

Zbytoční komisári?

Jana Kadlečíková

Centrum pre výskum etnicity a kultúry

Odborná verejnosť prijala začiatkom decembra 2015 so sklamaním informáciu, že novou komisárkou pre deti sa stane Viera Tomanová. Jej zvolenie za komisárku vrhlo tiež pochybnosti na oba novovytvorené inštitúty komisárov, teda komisára pre deti a komisára pre osoby so zdravotným postihnutím. Nasledujúci článok sa zaoberá tým, prečo tieto inštitúty potrebujeme a ako by mali efektívne fungovať. V závere sa zamýšľame nad tým, či sú zvolené kandidátky zárukou zlepšenia ochrany detí a osôb so zdravotným postihnutím na Slovensku.

Parlament zvolil komisárku pre deti a komisárku pre osoby so zdravotným postihnutím

Začiatkom decembra 2015¹ zvolili poslanci Národnej rady SR komisárku pre deti a komisárku pre osoby so zdravotným postihnutím. Počas samostatnej existencie SR sa voľba uskutočnila historicky po prvýkrát. Na post komisára pre deti vyberali poslanci zo štyroch kandidátov. V tajnej voľbe bola napokon zvolená Viera Tomanová, dlhoročná členka vládnucej strany SMER-SD a bývalá ministerka práce, sociálnych vecí a rodiny. Na post komisára pre osoby so zdravotným postihnutím kandidovali dve uchádzačky, komisárkou sa stala Zuzana Stavrovská, ktorú podporovala tiež vládna strana SMER-SD.

Nominácii kandidátov na oba posty komisárov a samotnej voľbe predchádzalo prijatie zákona upravujúceho postavenie oboch inštitútov.² Zákon bol prijatý v júni 2015 a účinnosť nadobudol 1. septembra 2015.

Pred samotnou voľbou v NR SR Výbor pre ľudské práva a národnostné menšiny preskúmal, ako jednotliví kandidáti spĺňajú podmienky voliteľnosti na posty komisárov.³ Na post komisára pre deti okrem zvolenej Viery Tomanovej kandidovala Natália Blahová (ex-poslankyňa za stranu SaS), Jozef Mikloško (jeho kandidatúru predložil poslanec Ján Hrušovský z KDH) a Ondrej Gallo, ktorého kandidatúru podporilo zoskupenie mimovládnych organizácií Koalícia pre deti a predložil ju poslanec Rudolf Chmel.⁴

Prečo by sme mali mať inštitút komisára pre niektoré znevýhodnené skupiny?

Zriadenie oboch inštitútov požadovali od Slovenska medzinárodné dohovory, ktoré krajina prijala.⁵ V prípade inštitútu komisára pre deti to bol konkrétne Dohovor OSN o právach dieťaťa (1991) a jeho Tretí opčný protokol.⁶ Vytvorenie postu komisára pre osoby so zdravotným postihnutím požadoval Dohovor OSN o právach osôb so zdravotným postihnutím (2010) a jeho Opčný protokol.⁷

Zmyslom zriadenia oboch spomínaných inštitútov je, podobne ako v prípade verejného ochrancu práv (ombudsman), vytvoriť nezávislý mechanizmus na ochranu práv ľudí, pretože je možné predpokladať, že obvyklé prostriedky ochrany sú nedostatočné alebo môže prísť k ich ovplyvňovaniu. V prípade komisára pre deti a komisára pre osoby so zdravotným postihnutím však ide navyše na rozdiel od celkovej populácie o zlepšenie ochrany práv znevýhodnených skupín, pretože deti a osoby so zdravotným postihnutím sú z mnohých dôvodov v znevýhodnenom postavení a sú výraznejšie ohrození porušením svojich práv.

Dôvody, prečo zriadiť post komisára pre deti, je možné zhrnúť do troch nasledujúcich bodov⁸:

1. Deti sú špecifickou zraniteľnou skupinou – sú ľahšie zraniteľné vo svojich ľudských právach než dospelí, navyše sú vo vzťahu k dospelým v závislom a mocensky nerovnom vzťahu,
2. Deti nemajú politickú moc – deti nemajú vplyv na politiku, na rozhodnutia a politiky, ktoré sa ich týkajú,
3. Deti majú obmedzený prístup k mechanizmu podávania sťažností – majú obmedzené možnosti využiť vo svoj prospech existujúci právny systém, súdy a pod.

Deti sú navyše skupinou obyvateľstva, ktorá výrazne využíva verejné služby (zdravotníctvo, vzdelávací systém a pod.), avšak stále zostávajú skupinou, ktorá má na podobu týchto verejných služieb najmenší vplyv.⁹

Situácia osôb so zdravotným postihnutím je v mnohom podobná deťom. Aj osoby so zdravotným postihnutím sú znevýhodnené v prípade, že dôjde k porušeniu ich práv. Rovnako sú špecifickou zraniteľnou skupinou, ktorá má obmedzené možnosti podieľať sa na politickej moci, tvorbe verejných politík a využívaní existujúcich mechanizmov podávania sťažností. Komisár pre osoby so zdravotným postihnutím je teda podobne zriadený ako inštitút, ktorý má napomáhať pri ochrane porušovania práv osôb so zdravotným postihnutím alebo pri dosahovaní nápravy, ak už k porušeniu práv došlo.

Často sa stretávame s vnímaním inštitútu ochrancu práv (komisára, ombudsmana) ako „linky“, kde môžu dotknuté osoby podať sťažnosť, ak majú pocit, že ich práva boli porušené. Avšak úloha ochrancu práv (komisára, ombudsmana) je oveľa širšia. Jeho činnosť zahŕňa aj také aktivity ako monitorovanie, podpora a ochrana práv zraniteľných osôb¹⁰, spolupráca na príprave verejných politík a monitorovanie ich následného zavádzania do praxe s cieľom zistiť, aký má daná politika vplyv na zraniteľné skupiny. Dôležitá je tiež spolupráca s medzinárodnými inštitúciami a organizáciami zameranými na ochranu práv. V neposlednom

rade je ich úlohou dať hlas znevýhodneným skupinám a celkovo presadzovať povedomie o ich právach v spoločnosti.

Nato, aby mal inštitút obhajcu práv (komisár) zmysel a aby komisár mohol efektívne vykonávať svoju úlohu, by mali byť pri tvorbe tohto inštitútu zohľadnené tzv. Parížske princípy.¹¹ Sú to základné princípy prijaté OSN, ktoré sa týkajú statusu a fungovania národných inštitúcií zriadených na podporu a ochranu ľudských práv. Okrem iného hovoria napríklad o tom, že ľudskoprávne inštitúty by mali mať čo možno najširší mandát, aby mohli mať vplyv na tvorbu legislatívy a politik, aby mohli poskytovať názory a stanoviská k otázkam, ktoré sa ich týkajú, podieľať sa na informovaní a vyučovaní o ľudských právach a mať aj určitú rozhodovaciu právomoc.

Pre tvorbu ľudskoprávných inštitúcií však existujú aj ďalšie konkrétnejšie odporúčania, ktoré hovoria, že tieto inštitúcie¹²:

- 1) by mali byť nezávislé - komisár má byť nezávislý od straníckej politiky a aj od vládnych inštitúcií. Komisár by mal s vládou a vládnymi inštitúciami spolupracovať, tie by však nemali mať vplyv na to, aké úlohy a priority si komisár stanoví. Nezávislosť komisára by mala byť zaručená tým, že tento post je zriadený zo zákona, funguje samostatne a nezávisle od iných vládnych inštitúcií, je finančne nezávislý (financovanie je stanovené zákonom, lepšie je, keď sa zodpovedá parlamentu ako vláde alebo niektorému ministerstvu) a proces výberu komisára a jeho zamestnancov je transparentný a čo možno najviac nezávislý,
- 2) by mali mať primerané a jasné kompetencie - komisár musí mať také kompetencie, ktoré mu umožnia preskúmať dôsledne podnety bez toho, aby mu v tom bránili iné verejné inštitúcie alebo bez toho, aby tieto inštitúcie museli vydať povolenie na preskúmanie,
- 3) by mali byť dostupné – inštitút komisára by mal byť viditeľný a dostupný, je potrebné vytvoriť informačné kanály, cez ktoré sa k zraniteľnej skupine dostanú potrebné informácie. Je potrebné vytvoriť efektívne spôsoby, akými sa ľudia môžu s komisárom skontaktovať – napríklad prostredníctvom bezplatnej linky, regionálnych kancelárií alebo pracovníkov aktívnych v teréne. Odporúčania tiež hovoria o tom, že príslušníci znevýhodnenej skupiny by mali byť zapojení do fungovania inštitúcie, napríklad prostredníctvom poradného orgánu alebo zapojením do fungovania úradu,
- 4) by mali fungovať v spolupráci – komisár musí spolupracovať s rozličnými aktérmi na národnej a medzinárodnej úrovni . Kľúčová je spolupráca s mimovládnyimi organizáciami. Pre výmenu skúseností a expertízy je dôležitá výmena skúseností medzi ľudskoprávnymi inštitúciami všeobecne,
- 5) zodpovednosť – komisár sa zodpovedá zo svojej činnosti nielen vláde a parlamentu, ale aj znevýhodnenej skupine, pre ochranu práv ktorej bol zriadený. Komisár by mal do hodnotenia svojej činnosti zapojiť celkovo verejnosť a najmä príslušníkov znevýhodnenej skupiny.

Čo o komisárovi hovorí zákon

Závazky vyplývajúce zo spomínaných dohovorov OSN boli teda počas roka 2015 naplnené tak, že vznikli dve samostatné inštitúcie, komisár pre deti a komisár pre osoby so zdravotným postihnutím. Príslušný zákon, ktorým boli obe inštitúcie zriadené upravuje postavenie oboch komisárov, ich činnosť a kompetencie, spôsob voľby a spôsob zriadenia a činnosť oboch ich úradov.

Podľa zákona sa pôsobnosť komisára pre deti vzťahuje na orgány verejnej správy, ale aj právnické osoby a fyzické osoby – podnikateľov. Naopak nevzťahuje sa napríklad na výkon právomocí prokuratúry, súdov, policajta, ktorý je orgánom činným v trestnom konaní (všetky subjekty, na ktoré sa pôsobnosť komisára pre deti nevzťahuje sú uvedené v §3 odsek 2 zákona). V rámci svojej činnosti sa komisár zaoberá konkrétnymi podaniami, pričom pri výkone svojej činnosti má oprávnenie vyžadovať informácie, kópie spisovej dokumentácie a výkon oprávnení orgánov verejnej správy. Komisár má ďalej oprávnenie hovoriť bez prítomnosti tretích osôb s dieťaťom, ktoré je umiestnené na mieste, kde sa vykonáva väzba, trest odňatia slobody, ochranné liečenie, ochranná výchova, ústavná starostlivosť a pod. (§4 odsek 2b). Dôležitou kompetenciou komisára je tiež predkladanie oznámení v mene dieťaťa alebo detí podľa medzinárodnej zmluvy, ktorou je SR viazaná (§4 odsek 2c). Čo sa týka organizačných právomocí, komisár vydáva štatút, ktorý upravuje podrobnosti o organizácii, činnosti a úlohách úradu komisára pre deti, vymenúva a odvoláva riaditeľa úradu komisára pre deti. Postavenie komisára pre osoby so zdravotným postihnutím je upravené v zákone veľmi podobne ako v prípade komisára pre deti, rozdiel je len v tom, že komisár pre práva osôb so zdravotným postihnutím sa zaoberá dodržiavaním práv a ďalšími skutočnosťami týkajúcimi sa osôb so zdravotným postihnutím (§8 - §13).

Zákon ďalej stanovuje kritériá, ktoré musia kandidáti na oba posty komisárov spĺňať. Kandidát/ka musí: (1) byť občanom SR, (2) mať spôsobilosť na právne úkony, (3) mať vysokoškolské vzdelanie 2. stupňa, (4) byť bezúhonný, (5) byť akceptovaný reprezentatívnymi organizáciami (sú to mimovládne organizácie, ktoré majú v predmete činnosti presadzovanie a ochranu práv detí a pôsobia najmenej 5 rokov v tejto oblasti – v prípade zdravotne postihnutých analogicky), (6) musí písomne súhlasiť s kandidatúrou na post komisára. Návrh na kandidáta môže príslušnému výboru predložiť len poslanec NR SR. Príslušný výbor (Výbor pre ľudské práva a národnostné menšiny) preverí kandidátov. NR SR volí z kandidátov navrhnutých príslušným výborom (§16). Komisár nesmie popri výkone funkcie vykonávať funkciu v inom orgáne verejnej moci alebo inú platenú funkciu, byť členom politickej strany alebo politického hnutia, podnikat' ani vykonávať inú zárobkovú činnosť (výnimky ďalej upravuje §18 odsek 1). Ak takúto funkciu alebo činnosť vykonáva mal by ju do 30 dní od začatia funkcie komisára ukončiť alebo vykonať právny úkon smerujúci k jej skončeniu (§18 odsek 2).

Čo sa týka činnosti komisárov, zákon upravuje postup oboch komisárov pri zaoberaní sa jednotlivými podnetmi, ale určuje im aj právomoc postúpiť oznámenia v mene dotknutých osôb podľa medzinárodnej zmluvy, ktorou je SR viazaná (§4 odsek 2c, §10 odsek 2c), v prípade detí Výboru pre práva dieťaťa¹³ a v prípade osôb so zdravotným postihnutím Výboru pre práva osôb

so zdravotným postihnutím¹⁴. Komisar aspoň raz za rok predkladá NR SR správu o svojej činnosti a ak zistí závažné porušenia práv, môže NR SR predložiť aj mimoriadnu správu. Zákon explicitne hovorí o tom, že na komisára sa môžu priamo obrátiť akékoľvek fyzické alebo právnické osoby, teda aj deti a osoby, ktoré nie sú spôsobilé na právne úkony.

Otázky nad fungovaním komisárov

Inštitút komisára pre deti a inštitút komisára pre osoby so zdravotným postihnutím boli v mnohom zriadené v súlade s Parížskymi princípmi a ďalšími odporúčaniami pre zriadenie a činnosť ľudsko-právnych inštitúcií. Postavenie oboch komisárov a ich úradov im dáva naozaj značnú mieru nezávislosti pri výkone ich činnosti (sú zriadení zo zákona, ostatné štátne a nielen štátne inštitúcie s nimi musia spolupracovať, komisári môžu vyžadovať od štátnych inštitúcií výkon ich činnosti a pod.).

Ako však ukázala voľba komisárov v NR SR, problematickým je výber samotných kandidátov na posty komisárov. Hoci zákon stanovuje určité kritériá, ktoré kandidáti na post komisára musia spĺňať, ukázalo sa, že tieto kritériá pravdepodobne nie sú dostatočne nastavené tak, aby zabezpečili, že kandidáti naplnia „vysoké profesijné, morálne a aj osobnostné očakávania“.¹⁵ Predpoklady tvorcov zákona, že tieto kritériá postačujúce budú, sa voľbou v NR SR nenaplnili.¹⁶ V prípade kandidatúry Viery Tomanovej bolo pri vypočítaní kandidátov v príslušnom výbore parlamentu minimálne spochybnené, či mimovládne organizácie, ktoré jej voľbu podporili sú naozaj reprezentatívnymi organizáciami zastupujúcimi deti.¹⁷ Kandidatúru Tomanovej podporili mimovládne organizácie Národný inštitút rozvoja práce a sociálnej komunikácie, združenie Ženy bez národnostného rozdielu a farby pleti, Pomoc občanom v núdzi, združenie Za emancipáciu a integráciu Rómov, Rada mimovládnych organizácií rómskych komunít a iné.¹⁸

Rovnako je možné pochybovať, či bude Viera Tomanová nezávislou a apolitickou komisárkou, keďže je dlhoročnou členkou vládnej strany SMER-SD a bývalou ministerkou práce, sociálnych vecí a rodiny. Treba však tiež povedať, že kritérium apolitickej kandidátov zákon nestanovuje ako jedno z kritérií zvoliteľnosti. Zákon očakáva, že až zvolený kandidát bude vo svojej funkcii apolitický.

Súčasný znenie zákona teda vzbudzuje dojem, že hoci je postavenie a činnosť komisárov a ich úradov upravené zákonom pomerne kvalitne, podmienky pre kandidatúru a voľbu komisárov sú nastavené tak, aby mohli byť zvolení politicky priechodní kandidáti bez ohľadu na svoju profesijnú a politickú minulosť. Otázne potom je, do akej miery budú môcť konkrétni komisári vykonávať efektívne mandát, pre ktorý boli zvolení. Takto deformovaný inštitút len nahráva kritikom, ktorí tvrdia, že ďalšie ľudsko-právne inštitúcie vôbec nepotrebujeme.¹⁹

V súčasnej situácii nemá zmysel diskutovať o tom, či má byť ochrana práv detí a osôb so zdravotným postihnutím zahrnutá do agendy už existujúcich ľudskoprávných inštitúcií alebo zverená novovytvoreným inštitúciám komisárov. Nesporné je, že deti a osoby so zdravotným postihnutím sú presne tie skupiny (a nielen oni), ktoré ochranu svojich práv z mnohých dôvodov na Slovensku potrebujú. Dôraz na nezávislosť týchto inštitúcií nie je len zbytočným výmyslom, ale je to odporúčanie medzinárodných organizácií založené na dlhoročných

skúsenostiach z fungovania ľudskoprávnych inštitúcií. Tieto skúsenosti hovoria o tom, že ľudskoprávne inštitúcie „môžu byť nezávislé len do tej miery, do akej sú nezávislé osoby tvoriace tieto inštitúcie. Zabezpečenie ich právnej, technickej a finančnej autonómie nebude dostatočné, ak zároveň nebudú prijaté opatrenia, ktoré zabezpečia, že predstavitelia týchto inštitúcií budú schopní individuálne a kolektívne vytvoriť a udržať nezávislosť vo svojej činnosti.“²⁰

¹ Voľba sa uskutočnila počas 58. schôdze NR SR, 2. 12. 2015. Parlamentná tlač. č. 1812.

² Zákon č. 176/2015 Z.z. o komisárovi pre deti a komisárovi pre osoby so zdravotným postihnutím a o zmene a doplnení niektorých zákonov.

³ Vypočutie kandidátov sa v príslušnom výbore konalo 4. novembra 2015.

⁴ Balážová, D. (2015). 'Tomanová má stranickú prestávku. Chce byť komisárkou.' *Denník Pravda*, 29.10.2015, dostupné na: <http://spravy.pravda.sk/domace/clanok/372179-tomanova-ma-stranicu-prestavku-chce-byt-komisarkou/>

⁵ Vláda SR (2015). Vládny návrh zákona o komisárovi pre deti a komisárovi pre osoby so zdravotným postihnutím a o zmene a doplnení niektorých zákonov. Osobitná dôvodová správa, dostupné na: <http://www.rokovania.sk/Rokovanie.aspx/BodRokovaniaDetail?idMaterial=24464>.

⁶ UN, Third Optional Protocol to the Convention on the Rights of the Child on a Communication Procedure, Part II, Article 5 Individual Communications, dostupné na: https://treaties.un.org/doc/source/docs/A_Res_66_138-E.pdf

⁷ UN, Optional Protocol to the Convention on the Rights of Persons with Disabilities, Article 1, dostupné na: https://treaties.un.org/doc/source/docs/A_Res_61_106-E.pdf

⁸ Child Rights International Network, 'Children's Rights and National Human Rights Institutions and Ombudspersons', dostupné na: <https://www.crin.org/en/library/publications/childrens-rights-and-national-human-rights-institutions-and-ombudspersons>

⁹ UNICEF, Innocenti Digest, No. 8/2001, s. 2.

¹⁰ *Ibid.*, s. 3.

¹¹ UN General Assembly, Resolution No. 48/134 in 1993.

¹² *Supra* poznámka č. 9, s. 7-9; UN Center for Human Rights (1995), National Human Rights Institutions. A handbook on the establishment and strengthening of national institutions for the promotion and protection of human rights. Professional Training series No 4. UN Centre for Human Rights, Ženeva.

¹³ *Supra* poznámka č. 6

¹⁴ *Supra* poznámka č. 7

¹⁵ *Supra* poznámka č., § 15, p. 9

¹⁶ *Ibid.*

¹⁷ Výbor NR SR pre ľudské práva a národnostné menšiny, Zápisnica z 57. schôdze Výboru Národnej rady Slovenskej republiky pre ľudské práva a národnostné menšiny zo 4. novembra 2015. Dostupné na: http://www.nrsr.sk/web/Default.aspx?sid=vybory/stat_result&Text=&CisObdobia=6&FullText=True&CommitteeID=129&MeetingNr=57.%20sch%C3%B4dza%204.%2011.%202015&DocType=3

¹⁸ Balážová, D., 'Tomanová má stranickú prestávku. Chce byť komisárkou.' *Denník Pravda*, 29.10.2015, dostupné na: <http://spravy.pravda.sk/domace/clanok/372179-tomanova-ma-stranicu-prestavku-chce-byt-komisarkou/>

¹⁹ Majchrák, J., 'Ukryvajte deti, prichádza komisár!' *Denník Postoj*, 10.11.2015, dostupné na: <https://www.postoj.sk/6933/ukryvajte-deti-prichadza-komisar>

²⁰ UN Center for Human Rights (1995), National Human Rights Institutions. A handbook on the establishment and strengthening of national institutions for the promotion and protection of human rights. Professional Training series No 4. UN Centre for Human Rights, Ženeva, s. 11.