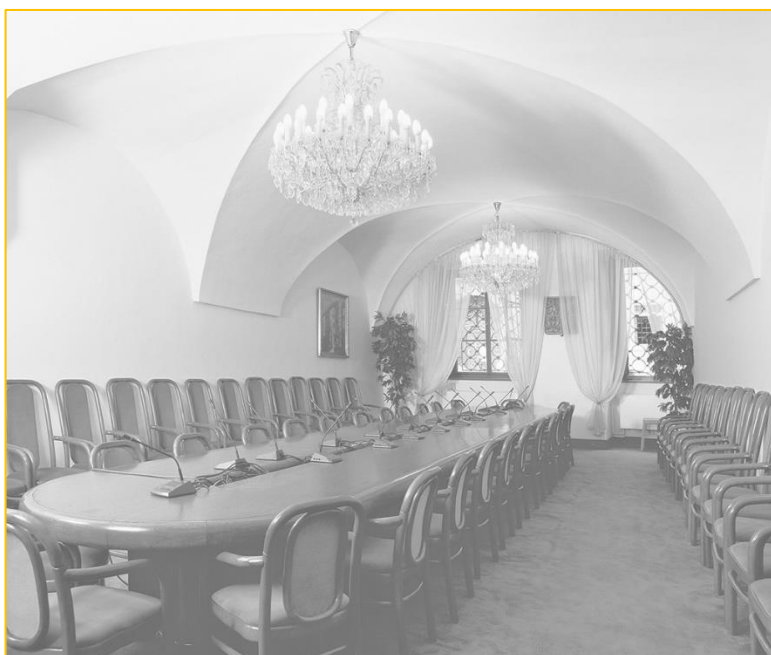




Zrušení instituce Veřejného ochránce práv

Informační podklad ke kompatibilitě návrhu
na vydání zákona, kterým se ruší zákon č. 349/1999
Sb., o Veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších
předpisů, a o změně některých souvisejících zákonů
(sněmovní tisk 705), s právem EU



Informační podklad č. 0705
únor 2020
autor: Markéta Nováková

Obsah:

Úvod	3
Stanovisko PI	3
1. Slučitelnost s právem EU	4
2. Slučitelnost ve vztahu k mezinárodním smlouvám	6
3. Srovnání členských států EU, žadatelů o vstup a dalších vybraných evropských zemí z hlediska toho, zda existuje v dané zemi instituce veřejného ochránce práv	7
Závěr	7

AKTUÁLNÍ VYDÁNÍ:	ŘADA: STANOVISKA
Název: Zrušení instituce Veřejného ochránce práv	Typ řady: online
Autor: Nováková, M.	URL: http://www.psp.cz/sqw/ppi.sqw?d=4
Číslo: Stanovisko č. 0705	První vydání řady: říjen 1998
Datum: únor 2020	Frekvence vydání řady: nepravidelná
Klíčová slova:	Zaměření: stanoviska kompatibility nevládních návrhů zákonů s právem EU
Veřejný ochránce práv; ombudsman; slučitelnost; právo EU; mezinárodní smlouva; zrušení	Jazyk: CZ
	Vydavatel: Kancelář Poslanecké sněmovny, Sněmovní 4, 118 26 Praha 1

PARLAMENTNÍ INSTITUT plní úkoly vědeckého, informačního a vzdělávacího střediska pro Poslaneckou sněmovnu, její orgány, poslance a Kancelář Poslanecké sněmovny, pro Senát, jeho orgány, senátory a Kancelář Senátu. Naše činnosti a produkty uvádíme níže.

Oddělení všeobecných studií

STUDIE Srovnávací studie Analytické studie	ODPOVĚDI NA DOTAZ Stručné odpovědi na dotazy členů Parlamentu	VYBRANÁ TÉMATA Studie zpracované k aktuálním problematikám	MONITORING Vybrané hospodářské měnové a sociální ukazatele	MIGRACE Přehled aktualit v oblasti migrace za vybrané období
PŘEHLED SZBP Společná zahraniční a bezpečnostní politika EU	EUROZÓNA+ Přehled ekonomických událostí v EU	PODKLADY pro zahraničně politická jednání	PŘEDNÁŠKY pro zahraniční delegace, PS, Senát	

Oddělení pro evropské záležitosti

STANOVISKA kompatibility nevládních návrhů zákonů s právem EU	KONZULTACE k předkládaným vládním návrhům zákonů	DOKUMENTY EU Výběr z aktů a dokumentů EU zaslaných PS	ZPRÁVY Aktuální agenda v Bruselu	PODKLADY pro jednání výboru na mezinárodní úrovni
---	--	---	--	---

Oddělení komunikace a vzdělávání

INFORMAČNÍ STŘEDISKO Informace o činnosti Poslanecké sněmovny a prohlídky budov	ECPRD Spolupráce s Evropským centrem pro parlamentní výzkum a dokumentaci	PŘEDNÁŠKY pro Poslaneckou sněmovnu, pro školy, veřejnost	INFORMAČNÍ MATERIÁLY o fungování Poslanecké sněmovny, o legislativním procesu	ZÁPISY ze schůzí, seminářů, přednášek, kulatých stolů
---	---	--	---	---

OBSAH:

Úvod	3
Stanovisko PI	3
1. Slučitelnost s právem EU.....	4
2. Slučitelnost ve vztahu k mezinárodním smlouvám	6
3. Srovnání členských států EU, žadatelů o vstup a dalších vybraných evropských zemí z hlediska toho, zda existuje v dané zemi instituce veřejného ochránce práv	7
Závěr.....	7

Informační podklad ke kompatibilitě návrhu na vydání zákona, kterým se ruší zákon č. 349/1999 Sb., o Veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů, a o změně některých souvisejících zákonů (sněmovní tisk 705), s právem EU

Úvod

Dle návrhu zákona by mělo dojít k odstranění institutu Veřejného ochránce práv z právního řádu České republiky. Funkce, které nyní zajišťuje Veřejný ochránce práv, by dle návrhu měly být odstraněny bez náhrady.

Stanovisko PI

Samotná instituce veřejného ochránce práv respektive ombudsmana nemusí být v členských státech EU povinně zřizována. Neexistuje žádné ustanovení práva Evropské unie, které by stanovovalo povinnost existence veřejného ochránce práv jako instituce. Stejně tak neexistuje mezinárodní smlouva, kterou by se Česká republika zavázala k tomu, aby v zemi obdobná instituce existovala. Přesto, jak je vysvětleno v následujících částech tohoto stanoviska, navrhovaná právní úprava rušící bez náhrady instituci Veřejného ochránce práv není slučitelná jak s některými právními akty Evropské unie, tak i s dvěma mezinárodními smlouvami, které se Česká republika zavázala dodržovat.

Veřejný ochránce práv byl na základě řady právních aktů Evropské unie a na základě mezinárodních smluv pověřen výkonem monitoringu a dohledu nad dodržováním různých aspektů ochrany lidských práv. V situaci, kdy by bez náhrady došlo ke zrušení instituce Veřejného ochránce práv, by se Česká republika dostala do situace, kdy by tyto funkce nevykonávala žádná instituce a v důsledku toho by Česká republika přestala dodržovat své závazky.

Parlament České republiky již několikrát rozšířil agendu Veřejného ochránce práv, aby Česká republika dostala svým závazkům vytvořit nebo určit instituci, která se bude systematicky zabývat určenými problematikami v oblasti rovného zacházení a prevence před nelidským zacházením. Byl zvolen postup, kdy byla rozšířena agenda již existujícího úřadu, aby nemusela být vytvářena další agentura. V případě zrušení zákona o Veřejném ochránci práv a zániku této instituce by nezmizela povinnost vytvořit nebo určit instituci, která se danou agendou bude nadále zabývat. Výkonem daných povinností by mohl být pověřen jiný orgán, s tímto však předkládaný návrh zákona nepočítá.

Níže jsou podrobněji vymezeny oblasti, ve kterých byl Veřejný ochránce práv pověřen výkonem funkce orgánu odpovědného za prevenci nerovného zacházení dle práva EU a ochrany lidských práv dle mezinárodních smluv. Konkrétně, dle § 1 odst. 3 - 8 zákona o Veřejném ochránci práv veřejný ochránce práv:

- provádí systematické návštěvy míst, kde se nacházejí nebo mohou nacházet osoby omezené na svobodě veřejnou mocí nebo v důsledku závislosti na poskytované péči, s cílem posílit ochranu těchto osob před mučením, krutým, nelidským, ponižujícím zacházením nebo trestáním a jiným špatným zacházením,
- vykonává působnost ve věcech práva na rovné zacházení a ochrany před diskriminací,
- sleduje zajištění cizinců a výkon správního vyhoštění, předání nebo průvozu zajištěných cizinců a trestu vyhoštění cizinců, kteří byli vzati do vyhošťovací vazby nebo kteří vykonávají trest odnětí svobody,
- sleduje naplňování mezinárodní smlouvy upravující práva osob se zdravotním postižením,
- vykonává působnost ve věcech práva na volný pohyb občanů Evropské unie a Evropského hospodářského prostoru a jejich rodinných příslušníků.

1. Slučitelnost s právem EU

Ochrana před diskriminací (agenda Veřejného ochránce práv dle § 21b zákona)

Veřejný ochránce práv je od roku 2009 národním tělesem pro rovné zacházení a ochranu před diskriminací (anglicky *Equality body*) ve smyslu následujících směrnic Evropské unie:

- Směrnice Rady 2000/43/ES ze dne 29. června 2000, kterou se zavádí zásada rovného zacházení s osobami bez ohledu na jejich rasu nebo etnický původ (čl. 13)
- Směrnice Rady 2004/113/ES ze dne 13. prosince 2004, kterou se zavádí zásada rovného zacházení s muži a ženami v přístupu ke zboží a službám a jejich poskytování (čl. 12)
- Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2006/54/ES ze dne 5. července 2006 o zavedení zásady rovných příležitostí a rovného zacházení pro muže a ženy v oblasti zaměstnání a povolání (přepracované znění) (čl. 20)¹
- Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2010/41/EU ze dne 7. července 2010 o uplatňování zásady rovného zacházení pro muže a ženy samostatně výdělečně činné a o zrušení směrnice Rady 86/613/EHS (čl. 11).

Tyto směrnice požadují, aby členské státy určily jeden nebo několik subjektů pověřených podporou předcházení vybraných druhů nerovného zacházení. Směrnice stanovují, že pověřené subjekty mohou být součástí orgánů pověřených ochranou lidských práv nebo ochranou práv osob na vnitrostátní úrovni. Směrnice požadují, aby členské státy zajistily, že do pravomocí těchto subjektů bude spadat:

- a) poskytování nezávislé pomoci obětem diskriminace při podávání stížností/návrhů na zahájení řízení z důvodu diskriminace,
- b) příprava/provádění nezávislých studií týkajících se diskriminace,

¹ Na tuto směrnici a její ustanovení čl. 20 je navázán i požadavek dle čl. 15 Směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2019/1158 ze dne 20. června 2019 o rovnováze mezi pracovním a soukromým životem rodičů a pečujících osob a o zrušení směrnice Rady 2010/18/EU, dle kterého budou subjekty určené podle čl. 20 směrnice č. 2006/54/ES příslušné i v otázkách souvisejících se zákazem diskriminace, jež spadají do oblasti působnosti Směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2019/1158 o rovnováze mezi pracovním a soukromým životem rodičů a pečujících osob.

c) zveřejňování nezávislých zpráv a vydávání doporučení k jakékoli otázce související s touto diskriminací.²

Požadavek, aby existovala v členských státech instituce, která bude systematicky vyvíjet činnost ve prospěch zajištění rovného zacházení, tedy vychází přímo z práva EU. Česká republika transponovala tyto směrnice převážně do antidiskriminačního zákona a jako subjekt zajišťující ochranu před diskriminací byl určen Veřejný ochránce práv. Povinnosti Veřejného ochránce práv v této oblasti jsou upraveny především v § 1 odst. 5 a § 21b zákona o Veřejném ochránci práv.

Jak vyplývá ze seznamu subjektů sdružených v Evropské síti orgánů zajišťujících rovnost (*European Network of Equality Bodies*), institucí, která zajišťuje ochranu před diskriminací, nemusí být nutně národní ombudsman.³ V řadě zemí ombudsman tuto povinnost nemá. Nicméně v případě zrušení Veřejného ochránce práv v České republice by bylo nutné touto činností buď pověřit jiný orgán, nebo založit novou agenturu věnující se problematice diskriminace.

Sledování vyhošťování cizinců (agenda Veřejného ochránce práv dle § 21a zákona)

Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2008/115/ES ze dne 16. prosince 2008 o společných normách a postupech v členských státech při navracení neoprávněně pobývajících státních příslušníků třetích zemí v čl. 8 odst. 6 požaduje, aby členské státy zavedly „účinný systém pro sledování nuceného navracení“. Vzhledem k tomu, že Veřejný ochránce práv před transpozicí této směrnice již prováděl systematické návštěvy míst, kde se nacházejí nebo mohou nacházet osoby omezené na svobodě veřejnou mocí, byl na základě novely zákona č. 427/2010 Sb. pověřen tím, aby monitoroval „zajištění cizinců a výkon správního vyhoštění, předávání zajištěných cizinců nebo jejich průvoz přes Českou republiku a sledování trestu vyhoštění cizinců, kteří byli vzati do vyhošťovací vazby nebo kteří vykonávají trest odnětí svobody“.⁴

Obecnou pravomoc provádět systematické návštěvy míst, kde se nacházejí nebo mohou nacházet osoby omezené na svobodě veřejnou mocí - tedy nikoli pouze zaměřenou na vyhošťované osoby, získal Veřejný ochránce práv již v souvislosti s přijetím Opčního protokolu k Úmluvě proti mučení a jinému krutému, nelidskému či ponižujícímu zacházení nebo trestání, který požadoval existenci nezávislého národního preventivního mechanismu (k této problematice je uvedeno více níže).

Působnost ve věcech volného pohybu osob (agenda Veřejného ochránce práv dle § 21d zákona)

Dále byl Veřejný ochránce práv určen jako subjekt zajišťující propagaci, analýzu, monitorování a podporu rovného zacházení s pracovníky Unie a jejich rodinnými příslušníky ve smyslu § 4 Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2014/54/EU ze dne 16. dubna 2014 o opatřeních usnadňujících výkon práv udělených pracovníkům v souvislosti s jejich volným pohybem. Dle

² V případě 1) Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2006/54/ES ze dne 5. července 2006 o zavedení zásady rovných příležitostí a rovného zacházení pro muže a ženy v oblasti zaměstnání a povolání a 2) Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2010/41/EU ze dne 7. července 2010 o uplatňování zásady rovného zacházení pro muže a ženy samostatně výdělečně činné a o zrušení směrnice Rady 86/613/EHS existuje navíc požadavek, aby docházelo „na příslušné úrovni k výměně dostupných informací s příslušnými evropskými subjekty, například s budoucím Evropským institutem pro rovnost žen a mužů.“

³ European Directory of Equality Bodies, EQUINET – European Network of Equality Bodies. [cit. 5.2.2020] Dostupné z: <https://equineteurope.org/what-are-equality-bodies/european-directory-of-equality-bodies/>

⁴ § 1 odst. 6 zákona o Veřejném ochránci práv; Sledování vyhoštění cizinců, Veřejný ochránce práv. [cit. 5.2.2020] Dostupné z: <https://www.ochrance.cz/sledovani-vyhosteni-cizincu/>; Důvodová zpráva ke sněmovnímu tisku č. 70/0, Novela z. o pobytu cizinců na území ČR

tohoto ustanovení musejí členské státy určit nebo vytvořit subjekt, který se bude danou agendou zabývat. Konkrétně je úkolem určeného subjektu – v českém kontextu Veřejného ochránce práv dle této směrnice:

- poskytovat nebo zajišťovat nezávislou právní či jinou pomoc pracovníkům Unie a jejich rodinným příslušníkům,
- fungovat jako kontaktní místo ve styku s obdobnými kontaktními místy v jiných členských státech za účelem spolupráce a sdílení relevantních informací,
- provádět nebo zadávat nezávislé průzkumy a analýzy, zajišťovat zveřejňování nezávislých zpráv, předkládat doporučení a zveřejňovat relevantní informace k uplatňování pravidel Unie pro volný pohyb pracovníků na vnitrostátní úrovni.

Okruh působnosti ochránce se týká nejen oblasti volného pohybu pracovníků, ale veškerého volného pohybu občanů EU obecně (viz § 21d odst. 2 zákona o Veřejném ochránci práv, k rozšíření pravomocí došlo na základě zmocnění uvedeném v § 7 odst. 2 Směrnice).⁵

2. Slučitelnost ve vztahu k mezinárodním smlouvám

Ochrana práv osob omezených na svobodě (agenda Veřejného ochránce práv dle § 1 odst. 3, 4 a § 21a zákona)

„Přijetím Opčního protokolu k Úmluvě proti mučení a jinému krutému, nelidskému či ponižujícímu zacházení nebo trestání vznikla České republice povinnost zřídit nezávislý orgán, který by vykonával systematické návštěvy v místech, kde jsou osoby omezeny na svobodě. Opční protokol vstoupil pro Českou republiku v platnost dne 9. srpna 2006 a oním nezávislým tzv. národním preventivním mechanismem se od 1. ledna 2006 stal Veřejný ochránce práv“⁶ (Opční protokol byl vyhlášen pod č. 78/2006 Sb.m.s). Mechanismus požadovaný v části IV. Opčního protokolu byl do zákona o Veřejném ochránci práv implementován především ustanoveními § 1 odst. 3 a 4 a § 21a.

V případě zrušení Veřejného ochránce práv v České republice by bylo nutné touto činností buď pověřit jiný orgán, nebo založit novou agenturu, která by splňovala řadu parametrů požadovaných Opčním protokolem.

Ochrana práv osob se zdravotním postižením (agenda Veřejného ochránce práv dle § 21c zákona)

Od roku 2018 je Veřejný ochránce práv také monitorovacím orgánem pro práva lidí se zdravotním postižením ve smyslu čl. 33 odst. 2 Úmluvy OSN o právech lidí se zdravotním postižením (vyhlášená pod č. 10/2010 Sb. m. s.). Dle tohoto ustanovení Úmluvy: „*státy, které jsou smluvní stranou této úmluvy, v souladu se svým právním a správním systémem zachovávají, posilují, ustanovují nebo zřizují na vnitrostátní úrovni systém, který sestává z jednoho nebo několika nezávislých mechanismů, pokud je to vhodné, na podporu, ochranu a monitorování provádění této úmluvy. Při ustanovování nebo zřizování uvedených mechanismů zohledňují státy, které jsou smluvní stranou této úmluvy, zásady týkající se postavení a činnosti vnitrostátních institucí na ochranu a podporu lidských práv.*“

⁵ CHAMRÁTHOVÁ, A., HLOUCH, L., KLIKOVÁ, A., SVOBODA, T. Zákon o veřejném ochránci práv, Komentář, Praha: Wolters Kluwer, 2019, s. 128

⁶ Ochrana osob omezených na svobodě. [cit. 5.2.2020] Dostupné z: <https://www.ochrance.cz/ochrana-osob-omezenych-na-svobode/>

Dle čl. 33 odst. 3 Úmluvy: „*Občanská společnost, zvláště osoby se zdravotním postižením a organizace je zastupující, se účastní procesu monitorování a aktivně se na něm podílejí.*“ Na základě tohoto požadavku byl ustanovením § 25a zákona o Veřejném ochránci práv zřízen poradní orgán pro spolupráci při monitorování provádění této Úmluvy, jehož členy jsou osoby se zdravotním postižením a osoby hájící jejich práva a zájmy.

Veřejný ochránce práv byl pověřen monitoringem dodržování práv osob se zdravotním postižením přijetím zákona č. 198/2017 Sb., který novelizoval zákon o Veřejném ochránci práv. Agenda ochrany práv osob se zdravotním postižením komplementárně doplňuje obecnou agendu týkající se postupu proti nerovnému zacházení, v rámci které se Veřejný ochránce práv zabývá i ochranou před diskriminací zdravotně postižených osob. V případě agendy upravené § 21c zákona o Veřejném ochránci práv není na rozdíl od úpravy dle § 21b „cílem této působnosti náprava jednotlivých konkrétních problémů, i když k tomu samozřejmě docházet může, ale problémů a pochybení systémových, vyskytujících se v určitých situacích pravidelně.“⁷ Ustanovení § 21c zákona o Veřejném ochránci práv zmocňuje ochránce k provádění výzkumů, zveřejňování zpráv, vydávání doporučení, navrhování opatření a obecně k podpoře naplňování práv osob se zdravotním postižením.

3. Srovnání členských států EU, žadatelů o vstup a dalších vybraných evropských zemí z hlediska toho, zda existuje v dané zemi instituce veřejného ochránce práv:

Ze srovnání právní úpravy v členských státech EU vyplývá, že téměř ve všech instituce veřejného ochránce práv existuje. Konkrétně ze členů Evropské unie neexistuje celonárodní instituce veřejného ochránce práv pouze v Itálii a Německu.⁸ „V Německu existují ochránci práv pro veřejný sektor ve čtyřech z šestnácti regionů (spolkových zemí). Dále existuje spolkový petiční výbor, jakož i petiční výbory v každé ze šestnácti zemí.“⁹ „Itálie dosud nemá ani národního veřejného ochránce práv, ani vnitrostátní petiční výbor. Na vnitrostátní úrovni však existuje subjekt s charakterem sdružení pro šíření a posilování institucionální úlohy veřejného ochránce práv a pro vztahy s evropským veřejným ochráncem práv: vnitrostátní koordinační orgán regionálních veřejných ochránců práv a veřejných ochránců práv autonomních provincií.“¹⁰

Veřejného ochránce práv nebo obdobnou instituci mají všechny země žádající o vstup do Evropské unie, stejně tak i Island, Norsko a Velká Británie. Stejně tak disponuje kanceláří ombudsmana i samotná Evropská unie. Kanceláře veřejných ochránců práv jsou sdruženy do Evropské sítě veřejných ochránců práv. Rozsah kompetencí jednotlivých institucí v různých zemích se od sebe liší, přesto jádrem činnosti veřejných ochránců práv obvykle je posuzování stížností občanů vůči krokům veřejné správy.

Závěr

Navržená úprava je neslučitelná s právem EU.

⁷ CHAMRÁTHOVÁ, A., HLOUCH, L., KLIKOVÁ, A., SVOBODA, T. Zákon o veřejném ochránci práv, Komentář, Praha: Wolters Kluwer, 2019, s. 124

⁸ Členové Evropské sítě veřejných ochránců práv, Evropský veřejný ochránce práv. [cit. 4.2.2020] Dostupné z: <https://www.ombudsman.europa.eu/cs/european-network-of-ombudsmen/members/all-members>

⁹ Ibid

¹⁰ Ibid

Nad rámec posouzení slučitelnosti návrhu zákona s právem Evropské unie a mezinárodními smlouvami, jimiž je Česká republika vázána, je třeba předkladatele návrhu upozornit na to, že v návrhu zákona měněný zákon č. 15/1998 Sb. již není nazýván „o Komisi pro cenné papíry a o změně některých zákonů“, ale daný zákon byl přejmenován na „zákon o dohledu v oblasti kapitálového trhu a o změně a doplnění dalších zákonů“. Původní název, který používá předkladatel zákona, byl platným názvem zákona č. 15/1998 Sb. do 31. března 2006. K přejmenování zákona došlo v souvislosti se sjednocením dohledu nad finančním trhem pod Českou národní banku a se souvisejícím zrušením Komise pro cenné papíry (viz zákon č. 57/2006 Sb.). Odkaz předkladatele na konkrétní ustanovení zákona odkazuje na v současnosti existující ustanovení obsahující povinnost součinnosti vůči Veřejnému ochránci práv.

Dále je na místě upozornit na to, že návrh zákona navrhuje zrušit část zákona č. 65/1965 Sb., zákoníku práce. Tento zákon byl jako celek s účinností od 1. ledna 2007 zrušen zákonem č. 262/2006 Sb., zákoník práce. Návrh zrušení částí ustanovení § 5 a § 73 odst. 2 se váže na znění ustanovení v nyní již zrušené úpravě zákona č. 65/1965 Sb.

Tento informační podklad je zpracován k uvedenému číslu sněmovního tisku a nereflektuje eventuelní pozdější pozměňovací návrhy.

Materiál byl Parlamentním institutem zpracován na základě usnesení organizačního výboru Poslanecké sněmovny č. 168, II. volební období.