný zvláštní parlamentní výbor dolní sněmovny pro záležitosti parlamentního ombudsmana⁹⁶. Tento výbor má charakter stálého orgánu a jeho úkolem je přezkoumávat a hodnotit zprávy jak parlamentního, tak i ombudsmana zdravotní péče a od roku 1979 i zprávy parlamentního ombudsmana pro Severní Irsko. Dále tento výbor na základě získaných poznatků podává vládě návrhy na provedení potřebných korektur týkajících se činnosti a postavení parlamentního ombudsmana, zejména pokud jde o rozšíření jeho působnosti, často nikoliv neúspěšně.

Relativně účinnou zbraní, pokud by vždy měly dostatečnou publicitu, se jeví zprávy ombudsmana doručované všem členům parlamentu. Výroční všeobecná zpráva hodnotí aktivitu úřadu a ve zvláštních přílohách výběrově popisuje průběh významnějších, kupříkladu i neúspěšně zakončených případů. Tyto popisy bývají dosti podrobné a nechybí v nich ani citace příslušných ustanovení a interních předpisů. Na druhé straně se při líčení případů sice příslušný úřad označí, nicméně se neuvádějí jména dotčených úředníků. Ombudsman také podává parlamentu zprávy čtvrtletní, kde se zabývá zvláště důležitými případy a dále pak též zprávy speciální.

5.5.1. Působnost parlamentního ombudsmana

Základní funkcí úřadu parlamentního ombudsmana je přezkoumávání písemných stížností podávaných prostřednictvím členů parlamentu proti nesprávným a nezákonným jednáním veřejné správy⁹⁷. Stížností nelze napadnout všechny její složky, mohou směřovat proti činnosti asi padesáti ústředních orgánů a úřadů. Jejich okruh byl od roku 1967 postupně rozšiřován a jsou vyjmenovány v příloze č. 2 k zákonu⁹⁸. Nejčastěji jsou podávány stížnosti na Ministerstvo práce a sociálních věcí, zejména jeho agenturu pro

⁹⁶ V originále Select Committee on the Parliamentary Commissioner for Administration.

⁹⁷ Sládeček, V.: Ombudsman ve Velké Británii, Správní právo 3/1993, str. 152 -181.

⁹⁸ Tento seznam je velmi rozsáhlý, obsahuje 364 institucí.

podporu dětí, Úřad práce a agenturu pro penzijní pojištění, dále pak na Imigrační úřad, Ministerstvo vnitra a Finanční úřad. Dále také ombudsman řeší stížnosti na mnoho jiných menších vládních oddělení a agentur.

Na druhé straně jsou některé oblasti výslovně zákonem vyloučeny⁹⁹. Ombudsman se nesmí zabývat záležitostmi týkajícími se vzdělávání a školství a soukromého sektoru.

Věcná působnost britského ombudsmana se částečně překrývá s kompetencí soudů, zvláště pokud jde o otázku kompenzace poškozených osob. Skutečnosti, které jsou základem ombudsmanova závěru o špatné správě, mohou také často být podkladem pro soudní přezkoumání. Ombudsman nicméně nesmí šetřit jednání správních orgánů, pokud stěžovatel (poškozená osoba) disponuje právem věc předložit tribunálu nebo soudu. To, jinak řečeno, znamená, že aktivitám ombudsmana musí předcházet vyčerpání všech právních možností využití opravných, přezkumných či jiných prostředků. Dále platí, že lze projednat pouze stížnost, kterou příslušný poslanec obdržel do 12 měsíců ode dne, kdy si stěžovatel poprvé povšiml skutečností, které uvádí v podání. Avšak za určitých skutečností může parlamentní ombudsman šetřit i stížnosti nepodané ve stanovené lhůtě¹⁰⁰. Jinak můžeme říci, že se soudy primárně zabývají legalitou správních rozhodnutí, zatímco ombudsman v první řadě sleduje, zda je dodržována úroveň dobré, spravedlivé správy.

O skutečnosti, že v Severním Irsku plní jedna osoba nejen úkoly parlamentního ombudsmana, ale zastává i funkci komisaře pro stížnosti, který byl zřízen v roce 1969, jsem se již zmínila. Dá se říci, že úřad je jistou obdobou místních ombudsmanů pro Anglii, Wales a Skotsko. Nicméně již od počátku své činnosti zastává silnější postavení, neboť stížnosti na místní orgány nedostával prostřednictvím poslaneckého filtru, ale přímo. Působnost tohoto ombudsmana se navíc oproti kolegům ze zbylé části království jeví širší. Může se například zabývat i otázkami personálními a věcmi obchodního a smluvního charakteru. O realitě vlivnějšího mocenského postavení a síle účinku jeho rozhodnutí dále svědčí existence dvou oprávnění účastníků řízení. Příslušný zákon stanoví, že pokud ombudsman ve své zprávě ke stížnosti učiní závěr o nespravedlnosti, respektive špatné správě, stěžovatel se může obrátit na soud a vymáhat náhradu škody. Druhým oprávněním disponuje sám ombudsman. Jestliže došlo k opakovanému projevu špatné správy a tedy i k nespravedlnosti, může požádat státního žalobce o podání návrhu k soudu vyššího stupně, aby rozhodl o vydání soudního příkazu vůči dotčené instituci.

⁹⁹ § 4 Parliamentary Commissioner Act (3/1967) (Zákon o parlamentním ombudsmanovi), ve znění pozdějších předpisů.

¹⁰⁰ § 6, odst. 3 Parliamentary Commissioner Act (3/1967) (Zákon o parlamentním ombudsmanovi), ve znění pozdějších předpisů.

5.5.2. Realizace působnosti

Vyřizování stížností

Jelikož je ve Velké Británii uplatňován poslanecký filtr, zahajuje parlamentní ombudsman šetření na základě stížnosti postoupené mu poslancem. Šetření může být zahájeno pouze tehdy, spadá-li předmět podání do jeho působnosti. K nezahájení šetření ovšem může dojít i na základě úvahy a rozhodnutí parlamentního ombudsmana samotného. Neexistuje právní prostředek, jak ho přinutit, aby se konkrétní záležitosti zabýval. Uvedená praxe byla striktně aplikována pouze do roku 1978. Patrně i pod tlakem názorů prosazujících umožnění přímého přístupu stěžovatele k parlamentnímu ombudsmanovi publikoval v tomto roce zvláštní výbor speciální materiál, v němž sice došel k závěru, že neexistuje nutná potřeba zavedení přímého přístupu, nicméně schválil tzv. revidovaný systém nepřímého přístupu. Ten spočívá v tom, že parlamentní ombudsman zasílá zřejmě oprávněnou stížnost, kterou obdržel přímo od stěžovatele, příslušnému poslanci s doložkou o své připravenosti zahájit šetření, pokud bude souhlasit. V této souvislosti není nezajímavá skutečnost, že řada stížností, které poslanci obdrží přímo od stěžovatele a předají je ombudsmanovi k šetření, se nakonec ukáže jako nespádající do jeho působnosti. To příliš nepotvrzuje původní teorii zdůvodňující zavedení poslaneckého filtru, podle které má docházet k vyloučení stížností bezvýznamných a nepodstatných a samozřejmě i nespádajících do působnosti parlamentního ombudsmana.

Pro další práci s přijatou stížností není u britského ombudsmana, na rozdíl od ostatních ombudsmanů, charakteristická snaha po rychlém a neformálním řešení. Zatímco v ostatních zemích se ombudsman snaží zajistit nápravu neformální domluvou s dotčeným úředníkem, případně jeho nadřízeným, je tento přístup ve Velké Británii nemyslitelný. Britský parlamentní ombudsman se také většinou nespolehá pouze na zprávy k případu, jež obdrží od příslušného (dotčeného) úřadu. Jeho šetření má tři stádia, výjimečně dojde k vypuštění fáze druhé.

V prvním stádiu parlamentní ombudsman v souladu se zákonem praktikuje běžný postup společný institucím daného druhu i jinde. Požádá vedoucího pracovníka dotčeného úřadu o vyjádření k obsahu stížnosti. Výsledek interního autošetření přináší jednak přehled o konkrétních skutečnostech, a také stanovisko úřadu k dané věci. Vcelku lze

předpokládat, že dodané materiály jsou, ve větší či menší míře, poznamenané subjektivním hlediskem úřadu. Právě k eliminaci těchto vlivů slouží stadia další.

Ve druhém stadiu parlamentní ombudsman využívá svých dalších oprávnění. Především provádí studium příslušných spisů a dokumentů, které si může vyžádat od kohokoliv, včetně ministrů vlády. Při získávání důkazů disponuje podobnými oprávněními jako britské soudy vyššího stupně. Méně často dochází v tomto stadiu šetření k přímému, osobnímu dotazování příslušných úředníků na jejich pracovišti. V poměrně malé míře se zjišťují také podrobnosti pomocí rozhovorů se stěžovatelem, což také nejsou typické rysy pro šetření ombudsmana v jiných zemích.

V závěrečné fázi šetření parlamentní ombudsman shrne výsledky šetření do návrhu zprávy, kterou ještě před zasláním poslanci předloží k vyjádření dotčenému úřadu. Je to především proto, aby se předešlo zkreslení skutečností, což by eventuelně mohlo být později napadeno. Úřadu také navrhne konkrétní další postup a řešení případu.

Svou závěrečnou zprávu včetně doporučení postoupí posléze i poslanci, který mu stížnost poslal. Pokud nebylo doporučení vyhověno a k nápravě nedošlo, ombudsman o tom informuje parlament jednak prostřednictvím výroční zprávy a zejména se také obrátí na zvláštní výbor, který je často ve vyvíjení tlaku na příslušný orgán k nápravě úspěšný.

Parlamentní ombudsman dostává ročně přibližně 3000 stížností, jeho severoirský kolega kolem 200. Uvedená čísla se zdají ve srovnání se statistikami ombudsmanů jiných států relativně nízká, což má své konkrétní příčiny zejména v existenci poslaneckého filtru a v chování poslanců vůbec.

Pokud se podíváme na statistiky podrobněji, celkem ombudsman v období 2005/2006 přijal 3162 stížností, z toho do působnosti parlamentního ombudsmana spadá 1853 stížností a do působnosti ombudsmana zdravotní péče 1309. V tomto období bylo uzavřeno 1715 případů parlamentního ombudsmana a 1891 případů týkající se zdravotní péče.

Parlamentní ombudsman se nejčastěji zabýval případy týkajícími se slev na daních a cle, úřadů práce a agentur pro podporu dětí. Jako nejvíce oprávněné ombudsman označil 90 % stížností na slevy na daních a cle, celkově jako oprávněné ombudsman uzavřel 88 % stížností.

Ombudsman zdravotní péče obdržel celkem 768 stížností, nejvíce na nemocniční zařízení a zdravotní komise. Zajímavý je fakt, že pouze 56 % vyřešených stížností označil jako oprávněné.

Tabulka č. 1: Statistika nejčastějších stížností spadajících do působnosti britského parlamentního ombudsmana za období 2005/2006

Nejčastější stížnosti podle druhu činnosti	Celkem přijato	Vydána závěrečná zpráva	% stížností, kde bylo rozhodnuto ve prospěch stěžovatele
Daně, cla – slevy na dani, clu	404	299	90 %
Daně, cla - jiné	144	114	30 %
Úřady práce	263	221	52 %
Agentura pro podporu dětí	209	180	83 %
Penzijní pojištění	97	111	45 %
Imigrační úřad	95	75	88 %

Zdroj: Převzato a upraveno dle potřeb : www.ombudsman.org.uk.

Nedostatky v právních předpisech

Mohou se vyskytnout i případy, kdy nespravedlnost vznikne aplikací vadného pravidla obsaženého v interním předpisu úřadu. Díky podpoře zvláštního výboru se ustálila praxe ombudsmanových následných návrhů na změny těchto pravidel. Parlamentní ombudsman je dále oprávněn, ačkoliv to ze zákona přímo nevyplyvá, upozorňovat právní komisi¹⁰¹ na nedostatky v právních předpisech zjištěné při šetřeních.

Vyšetřování z vlastní iniciativy

Britský parlamentní ombudsman není, na rozdíl od kolegů z jiných zemí, oprávněn provádět šetření z vlastní iniciativy, například na základě článků v tisku apod. Nemá také právo vykonávat inspekční činnosti. Návrh zvláštního výboru, aby měl

¹⁰¹ V originále Law Commission.

parlamentní ombudsman na základě většího počtu individuálních stížností na práci konkrétního útvaru orgánu veřejné správy právo provést systematické šetření práce dotčeného úřadu, vláda zamítla. Nicméně je přípustné, aby parlamentní ombudsman při šetření jedné či více stížností mohl zkoumat způsob vyřizování určité skupiny věcí stejného druhu příslušným orgánem.

5.6. Srovnání s Veřejným ochráncem práv v ČR

Ve Velké Británii se setkáváme s poněkud odlišným zřízením instituce parlamentního ombudsmana než doposud. Vedle parlamentního ombudsmana zde existuje také úřad ombudsmana zdravotní péče. V praxi oba tyto úřady vykonává jeden ombudsman. Vedle těchto celostátních ombudsmanů existuje ve Velké Británii řada ombudsmanů působících na lokální úrovni, a také řada soukromých ombudsmanů. V České republice naproti tomu existuje pouze jediný úřad ombudsmana. Na rozdíl od svého britského protějšku pak již od počátku svého fungování usiluje o vstřícný a neúřednický přístup a poskytnutí první právní pomoci každému, kdo se na něho obrátí se žádostí o ochranu či se stížností. To se vztahuje většinou na žadatele, kteří se na ombudsmana obrátí osobně. Z praxe vyplývá, že tuto možnost využívají zejména obyvatelé Jihomoravského kraje. Logicky tak vyvstává otázka, zda by i u nás nebylo vhodné rozšířit počet ombudsmanů a to buď formou rozšíření počtu Veřejných ochránců práv, nebo formou zřízení lokálních ombudsmanů. Vzhledem k počtu obyvatel naší republiky si myslím, že by bylo zbytečné rozšiřovat či vytvářet nové úřady Veřejného ochránce práv. Danou situaci by podle mého názoru dostatečně vyřešily regionální stanoviště Veřejného ochránce práv, která by umožnila snadnější přístup k ombudsmanovi většímu počtu obyvatel naší republiky. V ideálním případě by činnost těchto regionálních kanceláří byla zajišťována kvalifikovanými právníky, kteří by vedle přijímání a předávání podnětů a stížností centrále byli plně kvalifikováni k poskytnutí kvalitní první právní pomoci.

Při podrobnějším pohledu na působnost českého ombudsmana vidíme zjevnou inspiraci v britském ombudsmanském modelu. Jedná se o takzvaný poslanecký filtr. Ve Velké Británii se často diskutuje o jeho účinnosti a významu a sílí hlasy pro jeho zrušení a umožnění přímého přístupu. Sám parlamentní ombudsman připouští, že na základě srovnání oprávnění ombudsmanů v jiných evropských zemích a místních ombudsmanů

v Anglii, Walesu a Skotsku, se pro některé stěžovatele jeví nevýhodou povinnost přístupu k parlamentnímu ombudsmanovi prostřednictvím poslance. Zvláštní výbor však nadále zastává stanovisko, že v současném systému ombudsmana převažují výhody poslaneckého filtru nad nevýhodami. V tomto ohledu vysoce oceňují českou právní úpravu Veřejného ochránce práv, která umožňuje jak přístup přímý, tak i přístup prostřednictvím poslance, senátora či některé z komor Parlamentu. Z porovnání statistik jasně vyplývá, že poslanecký filtr představuje určitou bariéru a komplikaci v přístupu k ochránci. Toto porovnání by tak mohlo být velice užitečné i pro diskuzi ohledně zrušení poslaneckého filtru ve Velké Británii.

Další významný rozdíl mezi parlamentním ombudsmanem ve Velké Británii a u nás představuje pravomoc zahájení vyšetřování z vlastní iniciativy. Zkušenosti jak od nás, tak i například z kolébky ombudsmana, Švédska, ukazují, že právě tento druh šetření často vede k odhalení závažných případů selhání státní správy. Myslím si, že je to díky zkušenostem a vysoké kvalifikaci ombudsmanů v těchto zemích. Velká Británie je tak „ochuzena“ o jednu z významných možností, jak poukázat a napravit nedostatky ve výkonu veřejné správy.

Často je poukazováno na nedostatek publicity a na skutečnost, že široká veřejnost si existenci parlamentního ombudsmana ve Velké Británii neuvědomuje a tudíž jeho služeb ani příliš nevyužívá. Podobná situace je podle mého názoru i v České republice. Důležitou roli určitě hraje fakt, že tento úřad je u nás velmi mladý. Nicméně si myslím, že práce ombudsmana je společensky důležitá a zasloužila by si daleko více pozornosti v tisku a médiích. V důsledku toho by výrazně vzrostla také neformální autorita ombudsmana, která je při výkonu jeho práce nepostradatelná.

6. InSTITUTE evropského ombudsmana

6.1. Vznik instituce a její vývoj

O možnosti zřídit úřadu ombudsmana na evropské úrovni se hovořilo již v 70. letech minulého století. Myšlenka zavedení evropského ombudsmana vzešla ze španělské iniciativy o zavedení evropského občanství a byla předložena v rámci Mezivládní konference o politické unii v roce 1991. Podle španělského návrhu mělo být přijetí katalogu zvláštních práv občanů Evropské unie podpořeno zřízením vlastního orgánu pro ochranu těchto práv. Dnes máme, díky zavedení občanství EU, úřad evropského ombudsmana a Petiční výbor Evropského parlamentu a tyto dvě instituce jsou kompetentní v ochraně lidských, občanských, politických a sociálních práv¹⁰².

Úřad evropského ombudsmana byl založen v září roku 1995 a byl zřízen na základě Maastrichtské smlouvy¹⁰³ jako součást občanství Evropské unie.

6.2. Právní úprava instituce ombudsmana

Činnost evropského ombudsmana se řídí čl. 195 Smlouvy o Evropském společenství, statutem evropského ombudsmana¹⁰⁴ (který má podobu rozhodnutí Evropského parlamentu) a prováděcími předpisy přijatými ombudsmanem podle článku 14 jeho statutu.

Článek 195 Smlouvy o Evropském společenství hovoří o tom, že evropský ombudsman je jmenován po každých volbách Evropského parlamentu, a to na dobu jeho funkčního období. Ombudsman může být jmenován i opakovaně.

¹⁰² Škrábalová, L.: Institut a smluvní zakotvení Evropského Ombudsmana : Historie, současnost a výhled do budoucnosti, časopis Integrace 1/2005,2005, str. 15 – 18.

¹⁰³ Čl. 8.

¹⁰⁴ Přijato Parlamentem dne 9. března 1994 (Úř. věst. L 113, 4.5.1994, s. 15).

Ve statutu evropského ombudsmana jsou definována pravidla pro výkon funkce ombudsmana. Tyto pravidla jsou připojena v příloze k Jednacímu řádu Evropského Parlamentu¹⁰⁵.

Prováděcí předpisy se zabývají především fungováním úřadu ombudsmana. Aby však byly pro občany srozumitelné a užitečné, obsahují i určité prvky týkající se jiných orgánů a institucí, které jsou obsaženy již ve statutu. Současné prováděcí předpisy vstoupily v platnost dne 1. ledna 2003 a jsou k dispozici ve všech úředních jazycích na webové stránce evropského ombudsmana nebo je lze získat v tištěné formě na jeho úřadě¹⁰⁶.

Neocenitelným nástrojem je zde Evropský kodex řádné správní praxe¹⁰⁷, který schválil Evropský parlament 6. září 2001. Evropský kodex řádné správní praxe určuje orgánům a institucím Evropské unie, co mají dodržovat při jednání s veřejností. Kodex bere ohled na zásady evropského správního řádu obsažené v judikatuře soudů Společenství a čerpá inspiraci z národních zákonů. Parlament dále vyzval i evropského ombudsmana, aby Kodex řádné správní praxe uplatňoval. Ombudsman proto k pravidlům a zásadám kodexu přihlíží při posuzování stížností a při šetřeních vedených z vlastního podnětu¹⁰⁸.

6.3. Způsob ustanovení ombudsmana

Evropského ombudsmana volí Evropský parlament. V čl. 195 Smlouvy o Evropském společenství je stanoveno, že ombudsman je jmenován po každých volbách Evropského parlamentu.

Jako první zastával úřad evropského ombudsmana v letech 1995 až 2003 Jacob Söderman. Jakob Söderman již měl zkušenosti s úřadem ombudsmana, působil před tím jako ombudsman ve Finsku, a také zastával funkci ministra spravedlnosti. Hlavní oblasti,

¹⁰⁵ Vše o Evropské Unii, www.euroskop.cz, staženo 15.3.2007.

¹⁰⁶ Evropský veřejný ochránce práv: Výroční zpráva 2005, Štrasburk, 2005, Úřad pro úřední tisky.

¹⁰⁷ Terminologie převzata z oficiálních stránek Evropského ombudsmana <http://www.ombudsman.europa.eu>.

¹⁰⁸ Škrábalová, L.: Institut a smluvní zakotvení Evropského Ombudsmana : Historie, současnost a výhled do budoucnosti, časopis Integrace 1/2005,2005, str. 15 – 18.

ve kterých se angažoval jako evropský ombudsman, byly : zákaz věkové hranice pro přijímání zaměstnanců, zlepšení v oblasti zpožděných plateb, snadnější přístup k dokumentům a rostoucí povědomí o Chartě základních práv EU. V roce 2003, tedy během svého druhého funkčního období, se Jacob Söderman rozhodl odejít ze své funkce, protože dosáhl věku 65 let. To je věk, ve kterém se ve Finsku odchází do důchodu, a také věk, který v některých evropských zemích znamená automatické ukončení funkčního období národního ombudsmana.

Od 1. dubna 2003 funkci evropského ombudsmana zastává Nikiforos Diamandouros. Také on před zvolením evropským ombudsmanem zastával úřad národního ombudsmana v Řecku, a to v letech 1998 - 2003. I Nikiforos Diamandouros si stanovil pro svoje působení tři hlavní priority. Je to snaha zajistit respektování práv občanů na všech úrovních Evropské unie, snaha o dodržování nejvyšších standardů administrativy institucemi a orgány EU a snaha dát garanci vysoké efektivity úřadu evropského ombudsmana, který slouží všem občanům EU.

Jeho funkční období je shodné s funkčním obdobím Evropského parlamentu, tedy pět let. V případě evropského ombudsmana zákon hovoří i o možnosti znovuzvolení. V praxi je situace taková, že historicky první evropský ombudsman byl zvolen dvakrát, protože v dalším volebním období se již o tento institut neucházel. I nynější evropský ombudsman, Nikiforos Diamandouros, již prožívá své druhé volební období.

Detaily volebního procesu jsou stanoveny v jednacím řádu Evropského parlamentu. Po zvolení nového Evropského parlamentu vyzve předseda Parlamentu k předložení nominací na úřad ombudsmana a stanoví lhůtu pro jejich předložení. Příslušné oznámení s výzvou se zveřejní v Úředním věstníku Evropské unie. Nominovaní kandidáti musí mít podporu nejméně třiceti sedmi poslanců, kteří jsou státními příslušníky nejméně dvou členských států. Nominace jsou předány petičnímu výboru Evropského parlamentu, který může požádat o slyšení kandidátů. Na tato slyšení mají přístup všichni poslanci. Seznam osob podpořených petičním výborem je následně schválen na plenárním zasedání Evropského parlamentu. Vlastní volba ombudsmana je tajná a ke zvolení je nutná prostá většina odevzdaných hlasů při nadpoloviční účasti europoslanců. Pokud po prvních dvou kolech není zvolen žádný kandidát, mohou pokračovat pouze ti dva kandidáti, kteří získali

ve druhém kole největší počet hlasů. V případě rovnosti hlasů je rozhodnuto ve prospěch nejstaršího kandidáta. Jmenovaná osoba je hned vyzvána, aby složila přísahu před Soudním dvorem¹⁰⁹.

Jedním ze základních požadavků na ombudsmana je evropské občanství. Dále musí splňovat všechny požadavky na soudce Nejvyššího soudu nebo musí mít adekvátní zkušenost s vedením úřadu ombudsmana. Tato podmínka se ukázala jako velice opodstatněná. Oba ombudsmeni, kteří tento institut zastávali, byli před tím ombudsmeni ve svých rodných zemích. Tato předchozí praxe jim pomohla ve výkonu této instituce.

Funkci ombudsmana mohou zastávat obě pohlaví. Avšak v nedlouhé historii tohoto úřadu byli zvoleni pouze dva muži.

Ombudsman by v průběhu svého působení neměl zastávat jakoukoliv politickou nebo správní funkci. Neměl by ani vykonávat jiné zaměstnání, jak placené, tak i neplacené.

Pokud ombudsman dlouhodobě neplní své povinnosti nebo je obviněn ze zneužití úřední moci, může být odvolán Evropským soudním dvorem na návrh Evropského parlamentu.

6.4. Aparát

Velice důležitým úkolem kanceláře evropského ombudsmana je, aby tato instituce byla vybavena pro vyřizování stížností občanů 25 členských států v 21 jazycích Smlouvy. Se splněním tohoto úkolu samozřejmě souvisí i růst kanceláře ombudsmana. Tento nárůst je spojen především s rozšířením Evropské unie (o Bulharsko a Rumunsko). Počet pracovníků kanceláře vzrostl z 38 v roce 2004 na 51 v roce 2005 (v souladu s víceletým rozpočtovým plánem, přijatým Parlamentem v roce 2002). V roce 2006 tento trend neustále pokračoval, počet pracovníků kanceláře se zvýšil na 57.

S rozšiřováním kanceláře je také spojena nutná otázka reorganizace, aby všechna oddělení mohla pracovat co nejefektivněji. Administrativní a finanční oddělení prošlo v

¹⁰⁹ Evropský veřejný ochránce práv: Výroční zpráva 2005, Štrasburk, 2005, Úřad pro úřední tisky.

roce 2005 reorganizací a bylo rozděleno na čtyři sekce – administrativní sekci, finanční sekci, sekci pro vyřizování stížností a sekci pro komunikaci. Cílem této reorganizace bylo umožnit větší specializaci jednotlivých sekcí, přičemž koordinaci zajišťuje vedoucí oddělení. V právním oddělení byly posíleny postupy pro řízení případů a kontrolu jakosti, aby se zajistilo soudržné sledování a spolehlivé vyřizování většího počtu případů většími týmy právních úředníků.

Kancelář evropského ombudsmana můžeme schematicky rozdělit do tří velkých celků – sekretariát, právní oddělení a administrativní a finanční oddělení.

Sekretariát evropského ombudsmana odpovídá za běh této kanceláře. Spravuje pracovní program ombudsmana, koordinuje příchozí i odchozí korespondenci, poskytuje rady ve vztahu s dalšími orgány a institucemi EU, zabývá se protokolárními aspekty činnosti úřadu a provádí pro ombudsmana všeobecné sekretářské práce.

Právní oddělení je složeno zejména z právníků, kteří analyzují stížnosti zaslané ombudsmanovi a provádějí šetření pod dohledem vedoucího právního oddělení a dvou hlavních dohlížitelů. Vedoucí právního oddělení kromě toho, že řídí oddělení, je také poradcem evropského ombudsmana v oblasti právní strategie a směřování instituce. Zástupce vedoucího právního oddělení zajišťuje provoz vnitřní kontroly kvality a řízení informačních systémů a koordinuje příspěvek oddělení do výroční zprávy. V roce 2005 tvořilo právní oddělení šest hlavních právních poradců, z nichž dva plnili funkci hlavního dohláze, jedenáct referentů, jeden právník-lingvista, právní asistentka a asistentka vedoucího právního oddělení. Během roku 2005 pracovalo v právním oddělení čtrnáct stážistů.

Právníci se většinu svého času zabývají stížnostmi. Navrhují také a provádějí šetření z vlastního podnětu, odpovídají na žádosti občanů o informaci, poskytují pomoc ombudsmanovi v právních záležitostech, jsou poradci v oblasti právních postupů, vývoje a tradic v jejich příslušných členských státech a zastupují ombudsmana na některých veřejných akcích.

Administrativní a finanční oddělení je odpovědné za veškerou činnost úřadu evropského ombudsmana, která není přímo spojena s vyřizováním stížností a prováděním šetření. Skládá se ze čtyř odborů: jsou to administrativní odbor, finanční odbor, odbor zpracování stížností a odbor komunikací.

Vedoucí administrativního a finančního oddělení celkově koordinuje práci oddělení. V této funkci odpovídá za obecnou organizaci a provoz úřadu, za personální politiku v úřadu, navrhuje a plní rozpočtovou a finanční strategii instituce a zastupuje ombudsmana v celé řadě interinstitucionálních fór.

Úkoly administrativního odboru jsou široké. Zajišťuje nábor a personální řízení, zabývá se příchozí a odchozí korespondencí, zajišťuje telefonní ústřednu, infrastrukturu úřadu, koordinuje překlady dokumentů, organizuje a spravuje právní referenční knihovnu a dokumentaci a archivy instituce. Tento odbor rovněž odpovídá za informační technologii v rámci instituce a zajišťuje potřeby úřadu v oblasti informačních technologií, a tuto úlohu plní v úzké spolupráci s Evropským parlamentem.

Finanční odbor zajišťuje, aby úřad evropského ombudsmana splňoval platná finanční pravidla zaručující ekonomické, účinné a náležité používání rozpočtových prostředků. Tyto povinnosti vyplývají ze skutečnosti, že rozpočet evropského ombudsmana je nezávislý. Rozpočet připravují a plní čtyři finanční referenti pod vedením pověřeného schvalujícího úředníka.

Odbor pro zpracování stížností odpovídá ze registraci, distribuci a následné zpracování stížností podaných evropskému ombudsmanovi. Odbor zajišťuje, aby všechny stížnosti byly zaneseny do databáze, potvrzeny a předány právnímu oddělení. Odpovídá za zpracování veškeré příchozí i odchozí pošty, zajišťuje aktualizaci záznamů o stížnostech v databázi během celého postupu, monitoruje dodržování termínů, zpracovává statistiky a archivuje dokumentaci o stížnostech.

Odbor komunikací odpovídá za podporu image instituce a jejích hodnot a napomáhá evropskému ombudsmanovi při plnění druhého úkolu, který vyplývá z jeho mandátu a kterým je oslovovat občany a informovat je o jejich právech podle právních předpisů Společenství. Hraje proto jednu z hlavních úloh při posilování vztahů a důvěry mezi občany a Evropou s jejími institucemi. Odbor udržuje a rozvíjí vztahy se sdělovacími prostředky, tvoří a produkuje publikace evropského ombudsmana, spravuje webové

stránky, organizuje informační návštěvy a akce a koordinuje styky v rámci Evropské sítě ombudsmanů¹¹⁰.

6.5. Působnost ombudsmana a její realizace

Právo podat stížnost evropskému ombudsmanovi je jedním z práv občanů Evropské unie¹¹¹ a je obsaženo v Chartě základních práv¹¹².

Ombudsman má i možnost provádět šetření z vlastního podnětu, a tak aktivně vystupovat proti špatné správě.

Evropský ombudsman samozřejmě nemůže pracovat sám. Na zajištění nejvyšší kvality správy musí pracovat společně s orgány a institucemi Evropské Unie. Stejně tak musí evropský ombudsman koordinovaně a systematicky pracovat s kolegy na vnitrostátní, regionální a místní úrovni, aby zajistil, že jsou práva občanů plně dodržována po celé Evropské unii.

Evropský ombudsman pravidelně informuje poslance o své činnosti prostřednictvím zvláštních zpráv¹¹³. V roce 2005 bylo poslancům Evropského parlamentu poskytnuto devět těchto zpráv. Samozřejmě nesmíme opomenout povinnost ombudsmana předkládat parlamentu každý rok zprávu o své činnosti.

Dále kancelář evropského ombudsmana vydává pravidelný informační bulletin¹¹⁴, který se věnuje výměně zkušeností a osvědčených postupů a také každodenní elektronické zpravodajství Ombudsman Daily News.

¹¹⁰ Oficiální internetové stránky Evropského ombudsmana www.ombudsman.europa.ue.

¹¹¹ čl. 21 Smlouvy o Evropském Společenství.

¹¹² čl. 43 Charty základních práv.

¹¹³ Jako příklad můžeme uvést doporučení evropského ombudsmana Evropské radě: „Rada Evropské unie by měla přezkoumat svůj odmítavý postoj k rozhodnutí zasedat veřejně, kdykoli jedná ve funkci zákonodárského orgánu.“

¹¹⁴ V originále European Ombudsman – Newsletter.

6.5.1. Působnost evropského ombudsmana

Věcná působnost evropského ombudsmana je vymezena, stejně jako v Nizozemí, pozitivně i negativně.

Evropský ombudsman se nezabývá stížnostmi, které spadají pod pravomoci národních, regionálních či místních ombudsmanů. Evropský ombudsman také není odvolacím orgánem proti rozhodnutí, která jsou vedena národními soudy. Evropský ombudsman se totiž může zabývat pouze stížnostmi vztahujícími se na evropské instituce.

Do působnosti ombudsmana spadají následující instituce Evropské Unie : Evropská komise, Rady Evropské unie, Evropský parlament, Evropský účetní dvůr, Evropský soudní dvůr (kromě stížnosti na jeho soudní úlohu), Soud první instance (vyjma jeho soudní pravomoci), Hospodářský a sociální výbor, Výbory regionů, Evropská centrální banka, Evropská investiční banka, Agentury (např. Úřad pro výběr personálu Evropských společenství).

Do jurisdikce ombudsmana naopak nespadá Soudní dvůr a Soud první instance, vzhledem k výkonu své nestranné úlohy. Dále ombudsman nemůže provádět šetření činnosti národních soudů či jiných ombudsmanů. Ombudsman se nemůže ani zabývat stížnostmi na podniky nebo soukromé osoby.

Jednání národních institucí a mezinárodních organizací není v pravomoci evropského ombudsmana. Ombudsman nemůže jakkoliv nařizovat evropským administrativním orgánům, aby změnilы rozhodnutí nebo dát pokutu či zrušit administrativní rozhodnutí. Tato pravomoc je na úrovni Evropské unie udělena pouze a jedině Evropskému soudnímu dvoru a Soudu první instance. Evropský ombudsman se nezabývá stížnostmi, které spadají pod pravomoci národních, regionálních či místních ombudsmanů. Evropský ombudsman není odvolacím orgánem proti rozhodnutím, která jsou vydána národními soudy.

Evropský ombudsman vede vyšetřování nezávisle na základě stížností a může sám iniciovat šetření. V jeho pravomoci je jen navrhnout opatření k nápravě zjištěných nedostatků a uveřejňovat informace a poznatky zjištěné během šetření podnětů a stížností a zobecňovat je.

Právo stěžovat si evropskému ombudsmanovi mají pouze občané členských států a osoby s trvalým bydlištěm nebo právnické osoby se sídlem v členském státě.

Stížnost je mimo jeho působnost, jestliže stěžovatel nespadá do kategorie osob, které mají právo podat stížnost, stížnost není namířena proti orgánu nebo instituci Společenství nebo je namířena proti postupu Soudního dvora nebo Soudu prvního stupně při výkonu soudní pravomoci.

6.5.2. Realizace působnosti

Vyšetřování stížností

Jedním z nejdůležitějších způsobů, kterým evropský ombudsman prosazuje řádnou správní praxi, je vyšetřování možných případů nesprávného úředního postupu a případně doporučování kroků směřujících k nápravě. O možných případech nesprávného úředního postupu se ombudsman dozvídá především prostřednictvím stížností, jejichž vyřizování je nejdůležitějším aspektem jeho činnosti.

Článek 195 Smlouvy o Evropské Společenství stanoví, že ombudsman provádí šetření, která považuje za opodstatněná. V některých případech nemusí být pro zahájení šetření dostatečné důvody, i když je stížnost přípustná.

Evropského ombudsmana mohou kontaktovat občané a společnosti ve 21 úředních jazycích Evropské unie (a navíc v irštině) poštou, faxem a stále častěji prostřednictvím e-mailu. Lze také využít formulář na internetové stránce ombudsmana. Stížnost zaslanou ombudsmanovi dostane k vyřízení právník, který zná právní kulturu dané země. Ten do týdne stěžovateli odepíše, že ombudsman jeho stížnost přijal. Úřad má pak měsíc na určení, zda se jedná o stížnost, kterou řeší evropský ombudsman, nebo zda spadá do kompetence někoho jiného. Stížnost musí být podána do dvou let od doby, kdy se občan dozvěděl o skutečnostech, na kterých je založena. Není nutné, aby byl špatnou správou poškozen osobně. Stížnost by se však měla podat až poté, co byla dotyčná instituce nebo orgán na chybu upozorněn, například dopisem.

Ombudsman informuje dotčený orgán o podané stížnosti s tím, aby problém vyřešil. Pokud není případ uspokojivě vyřešen v průběhu šetření, snaží se ombudsman najít smírné řešení, které odstraní pochybení a uspokojí stěžovatele. Pokud pokus o smírné řešení selže, může ombudsman navrhnout opatření k nápravě. Dotčený orgán pak musí během tří měsíců ombudsmana informovat, jaká opatření hodlá přijmout. Pokud orgán navrhovaná řešení nepřijme, může předložit zvláštní zprávu Evropskému parlamentu.

Ke každé stížnosti, kterou se ombudsman zabývá, vydá své rozhodnutí. Rozhodnutí jsou vždy uveřejňována ve výroční zprávě ombudsmana a na jeho webových stránkách. Zde je možno vyhledávat rozhodnutí dle různých kritérií – např. dle instituce, které se stížnost týkala; dle typu vydaného rozhodnutí; typu pochybení aj. Jméno stěžovatele je z nich vyňato. Jde-li o důvěrnou stížnost, jsou vyňaty i všechny další informace, které by mohly vést k identifikaci stěžovatele.

Ombudsman má široké vyšetřovací pravomoci. Instituce a orgány Společenství mají povinnost mu poskytovat informace, které požaduje, a zpřístupnit mu příslušné dokumenty, s výhradou řádně odůvodněného utajení dokumentu. Členské státy mu také musí poskytnout informace, které mohou pomoci při objasňování řešených případů.

Evropský ombudsman se snaží vyřizovat stížnosti co nejrychleji. Většinou se celý případ uzavře do jednoho roku.

Evropský ombudsman od září 1995 neúnavně pracoval na zvyšování povědomí občanů o jejich právech, zejména o jejich právu podat stížnost a hledat nápravu. Úspěch těchto iniciativ lze spatřovat ve skutečnosti, že v současné době je ombudsmanovi předkládáno kolem 300 stížností měsíčně, a v roce 2005 mu bylo předloženo dosud nejvíce stížností v historii.

V roce 2005 obdržel ombudsman 3 920 nových stížností, což je o 5 % více než v roce 2004. Je ovšem nutné připomenout, že 335 z těchto nových stížností se týkalo stejného předmětu a byly vyřizovány společně. Téměř v 75 % případů byl evropský ombudsman stěžovatelům schopen pomoci, a to buď zahájením šetření jejich případů, předáním případu odpovědnému orgánu nebo podáním doporučení, kam se obrátit za

účelem rychlého a účinného řešení daného problému. V průběhu roku bylo zahájeno celkem 338 nových šetření na základě stížností (včetně jednoho hromadného šetření 389 individuálních stížností). Stížnosti zaslali v 3 705 případech přímo jednotliví občané a 215 stížností přišlo od sdružení nebo podniků.

Proces posuzování stížností s cílem zjistit, zda spadají do působnosti evropského ombudsmana, splňují kriteria přípustnosti a zda existuje důvod pro zahájení šetření, byl v roce 2005 dokončen v 93 % případů. Ze všech zkoumaných stížností spadalo do působnosti ombudsmana o něco málo více než 30 %. Z těchto stížností splňovalo kritéria přípustnosti 858 (včetně 389 stížností, které vedly k zahájení společného šetření), avšak 132 stížností neposkytovalo důvody pro šetření.

Evropský ombudsman se v roce 2005 zabýval celkem 627 stížnostmi, ze kterých bylo 284 převedeno z roku 2004¹¹⁵.

Co se týče výsledků šetření, kterými se ombudsman zabýval : v 22 případech předložil návrh na smírné řešení, dále předložil 20 doporučení a v neposlední řadě využil své možnosti podat zvláštní zprávu Evropskému parlamentu v 35 případech.

Tak jako v předchozím roce se většina stížností týkala Komise (68 % z celkového počtu). Komise je orgánem Společenství, který přijímá nejvíce rozhodnutí s přímým dopadem na občany, a tak je pochopitelné, že se stává hlavním terčem jejich stížností. Bylo zaznamenáno 73 stížností na Úřad pro výběr personálu Evropských společenství (EPSO), 58 stížností na Evropský parlament a 14 stížností na Radu Evropské unie.

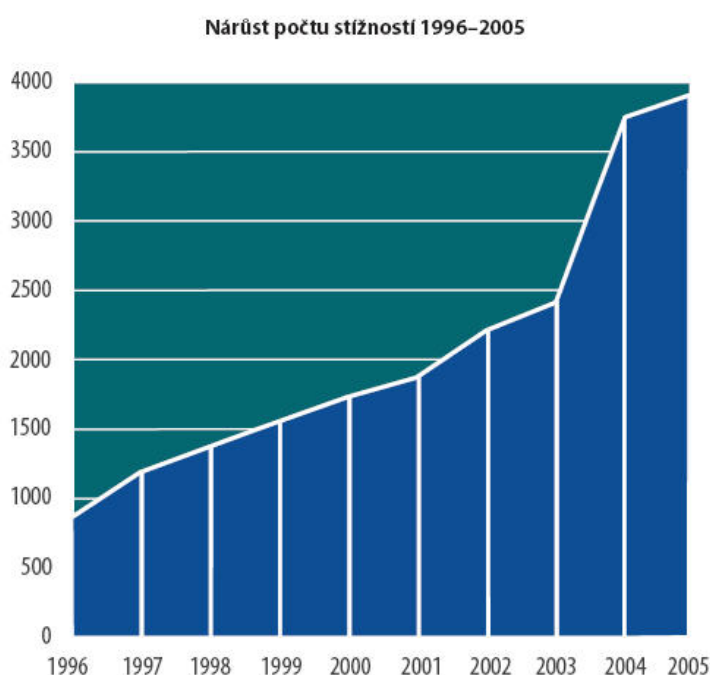
Hlavními typy nesprávného úředního postupu byly nedostatek transparentnosti a odmítnutí poskytnout informace (188 případů), nekorektnost nebo zneužití pravomoci (132 případů), diskriminace (103 případů), neuspokojivý postup (78 případů), neodůvodněné průtahy (73 případů), nedbalost (44 případů), neplnění povinností, tj. Evropská komise nevykonávala svou úlohu „strážkyně Smluv“ ve vztahu k členským státům (37 případů) a právní pochybení (29 případů).

¹¹⁵ Evropský veřejný ochránce práv: Výroční zpráva 2005, Štrasburk, 2005, Úřad pro úřední tisky.

V roce 2005 rekordních 59 % všech stížností bylo ombudsmanovi podáno elektronicky, a to buď e-mailem nebo za použití formuláře na jeho internetové stránce.

Nejvíce stížností evropský ombudsman přijímá z nejlidnatějších zemí Evropské unie. Přesto se ukazuje, že naopak země s menším počtem obyvatel podávají ombudsmanovi více stížností, než lze očekávat vzhledem k počtu jejích obyvatel. Nejvyšší počet stížností na obyvatele tak přichází z Malty, Lucemburska, Belgie, Kypru a Slovinska. Z České republiky obdržel Evropský ombudsman 98 stížností. Podrobněji viz příloha č. 6.

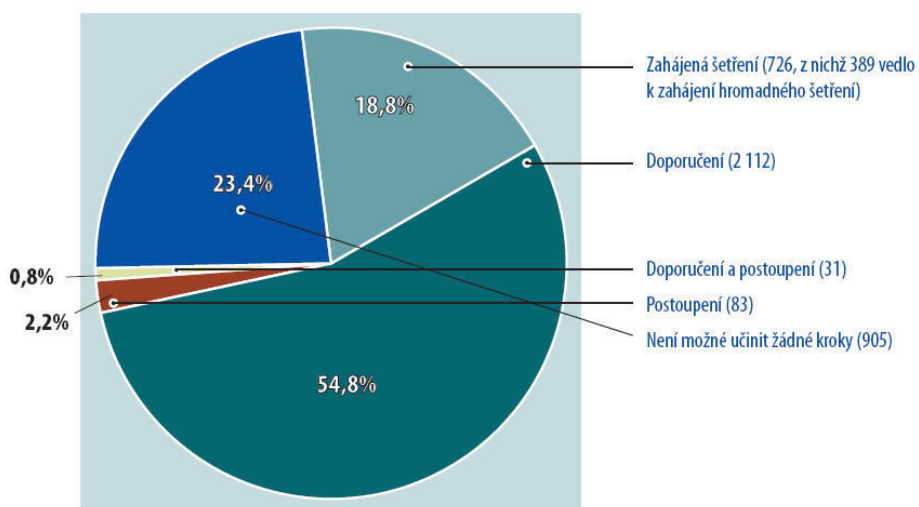
Graf 2: Počet stížností přijatých evropským ombudsmanem v letech 1996 - 2005



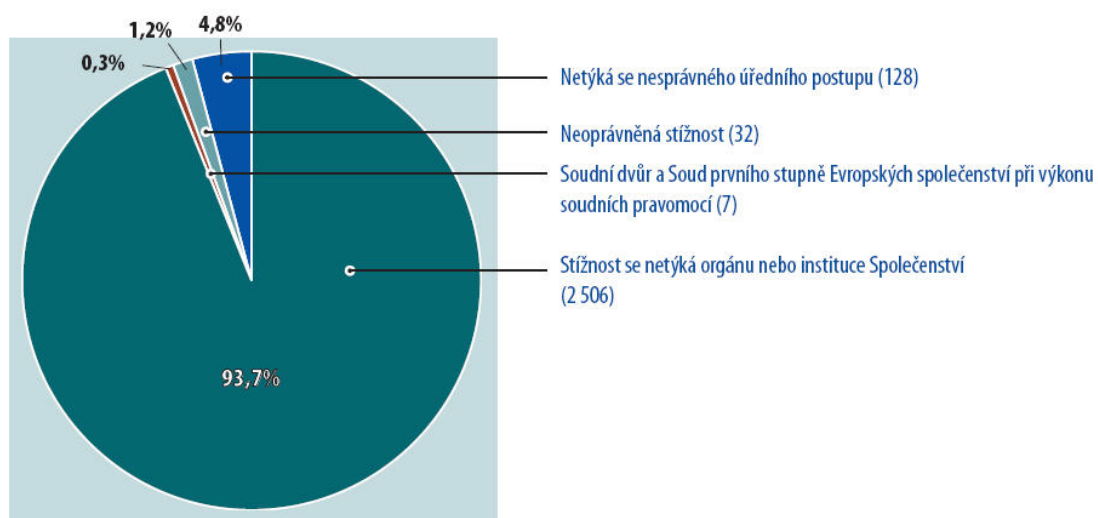
Zdroj : Převzato a upraveno : Evropský ombudsman: Výroční zpráva 2005.

Graf 3: Klasifikace stížností přijatých evropským ombudsmanem v roce 2005

Podle typů kroků učiněných evropským veřejným ochráncem práv ve prospěch stěžovatelů

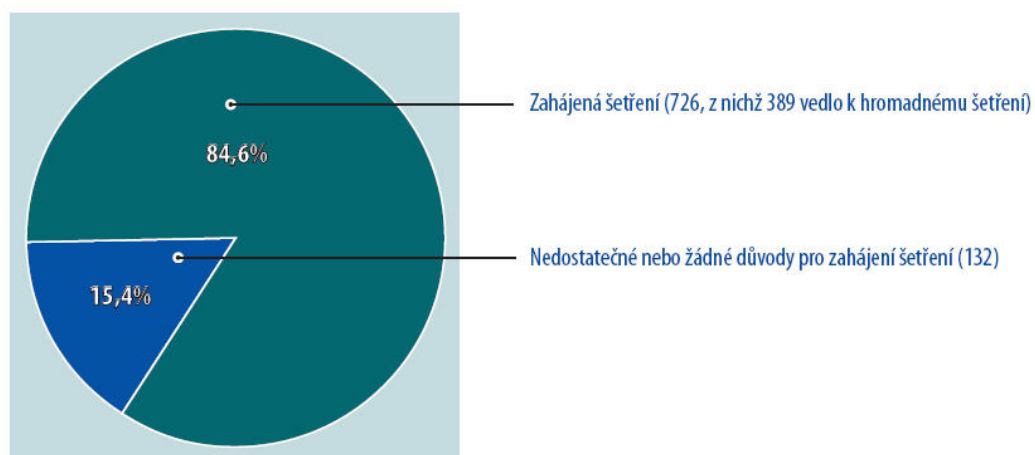


MIMO PŮSOBNOST

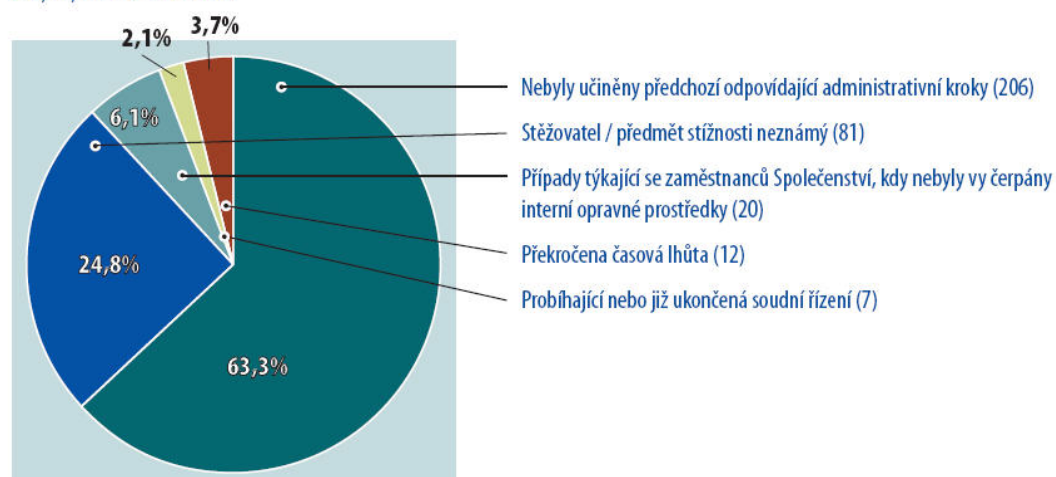


SPADAJÍCÍ DO PŮSOBNOSTI

Připustné stížnosti



Nepřipustné stížnosti

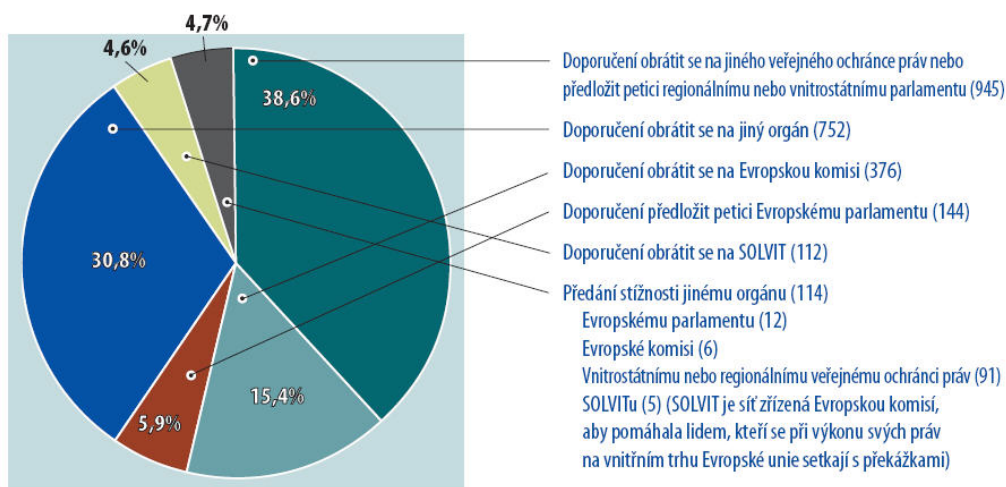


Zdroj : Převzato a upraveno : Evropský ombudsman: Výroční zpráva 2005.

Graf 4: Doporučení a postoupení stížností evropským ombudsmanem v roce 2005

DOPORUČENÍ A POSTOUPENÍ

(V některých případech lze poskytnout více než jedno doporučení)

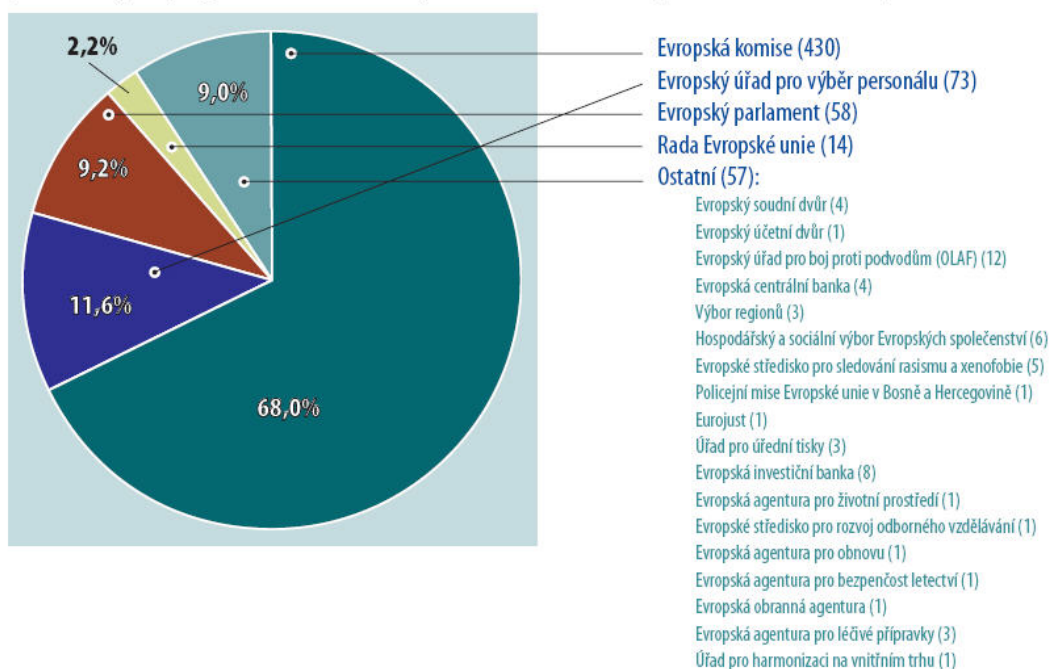


Zdroj : Převzato a upraveno : Evropský ombudsman: Výroční zpráva 2005.

Graf 5: Detailní analýza předmětu stížností vyšetřovaných evropským ombudsmanem v roce 2005

ORGÁNY A INSTITUCE, KTERÝCH SE ŠETŘENÍ TÝKALO

(V některých případech se šetření týkalo dvou i více orgánů nebo institucí)

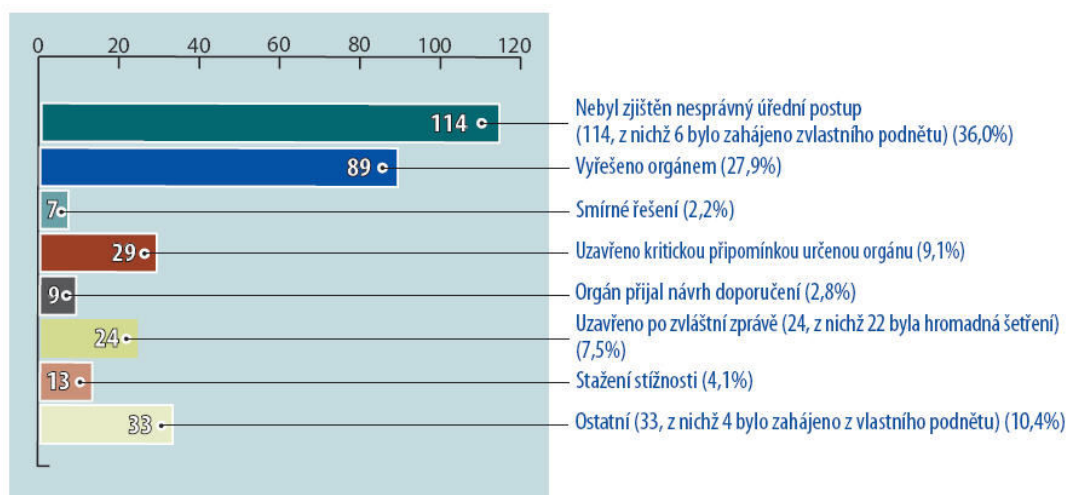


Zdroj : Převzato a upraveno : Evropský ombudsman: Výroční zpráva 2005.

Graf 6: Analýza uzavřených stížností vyšetřovaných evropským ombudsmanem v roce 2005

ŠETŘENÍ UZAVŘENÁ ODŮVODNĚNÝM ROZHODNUTÍM

(Šetření může být uzavřeno z jednoho nebo více těchto důvodů)



Zdroj : Převzato a upraveno : Evropský ombudsman: Výroční zpráva 2005.

Vyšetřování vedené z vlastní iniciativy ombudsmana

Kromě šetření zahájených na základě stížností jednotlivců, podniků a sdružení zahajuje ombudsman šetření z vlastní iniciativy a informuje občany o jejich právech a možnostech uplatňování těchto práv. Tuto možnost ombudsman využívá velice zřídka. V roce 2005 z vlastní iniciativy ombudsman zahájil pouze vyšetřování v pěti případech.

Příkladem vlastní iniciativy je šetření o fungování a přístupnosti veřejnosti jednotlivých evropských institucí a orgánů, které ombudsman zahájil v roce 1998. Výsledkem bylo vydání Kodexu řádné správní praxe¹¹⁶, který svým rozhodnutím schválil Evropský parlament v roce 2001. Mezi důvody, které ombudsmana k šetření vedly, uvádí množství stížností na úřední postup úřadů, kterým by se tyto mohly vyhnout, pokud by měly jasné instrukce o svých úředních povinnostech vůči občanům. Dále také jako důvod

¹¹⁶ V originále Code of good administrative behaviour.

vedl své poslání podporovat vztahy mezi evropskými občany a evropskými institucemi a orgány¹¹⁷.

6.6. Srovnání s Veřejným ochráncem práv v ČR

Úřad evropského ombudsmana z hlediska jeho působnosti představuje naprosto jedinečnou možnost ochrany občanů před nesprávným jednáním či dokonce nečinností úřadů Evropského společenství a tím přispívá k ochraně práv a svobod všech občanů Evropské Unie.

Institut evropského ombudsmana byl zřízen pouze o čtyři roky dříve než úřad Veřejného ochránce práv v České republice. Můžeme proto v některých oblastech sledovat podobné problémy a diskuze, které provází úřad ombudsmana i u nás.

Hlavní problém pro obě tyto instituce představuje, podle mého názoru, nízké povědomí široké veřejnosti o pravomocích a působnosti těchto institucí. To logicky vede k poměrně vysokému procentu neoprávněných stížností, které jsou jim podávány. V případě evropského ombudsmana jsou často řešeny stížnosti, které by měli být podány národním ombudsmanům.

Myslím si, že evropský ombudsman vynakládá nemalé úsilí a finanční prostředky na propagaci a vyšší informovanost občanů jednotlivých členských států Evropské Unie. Problém spíše představuje přístup médií a tisku. Případy řešené evropským ombudsmanem jsou pro ně nezajímavé a málo “senzační” a nevěnují jim dostatečnou pozornost. Toto se bohužel týká také médií a tisku v České republice. V naší republice je tak málo pozornosti věnováno nejen činnosti evropského ombudsmana, ale i Veřejného ochránce práv. Jako jedna z cest k zvýšení všeobecného povědomí by mohl sloužit po vzoru Rakouska pravidelný televizní pořad zaměřený na činnost a aktivity ombudsmana, a to jak národního, tak evropského.

Postoj občanů České republiky k evropskému ombudsmanovi je podle mého názoru negativně ovlivněn euroskepticismem, který se v poslední době šíří nejen mezi veřejností, ale bohužel i mezi vrcholnými politiky. Také tento euroskepticismus je do značné míry výsledkem poněkud jednostranné a tendenční informovanosti ze strany médií.

¹¹⁷ Oficiální internetové stránky Evropského ombudsmana www.ombudsman.europa.ue, staženo ke dni 15.3.2007.

7. Závěr

Institut ombudsmana byl vytvořen k ochraně osob před jednáním úřadů, které je v rozporu s právem, neodpovídá principům demokratického státu a dobré správy.

Žádný právní řád ani právní předpisy nejsou schopny ošetřit všechny případy, které mohou vyvstat. Navíc se změnami, které neustále probíhají ve společnosti, se stále více a rychleji mění a doplňují předpisy, čímž se samozřejmě stává právní systém pro řadového občana, ale i pro úředníky složitější.

Při aplikaci práva dochází či může docházet k negativním jevům, např. k nesprávnému výkladu právních norem, doslovnému dodržování litery zákona způsobující v praktických dopadech odklon od záměru zákonodárce, nedodržování příslušných právních norem, arogance, nezdvořilost, neodůvodněné průtahy či liknavost při výkonu.

Jedním ze základních principů demokratického státu je kontrola státních orgánů a především kontrola výkonné moci. Právě ombudsman může rychle, různými formami chránit práva občanů před byrokratickými, necitlivými či nespravedlivými postupy úředníků a veřejné správy vůbec.

Rozsah působnosti ombudsmana a vymezení jeho zákonných oprávnění je v různých zemích odlišný.

I.

Cílem mé diplomové práce bylo osvětlit a porovnat ombudsmanské instituty ve Švédsku, Nizozemí, Velké Británii a institutu evropského ombudsmana.

1) Kolébkou instituce ombudsmana je Švédské království. Vždyť i slovo ombudsman je švédského původu. Tento úřad je v dnešní době představován čtyřmi parlamentními ombudsmany, což je v evropském i světovém kontextu výjimečné. Švédský parlamentní

ombudsman je obdařen ze zákona nejširšími pravomocemi a působností a jeho pozice je hluboce zakořeněna do švédské společnosti. Díky dlouhé tradici disponuje také nejsilnější neformální autoritou.

Vedle parlamentního ombudsmana působí ve Švédsku dalších pět ombudsmanů, kteří zajišťují dohled nad dodržováním zákona a spravedlnosti ve specifických a velmi často diskutovaných oblastech. Jedná se o ombudsmana pro rovné příležitosti, ombudsmana pro děti, ombudsmana pro hendikepované, ombudsmana proti diskriminaci a ombudsmana proti etnické diskriminaci.

2) Velkou neformální autoritu má také ombudsman národa v Nizozemí. Této neformální autority využívá zejména při vyšetřování stížností metodou intervence. Při intervenci ombudsman dotčený orgán o stížnosti informuje a otáží se, zda je šance na vyřešení problému bez dalšího šetření. V praxi to často znamená, že orgán stěžovateli odpoví, věc vyjasní, případně přislíbí opatření vedoucí k nápravě. Stěžovatel tak obvykle dosáhne zadostiučinění a šetření tedy již nemá význam.

Za zmínku jistě stojí i velice intenzivní spolupráce ombudsmana národa s tiskem a médii. Každý týden je v novinách uveřejňován článek o současných případech řešených ombudsmanem.

Specifikem nizozemské úpravy je, že samosprávné orgány měst a obcí mohou být na svoji žádost podřízeny působnosti vlastního ombudsmana. Svého ombudsmana mají města Amsterdam, Rotterdam, Den Haag a Utrecht.

3) Charakteristický rysem instituce ombudsmana ve Velké Británii je tzv. poslanecký filtr. Ve většině evropských zemí občané podávají stížnosti přímo ombudsmanům, avšak ve Velké Británii musí svoji stížnost formálně směřovat nejprve na poslance, který ji předá ombudsmani. V poslední době je stále častější situace, kdy se občan obrací přímo na ombudsmana a ten v případě opodstatněné stížnosti informuje poslance o své připravenosti případ řešit.

Dalším specifikem britské úpravy je kumulace úřadu ombudsmana – parlamentní ombudsman a ombudsman zdravotní péče mají společný úřad. Na rozdíl od ostatních ombudsmanů popisovaných v této diplomové práci, britský ombudsman nemá právo zahájit právo z vlastní iniciativy.

Vedle parlamentního ombudsmana a ombudsmana zdravotní péče ve Velké Británii působí i ombudsmeni místní správy, kteří prošetřují stížnosti na špatnou správu místních úřadů a dalších institucí. Stížnosti se ve většině případů týkají rozhodování samosprávy - bydlení, plánování, vzdělávání, sociálních služeb, ochrany spotřebitelů a místních daní.

4) Relativně mladou institucí je úřad evropského ombudsmana. Byl zřízen před dvanácti lety. Evropský ombudsman představuje unikátní možnost ochrany před nesprávným jednáním evropských úřadů. Jeho působnost se totiž vztahuje pouze na orgány a úřady Evropského společenství. Stížnosti a podněty evropskému ombudsmanovi může podávat každý občan Evropské Unie, a to v kterémkoliv z úředních jazyků Unie.

II.

Druhým úkolem mé diplomové práce bylo na základě poznatků o postavení a činnosti ombudsmanů ve vybraných státech a v Evropské Unii analyzovat možnosti, které by se daly aplikovat na instituci Veřejného ochránce práv v České republice.

5) Jako největší problém českého Veřejného ochránce práv, v porovnání s jeho zahraničními kolegy vnímám nedostatek neformální autority, která je pro práci ombudsmana klíčová. Neformální autorita je zatím věc, kterou český Veřejný ochránce práv může svým kolegům pouze závidět. Důležitou roli určitě hraje fakt, že tento úřad je u nás velmi mladý. Nicméně si myslím, že práce ombudsmana je společensky důležitá a zasloužila by si daleko více pozornosti.

Neformální autorita je významně podpořena především publicitou práce ombudsmana v tisku a médiích a tím je také jeho práce zviditelněna a přiblížena široké veřejnosti. Proto by bylo určitě užitečné věnovat i v našem tisku a médiích více pozornosti práci ombudsmana a šetřeným případům.

Nabízí se například možnost pořádat pravidelná setkání ombudsmana s tiskem a médií a na nich informovat o zajímavých uzavřených případech. Tím by byla nejen zviditelněna ombudsmanova záslužná činnost, ale tyto případy by sloužily jako příklad a

podnět pro občany, kteří si podáním stížnosti nejsou jisti, případně přesně nevědí o oblastech působnosti ombudsmana.

Jako jedna z dalších cest k zvýšení všeobecného povědomí by mohl sloužit pravidelný televizní pořad zaměřený na činnost a aktivity ombudsmana.

6) Právní systém České republiky je poměrně složitý a pro běžného občana nepřehledný, a proto si myslím, že by bylo vhodné zařadit do české právní úpravy Veřejného ochránce práv požadavek na vysokoškolské právnické vzdělání, respektive na praxi ve veřejné správě. To podporuje i skutečnost, že jedním z úkolů ombudsmana je podávat kvalifikovanou právní pomoc.

7) Dalším možným zlepšením by mohla být oprávnění ombudsmana podílet se na výběru vhodných kandidátů na funkci zastupujícího ombudsmana. Tím by byla snížena možnost politického tlaku na úřad ombudsmana a ombudsman by si mohl sám vybrat svého nejbližšího spolupracovníka. Bohužel v České republice je prozatím praxe taková, že zastupující ombudsman je volen zcela odděleně z kandidátů navržených Senátem či prezidentem republiky.

8) V některých evropských zemích jsou zřizovány specializované instituce ombudsmana zaměřené na často diskutované a někdy poněkud kontroverzně vnímané oblasti. Vzhledem k počtu stížností v České republice si nemyslím, že by bylo potřeba zřizovat nové samostatné instituty ombudsmana. Mám za to, že postačí, bude-li se Veřejný ochránce práv na tato témata a oblasti, ve kterých často dochází k porušení práv a svobod jedince, více zaměřovat (např. otázky práva imigrantů, rovná šance mezi muži a ženami, diskriminace na základě sexuální orientace, práva pro postižené spoluobčany, apod.).

9) Český Veřejný ochránce práv od počátku svého fungování usiluje o vstřícný a neúřednický přístup a poskytnutí první právní pomoci každému, kdo se na něho obrátí se žádostí o ochranu či se stížností. To se vztahuje většinou na žadatele, kteří se na ombudsmana obrátí osobně. Díky tomu, že ombudsman sídlí v Brně, tuto možnost využívají zejména obyvatelé Jihomoravského kraje. Pro zlepšení přístupu občanů k této

instituci, by bylo podle mého názoru užitečné zřídit regionální pracoviště Veřejného ochránce práv. V ideálním případě by činnost těchto regionálních kanceláří byla zajišťována kvalifikovanými právníky, kteří by vedle přijímání a předávání podnětů a stížností centrále byli plně kvalifikováni k poskytnutí kvalitní první právní pomoci.

8. Přílohy

Příloha 1: Statistika uzavřených stížností švédským parlamentním ombudsmanem za období 1. července 2003 – 30. června 2004

Druh aktivity	Uzavřeno bez jakékoliv formy vyšetřování	Odkázáno na jiný státní orgán	Žádná kritika po provedení vyšetřování	Napomenutí nebo jiný druh kritiky	Trestní řízení nebo disciplinární řízení	Doporučení pro dobrou správu	Předběžné kriminální vyšetřování , bez trestního stíhání	Celkem
Soudní dvůr	147	1	190	22	1	-	-	361
Správní soud	42	-	47	5	-	-	-	94
Prokuratura	94	2	106	13	-	-	-	215
Policie	174	10	230	43	-	-	-	457
Armáda	8	-	4	-	-	-	-	12
Vězeňství	285	-	199	39	-	1	-	524
Sociální péče	277	18	297	54	-	-	-	646
Zdravotní péče	183	8	103	20	-	-	-	314
Sociální pojištění	176	1	76	17	-	1	-	524
Trh práce	61	-	67	11	-	-	-	139
Stavební povolení, výstavba	61	-	47	31	-	2	-	141
Vymáhání	65	-	46	-	-	-	-	111
Místní správa	53	-	8	3	-	-	-	64
Média	85	-	35	16	-	2	-	138
Daně, cla	98	2	30	9	-	-	-	139
Vzdělávání, kultura	104	17	71	21	-	-	-	213
Kultura	9	-	7	2	-	-	-	18
Církevní záležitosti	3	-	-	-	-	-	-	3
Poručníctví	21	-	28	-	-	-	-	49

Druh aktivity	Uzavřeno bez jakékoliv formy vyšetřování	Odkázáno na jiný státní orgán	Žádná kritika po provedení vyšetřování	Napomenutí nebo jiný druh kritiky	Trestní řízení nebo disciplinární řízení	Doporučení pro dobrou správu	Předběžné kriminální vyšetřování , bez trestního stíhání	Celkem
Zemědělství, ochrana zdraví, ochrana zvířat	52	-	81	20	-	-	-	153
Imigrace	43	-	43	11	-	-	-	97
Případy kontroly loterií	17	-	16	2	-	-	-	35
Zaměstnávání státních úředníků	70	-	14	3	-	-	-	87
Svobodný přístup k informacím, svoboda projevu	98	1	92	90	-	-	1	282
Parlament, zahraniční věci a všeobecné volby	13	-	7	2	-	-	-	22
Různé	45	-	33	6	-	-	-	84
Stížnosti mimo jurisdikce, stížnosti nejasného významu	93	-	-	-	-	-	-	93
Celkem	2 377	60	1 877	440	1	6	1	4 762

Příloha 2 : Statistika uzavřených vyšetřování z vlastní iniciativy vedených švédským parlamentním ombudsmanem za období 1. července 2003 – 30. června 2004

Druh aktivity	Uzavřeno bez jakékoliv formy kritiky	Napomenutí nebo jiný druh kritiky	Trestní řízení nebo disciplinární řízení	Celkem
Soudy	-	15	-	15
Prokuratura	1	7	-	8
Policie	1	14	-	15
Armáda	1	2	-	3
Vězeňství	3	5	-	8
Sociální péče	3	9	-	12
Zdravotní péče	-	3	-	3
Povolení prodávat alkoholické nápoje	-	2	-	2
Vzdělání	1	2	-	3
Daně, cla	-	1	-	1
Zemědělství, ochrana zdraví, ochrana zvířat	1	9	-	10
Stavební povolení, výstavba	-	3	-	3
Přidělení bydlení	-	3	-	3
Vymáhání	-	1	-	1
Média	-	2	-	2
Imigrace	-	1	-	1
Zahraniční záležitosti	1	2	-	3
Poručníctví	1	2	1	4
Různé	-	2	-	2
Celkem	13	88	1	102

Příloha 3: Přijaté stížnosti ombudsmanem národa v Nizozemí v roce 2004 a 2005

Dotčený orgán	2004		2005	
	celkem	%	celkem	%
Ministerstvo:				
Bez portfeje	10	0,1	23	0,2
Zahraničních věcí	411	4,4	380	3,7
Spravedlnosti	766	8,1	875	8,6
Imigrace a Zapojení do společnosti	1 775	18,8	1 419	13,9
Pro vnitřní rozvoj	41	0,4	49	0,5
Školství a kultury	232	2,5	317	3,1
Financí	1 047	11,1	1 332	13
Obrany	56	0,6	55	0,5
Bydlení a urbanistického plánování	651	7,0	717	7,0
Dopravy a vodohospodářství	172	1,8	185	1,8
Hospodářství	32	0,3	32	0,3
Zemědělství a životního prostředí	56	0,6	46	0,5
Práce a sociálních věcí	1 792	18,9	2,129	20,8
Zdravotnictví a sportu	333	3,5	410	4,0
Vládních reforem	2	0,1	-	-
Rozvojové spolupráce	-	-	2	0,1
Policie	843	8,9	930	9,1
Státní podniky	7	0,1	6	0,1
Regionální vláda				
Burgomasters	7	0,1		0,1
Vodní svaz	143	1,5	141	1,4
Samospávné celky	7 992	10,5	1093	10,7
Provincie	56	0,6	49	0,5
Obce a provincie	13	0,1	9	0,1

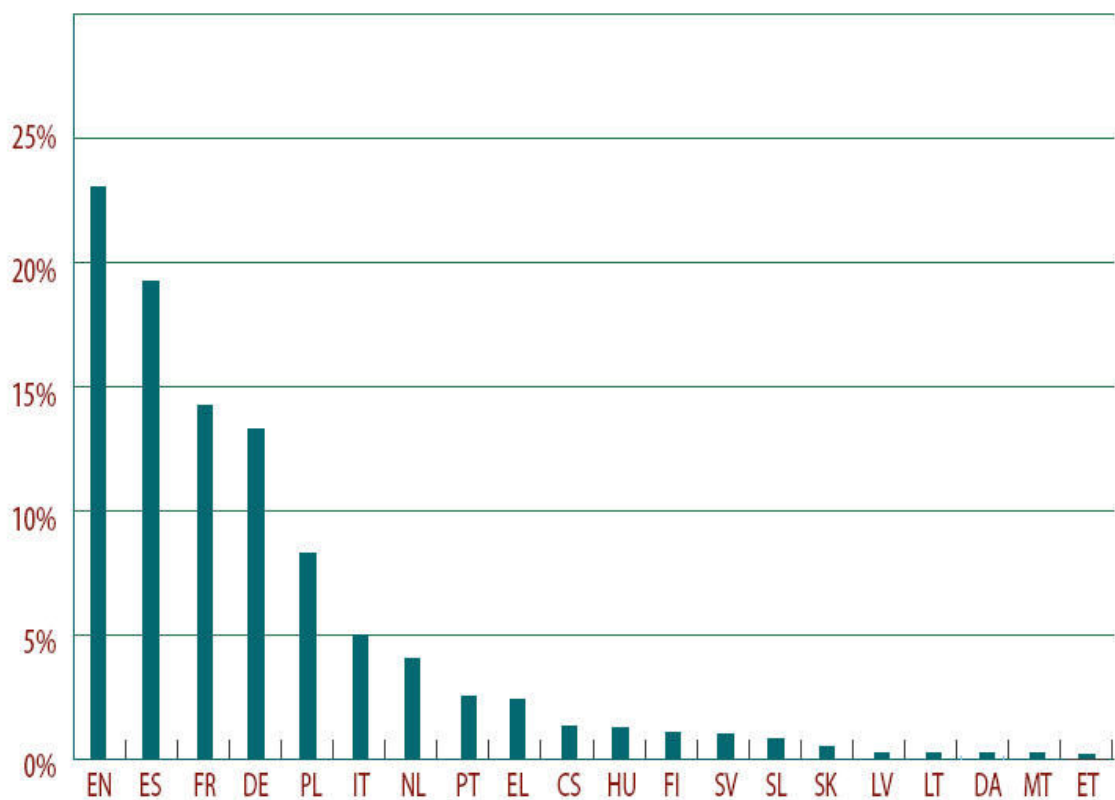
Celkem	9 437	100	10 206	100
---------------	--------------	------------	---------------	------------

Příloha 4: Statistika stížností spadajících do působnosti britského ombudsmana zdravotní péče za období 2005/2006

Stížnosti podle druhu činnosti	Celkem přijato	Vydána závěrečná zpráva	% stížností, kde bylo rozhodnuto ve prospěch stěžovatele
Rychlá záchranná služba	3	6	67 %
Nadace	32	35	51 %
Zdravotnické komise	233	167	66 %
Mentální a fyzická nezpůsobilost	83	75	65 %
Nemocniční zařízení	255	309	61 %
Primární lékařská péče	99	146	40 %
Zdravotní úřady	2	5	100 %
Poskytovatelé primární zdravotní péče	61	158	42 %
Jiné	0	3	67 %
Celkem	768	904	56 %

Příloha 5: Analýza stížností z hlediska jazykového vyšetřovaných evropským ombudsmanem v roce 2005

JAZYKOVÉ ROZVRŽENÍ STÍŽNOSTÍ



Příloha 6 : Analýza stížností z hlediska zeměpisného původu vyšetřovaných evropským ombudsmanem v roce 2005

ZEMĚPISNÝ PŮVOD STÍŽNOSTÍ

Země	Počet případů	Počet případů v %	% z populace EU	Míra ¹
 Malta	40	1,0	0,1	11,6
 Kypr	57	1,5	0,2	8,7
 Lucembursko	33	0,8	0,1	8,5
 Belgie	252	6,4	2,3	2,8
 Slovinsko	47	1,2	0,4	2,8
 Španělsko	775	19,8	9,5	2,1
 Irsko	64	1,6	0,9	1,8
 Řecko	134	3,4	2,4	1,4
 Portugalsko	114	2,9	2,3	1,3
 Finsko	55	1,4	1,1	1,2
 Polsko	346	8,8	8,3	1,1
 Rakousko	75	1,9	1,8	1,1
 Česká republika	80	2,0	2,2	0,9
 Švédsko	69	1,8	2,0	0,9
 Maďarsko	76	1,9	2,2	0,9
 Litva	24	0,6	0,7	0,8
 Nizozemsko	103	2,6	3,5	0,7
 Francie	380	9,7	13,2	0,7
 Slovensko	32	0,8	1,2	0,7
 Lotyšsko	13	0,3	0,5	0,7
 Německo	410	10,5	17,9	0,6
 Itálie	215	5,5	12,7	0,4
 Spojené království	197	5,0	13,1	0,4
 Estonsko	4	0,1	0,3	0,4
 Dánsko	16	0,4	1,2	0,4
Jiné	309	7,9		

9. Seznam použité literatury a zdrojů

Bibliografie:

- [1.] Mikule, V., IN Hendrych, D. a kol. : Správní právo – obecná část, Praha, 2006 C.H.Beck, ISBN 80-7179-442-2
- [2.] Sládeček, V.: Ombudsman, ochránce práv ve veřejné správě, Acta Universitatis Carolinae, Iuridica 3-4/1997, Praha, 1998, Karolinum nakladatelství University Karlovy, ISSN 0323-0619
- [3.] Wieslander, B.: JO-ämbetet i Sverige (Úřad parlamentního ombudsmana ve Švédsku), 1995, Riksbankens Jubileumsfond, ISBN 9178442338
- [4.] Al-Wahab, I.: The swedish Institution of Ombudsman. An Instrument of Human Rights (Institut švédského ombudsmana, institut ochrany lidských práv), Stockholm, 1979, ISBN 9138049856
- [5.] Ekroth, J.: JO-ämbetet. En offentlighetslig studie (Úřad parlamentního ombudsmana, právní studie), 2001, Juridiska institutionen, Stockholms universitet, ISBN 91-7265-323
- [6.] Alexius Borgstöm, K.: JO och tjänstemännen. En laghistorisk studie (Parlamentní ombudsman a státní úředníci : historie a vývoj), Uppsala, 2003, ISBN 9176785378
- [7.] Wieslander, B.: The Parliamentary Ombudsman in Sweden (Parlamentní ombudsman ve Švédsku), Stockholm, 1994, Bank of Sweden Tercentenary Foundation, ISBN 91-7844-226-5
- [8.] Gregory R., Hutchesson, P.: The Parliamentary Ombudsman, London, 1975, G. Allen & Undin Ltd.
- [9.] Gregory, R., Giddings, P.: The Ombudsman, the Citizen and Parliament - a history of the Office, London, 2002, Politico's, ISBN 1842750542
- [10.] Gregory R. & Giddings P.: Righting Wrongs: The Ombudsman in Six Continents, 2000, Amsterdam, IOS Press
- [11.] de Nationale ombudsman, Annual Report of the Ombudsman of Netherlands 2005, Summary (Národní ombudsman, Výroční zpráva za rok 2005), The Hague, 2005
- [12.] Evropský veřejný ochránce práv : Na první pohled, Štarsburg, 2006, Úřad pro úřední tisky EU
- [13.] Evropský veřejný ochránce práv: Výroční zpráva 2005, Štrasburk, 2005, Úřad pro úřední tisky, ISBN 92-9212-009-3
- [14.] European Parliament Directorate - general for Research: European Ombudsman - National Ombudsmen or similar bodies - comparative tables (Národní ombudsmani – komparativní tabulky), Luxemburg, 2001, Political Series, ISBN 9282315819

Legislativní dokumenty:

- [15.] Zákon o Veřejném ochránci práv (349/1999), ve znění pozdějších předpisů
- [16.] Regeringsformen (152/1974) (Ústava království Švédska), ve znění pozdějších předpisů
- [17.] Riksdagsordningen (153/1974) (Zákon o parlamentu), ve znění pozdějších předpisů
- [18.] Lag med instruktion för Riksdagens ombudsmän ("JO-instruktionen") (765/1986) (Zákon o parlamentním ombudsmanovi), ve znění pozdějších předpisů

- [19.] Arbetsordning för riksdagens ombudsmannaexpedition (765/1986) (Nařízení pro úřad parlamentního ombudsmana), ve znění pozdějších předpisů
- [20.] Sekretesslagen (100/1980) (Zákon o mlčenlivosti), ve znění pozdějších předpisů
- [21.] Constitution (Ústava království Nizozemí), 1814, ve znění pozdějších předpisů
- [22.] National Ombudsman Act (Zákoně o národním ombudsmanovi v Nizozemí), 1981, ve znění pozdějších předpisů
- [23.] General Administrative Law Act (Zákoně o obecných zásadách správního práva - Nizozemí), 1999, ve znění pozdějších předpisů
- [24.] Parliamentary Commissioner Act (3/1967) (Zákon o parlamentním ombudsmanovi ve Velké Británii), ve znění pozdějších předpisů

Periodika:

- [25.] Skála, J.: Český ombudsman, Právník č. 2/ 1998, str. 89 - 118
- [26.] Eklundh, C.: Behovet av rättslig tillsyn över offentlig verksamhet (Potřeba dohledu nad činností veřejné správy), Juridisk tidskrift vid Stockholms universitet 2001/02, häfte 4, str. 961-974
- [27.] Aexius-Borgström, K.: Om JO-ämbetets funktioner (Úřad parlamentního ombudsmana), Förvaltningsrättslig tidskrift 2001, häfte 1-3, str. 35-48
- [28.] Eklundh, C.: JO-ämbetet och förvaltningslagen. (Úřad parlamentního ombudsmana a správní zákony), Förvaltningsrättslig tidskrift 1996, häfte 5/6, str. 203-211
- [29.] Ragnemalm, H.: Justitieombudsmannen och regeringsrätten (Parlamentní ombudsman a soudnictví), Förvaltningsrättslig tidskrift 1994, häfte 6, str. 297-307
- [30.] Kristová, V.: Ombudsman - představitel tradice a authority, Via Iuris 2/2003, 2003, str.4 - 6
- [31.] Skulová, S.: Ombudsman pro místní správu ve Velké Británii (Local Government Ombudsman), Současnost a perspektivy místní správy, vyd. 1., Brno : Masarykova univerzita, 1996, Acta Universitatis Brunensis Iuridica ; No 170, , str. 77-85, ISBN 80-210-1356-9
- [32.] Sládeček, V.: Ombudsman ve Velké Británii, Správní právo 3/1993. str. 152 -181
- [33.] Škrábalová, L.: Institut a smluvní zakotvení evropského Ombudsmana : Historie, současnost a výhled do budoucnosti, časopis Integrace 1/2005,2005, str. 15 – 18.

Internetové zdroje:

- [34.] Oficiální internetové stránky Veřejného ochránce práv v České republice www.ochrance.cz, staženo ke dni 4.4.2007
- [35.] Oficiální internetové stránky švédského parlamentního ombudsmana www.jo.se, staženo ke dni 18.12.2006
- [36.] Oficiální internetové stránky švédského ombudsmana pro děti www.bo.se, staženo ke dni 4.1.2007
- [37.] Oficiální internetové stránky švédského ombudsmana pro handikepované www.handikappombudsmannen.se, staženo ke dni 4.1.2007
- [38.] Oficiální internetové stránky švédského ombudsmana pro rovné příležitosti www.do.se, staženo ke dni 4.1.2007
- [39.] Oficiální internetové stránky švédského ombudsmana pro sexuální diskriminaci www.homo.se, staženo ke dni 4.1.2007

- [40.] Oficiální internetové stránky švédského ombudsmana pro etnickou diskriminaci www.do.se, staženo ke dni 4.1.2007
- [41.] Oficiální internetové stránky Justičního kancléře <http://www.sweden.gov.se/>, staženo ke dni 20.12.2006
- [42.] Oficiální internetové stránky švédského parlamentu www.riksdagen.se, staženo ke dni 20.12.2006
- [43.] Oficiální internetové stránky nizozemského ombudsmana <http://www.nationaleombudsman.nl/>, staženo ke dni 28.2.2007
- [44.] Oficiální stránky britského ombudsmana <http://www.ombudsman.org.uk/>, staženo ke dni 14.2.2007
- [45.] Oficiální stránky Asociace britských a irských ombudsmanů <http://www.bioa.org.uk/>, staženo ke dni 14.2.2007
- [46.] Vše o Evropské Unii, ww.euroskop.cz, staženo ke dni 15.3.2007
- [47.] Oficiální internetové stránky evropského ombudsmana www.ombudsman.europa.ue, staženo ke dni 15.3.2007

Projevy na konferencích:

- [48.] Fernhout, R.: Memorandum on the EU Charter of Fundamentals Rights (Memorandum o Evropské chartě základní práv občanů), Praha, 2000
- [49.] Fernhout, R.: Establishment of the institution of Ombudsman, Offence on the Role and institution of Ombudsman (Vznik instituce ombudsmana, nedostatky instituce ombudsmana), Praha, 2000
- [50.] Oosting, M.: Roles for the Ombudsman: Past, Present and Future (Role ombudsmana : minulost, přítomnost a budoucnost), Helsinky, 2000

10. SUMMARY

The diploma thesis focuses on ombudsmen in Sweden, Great Britain, Netherlands and European ombudsman. I focus on history of the institution, legal basis, and organization of the office, activities, powers and sanctions.

As a result of the diploma thesis is comparison between different types of institution ombudsman and recommendations for ombudsman in the Czech republic.

KEYWORDS

Ombudsman

Sweden

Netherlands

Great Britain

European Union

Ombudsman

Švédsko

Nizozemí

Velká Británie

Evropská Unie

Jel Classification: K19 - Law and Economics

KNIHOVNA VŠE

ZÁZNAM O DIPLOMOVÉ PRÁCI

AUTOR	Kateřina Lukášová	
NÁZEV DP	Institut ombudsmana v Evropě (na příkladu vybraných zemí a evropský ombudsman)	
FAKULTA	Národohospodářská	
OBOR	Regionalistka a veřejná správa	
ROK OBHAJOBY	2007	
POČET STRAN	89	
POČET PŘÍLOH	6	
VEDOUCÍ DP	JUDr. Karel Svoboda, CSc.	
ANOTACE	Obsahem diplomové práce je osvětlení a porovnání ombudsmanských institutů ve Švédsku, Nizozemí, Velké Británii a institutu evropského ombudsmana. Přes určité odlišnosti v počtu ombudsmanů, rozsahu jejich působnosti, pravomocech a jejich aparátu, institut ombudsmana ve všech těchto státech má za hlavní cíl ochranu osob před jednáním úřadů, pokud je jejich jednání 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. Velice důležitým aspektem mé diplomové práce je také analýza možností, které by se daly aplikovat na instituci Veřejného ochránce práv v České republice. Tato analýza je založena na poznatcích o postavení a činnosti ombudsmanů ve vybraných státech a v Evropské Unii.	
KLÍČOVÁ SLOVA	Ombudsman, Švédsko, Nizozemí, Velká Británie, Evropská Unie	
	MÍSTO ULOŽENÍ	SIGNATURA