

INŠTITUCIONÁLNA OCHRANA ĽUDSKÝCH PRÁV SLOVENSKEJ REPUBLIKY V KOMPARÁCII S ČESKOU REPUBLIKOU

Eduard CSUDAI¹

DOI: <https://doi.org/10.34135/svpmvpIV.191005>

Abstract

The Czech and Slovak system regarding the establishment of human rights institutions is different, although the countries constituted a common state for more than 80 years. While the Slovak behaviour on creating institutions is very fruitful (Slovakia established more than 5 human rights institutions), the Czech Republic has remained with a single one since 1999. Different approaches regarding this issue represent a very interesting area for research and the article defines the main reasons on opposing institutional behaviour of two previously connected countries. In such regard, the article attempted to answer the main research question on why such trend of human rights institutionalism occurred in countries of former Czechoslovakia through the lens of historical institutionalism. The analysis of critical junctures defined the situations why powerful actors decided to establish new institutions with a path dependent process. One party governmental systems - in Czech republic (1998-2002) and Slovakia (1992-1994, 2012-2016) established the most of the human rights institutions, while the period of Mikuláš Dzurinda's second government in Slovakia (1998-2002) is the only period of multi-party coalition, when a human rights institution was created. The reasons of establishing human rights institutions remain dubious and without further explanations, and therefore the former political will can arrange the human rights institutional arrangement with its own perspective and simple reasoning. The article used as main methodological tool the content analysis of relevant documents (explanatory memorandums) and original transcripts of speeches of the Czech and Slovak Members of the National Council.

Key words: human rights, institutionalism, critical junctures, comparison, ombudsman

Úvod

Po 26 rokoch rozdelenia Československa sa v určitej oblasti objavilo markantne rozdielne správanie ohľadom zriaďovania inštitúcií. Jednoznačne je možné vidieť rozdielnosť českého a slovenského prístupu k vytváraniu štátom zriadených ľudsko-právnych ochrancov, ktorých činnosť jednotlivé štáty spravujú a dotujú. Práve zákonodarná iniciatíva a prístup politikov v určitých obdobiach vytvorili v rámci slovenských podmienok rozsiahlu ochranu ľudských práv prostredníctvom špecializovaných inštitúcií. V roku 2019 si Česká republika pripomína vznik svojej doposiaľ jedinej ľudsko-právnej inštitúcie sui generis – Verejný ochranca práv. Slovenská

¹ Mgr. Eduard Csudai, Ústav Európskych štúdií a medzinárodných vzťahov, Fakulta sociálnych a ekonomických vied, Univerzita Komenského v Bratislave, Mlynské luhy č. 4, 821 02 Bratislava, Slovenská republika, E-mail: eduard.csudai@fses.uniba.sk

republika postupne so začiatkom od roku 1993 vytvorila viac ako päť podobných inštitúcií v komparácií s českou stranou. Slovenské národné stredisko pre ľudské práva (1994), Verejný ochranca práv (2001), Komisár pre osoby so zdravotným postihnutím (2016) a Komisár pre deti (2016) a Úrad na ochranu oznamovateľov protispoločenskej činnosti (2019) sú inštitúcie špecificky zamerané na rôzne aspekty ochrany ľudských práv. Práve zákonodarcovia počas rôznych vlád sú zodpovední za usporiadanie ľudsko-právnych ochrancov, ich mandáty a tiež financovanie. Z daného krátkeho kontextu vyplýva otázka “Aké sú hlavné príčiny vzniku viacerých inštitúcií na ochranu ľudských práv v podmienkach SR v komparácií s Českou republikou?”. Je však nutné poznamenať, že ochranu ľudských práv vykonávajú v prvom rade súdy a prokuratúra (v podmienkach ČR státni zastupiteľstvá) a tiež poradné orgány vlády ako Splnomocnenec vlády SR pre rozvoj občianskej spoločnosti a pod. Daných subjektov je v podmienkach SR v skutku početné množstvo. Častokrát sa objavujú ohlasy najmä z mimovládneho sektora, že niektoré inštitúcie sú trafikami, neplnia svoj účel a zamestnanci sú dosadzovaní podľa aktuálnej politickej vôle vládných garnitúr. V skutku, neexistuje žiadna medzinárodná, či národná úprava ktorá by ustanovovala koľko ľudsko-právnych ochrancov je potrebné v rámci podmienok jednotlivých krajín zriadiť. Carver (2011) vo svojom článku podobný aspekt načrtnol a priklonil sa k systému obsahujúcom len jednu inštitúciu na ochranu ľudských práv ako postačujúcu na čo reflektuje dlhotrvajúci český model ochrany ľudských práv.

V článku sa zameriame na vznik a oprávnenia jednotlivých inštitúcií, pričom zadefinujeme rôzne aspekty potreby vytvárania daných inštitúcií prostredníctvom analýzy tzv. “kritických momentov” teoretického prístupu - historický inštitucionalizmus. Článok sa zameria na dáta dostupné v rámci rozpráv jednotlivých rečníkov v čítaniach k legislatívnym návrhom zákonov pri zriaďovaní inštitúcií, dôvodové správy a tiež dostupné informácie z internetových zdrojov. V súčasnosti prebieha simultánne zber dát aj formou semi-štruktúrovaných rozhovorov s rôznymi aktérmi – politikmi, zástupcami mimovládneho sektora a predstaviteľmi jednotlivých inštitúcií. Predmetné dáta budú slúžiť k novelizovaniu a aktualizovaniu tohto článku, pričom súčasné znenie stanovuje základný teoretický a metodologický rámec.

Monistický verzus pluralistický prístup ČR a SR v podmienkach vytvárania ľudsko-právnych inštitúcií

V prvom rade je nutné poznamenať, že v rámci akademického chápania je možné deliť ľudsko-právne inštitúcie vytvorené suverénnymi štátmi na dve skupiny. Wolman (2013) vo svojom článku ohľadom vytvárania ľudsko-právnych aktérov v rámci tzv. federalistických štátov rozdelil jednotlivé inštitúcie na dve skupiny:

- a) národné inštitúcie na ochranu ľudských práv (tzv. NHRI – national human rights institution)
- b) vnútroštátne inštitúcie na ochranu ľudských práv (SHRI – sub-national human rights institution)

Národné inštitúcie pre ochranu ľudských práv status NHRI získajú od akreditačnej komisie tzv. SCA pôsobiacej pod GANHRI (Global Alliance of National Human Rights Institutions). Statusy akreditácie, ktoré sa delia na tri skupiny – A, B, C (GANHRI, 2019). Slovenské národné stredisko pre ľudské práva dostalo akreditáciu B v roku 2014. Status B znamená len čiastočný súlad s tzv. Parížskymi princípmi. Práve Parížske princípy nastavujú určitý cenzus, ktorý musia jednotlivé inštitúcie spĺňať a byť v súlade s ich požiadavkami. Jednou z náležitostí, ktoré Slovenské národné stredisko pre ľudské práva (ďalej len “Stredisko”) nespĺňalo, bola prítomnosť politikov - poslancov v Národnej rade Slovenskej republiky v jeho správnej rade. Apolitickosť inštitúcie je inherentnou požiadavkou, ktorú sa však časom podarilo Stredisku vytlačiť, avšak v roku 2019 je predsedníčkou správnej rady Strediska JUDr. Zuzana Številová, ktorá vstúpila do

mimoparlamentnej koalície PS/SPOLU, čo opätovne dáva priestor kritikom danú inštitúciu špecifickejšie sledovať.

V oboch prípadoch jednotlivých inštitúcií sa jedná o aktérov zriadených v zmysle zákona, resp. zakotvených v ústave, ich mandáty a oprávnenia definujú priamo dané zákony, štát ich dotuje, vytvára, upravuje ich oprávnenia, mení a ruší. Ďalším aspektom na ktorý majú zákonodarcovia myslieť pri vytváraní daných inštitúcií je ohľad na existujúce inštitúcie a ich oprávnenia. V prípadoch, ak sa vytvára nová ľudsko-právna inštitúcia, napr. pre ochranu práv detí, je nutné aby v rámci dôvodovej správy, aby zákonodarcovia poukázali na vplyvy, ktoré môže mať zriadenie novej inštitúcie v súvislosti s už existujúcim stavom ochrany ľudských práv v SR. V tomto zmysle Burdekin (2000) priamo požaduje vyčlenenie kompetencií jednotlivých inštitúcií, aby mal každý občan relevantné informácie na ktorú inštitúciu sa obrátiť a tiež aby nenastali prípady presunu požiadavky sťažujúceho sa subjektu medzi jednotlivými aktérmi s nulovým efektom. Je nutné však prihliadať na to, že jednotlivé inštitúcie naozaj niekedy nemajú kompetencie pre riešenie problémov sťažovateľov. Slovenský príklad však danú požiadavku splňa len čiastočne, na čo článok poukáže v ďalšej časti venujúcej sa mandátom jednotlivých inštitúcií. Česká republika sa s podobným problémom nemusí zaoberať, keďže uzákonila len jednu inštitúciu a každý občan ČR ju môže kontaktovať priamo bez toho, aby došlo k postupovaniu jeho žiadosti na inú inštitúciu, čo má v konečnom dôsledku viacero negatívnych charakterov. V prvom rade sa jedná o negatívnu percepciu inštitúcií a celkovú vymožitelnosť práva, ak subjekt po podaní sťažnosti nedostane z inštitúcie relevantnú odpoveď a jeho žiadosť nie je priamo postúpená inštitúcii oprávnenej v danej veci konať. Po druhé, viaceré inštitúcie a ich mandátový rámec je väčšine obyvateľstva neznámy, a preto sa na jednotlivých aktérov obracajú mylne bez toho, aby chápali podstatu práce jednotlivých inštitúcií.

Wolman (2013) vyčlenil rámec pre ďalší výskum ohľadom priamych aktérov zodpovedných za ochranu ľudských práv v jednotlivých krajinách s federalistickým usporiadaním (Mexiko, Spojené štáty a Španielsko). Komparácia Slovenskej republiky a Českej republiky bude preto jedinečná z pohľadu nefederalisticky usporiadaných krajín. Pre lepšie pochopenie, aké inštitúcie pôsobia ako NHRI, resp. SHRI, si uvedieme príklady krajín V4. V podmienkach Slovenskej republiky pôsobí ako NHRI Slovenské národné stredisko pre ľudské práva, ktoré je aj tzv. národným antidiskriminačným orgánom – inštitúciou pre rovné zaobchádzanie². Práve tu sa Slovenská republika rozchádza napr. Maďarskom, ktoré má ako NHRI zriadenú vlastnú inštitúciu – Komisár pre ochranu základných práv a slobôd a tiež inštitúciu equality body – Orgán pre rovné zaobchádzanie. Česká republika zastrešuje prostredníctvom ombudsmana len zábezpeku orgánu pre rovné zaobchádzanie, pričom status NHRI jej chýba. Poľsko má podobnú úpravu ako Slovenská republika, kde jedna inštitúcia zastrešuje NHRI a equality body. Žiadna norma medzinárodného práva nešpecifikuje koľko a akých inštitúcií si môže suverénny štát zriadiť, avšak v prípade zriadenia NHRI inštitúcií je potrebné, aby boli primerane finančne a personálne zabezpečené a taktiež, aby ich zákonný rámec ustanovoval zábezpeku vytvorenia plného súladu s Parížskymi princípmi.

Ďalšou inštitúciou, ktorá chráni práva a oprávnené záujmy fyzických osôb pred konaním, resp. nečinnosťou orgánov verejnej správy je Verejný ochranca práv. V zmysle Wolmanovho (2013) delenia inštitúcií ju radíme k SHRI inštitúciám. V súčasnosti stojí na čele inštitúcie prof. Mária Patakyová. Osoba vykonávajúca funkciu verejného ochrancu práv je volená priamo členmi

² Tzv. equality bodies sú nezávislé organizácie asistujúce obetiam diskriminácie, monitorujúce a nahlasujúce diskrimináciu a propagujúce rovnosť. Dané inštitúcie majú zo zákona povinnosť podporovať rovnosť v priamo špecifikovaných oblastiach a bojovať proti diskriminácii. Základné a teda minimálne dôvody diskriminácie podľa EÚ sú pohlavie, rasa a etnický pôvod, vek, sexuálna orientácia, náboženské vyznanie alebo viera a zdravotné postihnutie.

Národnej rady SR na obdobie piatich rokov v najviac dvoch po sebe nasledujúcich obdobiach. Ochranu práv detí zabezpečujú dve inštitúcie – Komisár pre deti zriadený v roku 2016 a Centrum pre medzinárodno-právnu ochranu detí a mládeže pôsobiace od roku 1993.. Obe inštitúcie sú priamo zodpovedné za ochranu práv detí, pričom Centrum zabezpečuje aj vymáhanie výživného s cezhraničným prvkom. Na čele komisariátu pre deti stojí dlhoročná politička a bývalá Ministerka práce, sociálnych vecí a rodiny SR Viera Tomanová. Centrum vedie od roku 2013 Andrea Císarová, rešpektovaná advokátka a právnička pôsobiaca dlhodobo v oblasti ochrany práv detí. Centrum pre medzinárodnoprávnu ochranu detí a mládeže je však inštitúciou priamo pôsobiacou pod Ministerstvom práce, sociálnych vecí a rodiny SR, z čoho vyplýva, že je súčasťou exekutívy SR.

Poslednou inštitúciou sui generis ochrany ľudských práv v podmienkach SR je Komisár pre osoby so zdravotným postihnutím SR. JUDr. Stavrovská vedie úrad od roku 2016, t. j. od doby jeho zriadenia a uvedenia do pôsobnosti. Daná inštitúcia bola simultánne zriadená popri Komisárovi pre deti SR. V komparácii s Českou republikou je teda Slovensko výrazne inštitucionálne čo sa týka prvku ochrany ľudských práv aktívnejšie. Do danej pôsobnosti by sme mohli teoreticky zahrnúť aj Centrum právnej pomoci, avšak mandát centra len parciálne ochraňuje ľudské práva, keďže sa zaoberá poskytovaním právnej pomoci rôzneho druhu pre osoby, ktoré nemajú dostatok finančných prostriedkov na hájenie ich záujmov advokátom. Do pôsobnosti Centra spadá ochrana práv osôb diskriminovaných z oblasti pracovnoprávných vzťahov, čo však spadá aj do kompetencie Slovenského národného strediska pre ľudské práva. Tu je možné vidieť a dedukovať prekryvanie jednotlivých oprávnení, pričom chýbajúca právna úprava nie je exaktná a chýba lepší rámec pokrytia a špecifikovania jednotlivých oprávnení, v jednoduchosti povedané -kto čo má robiť a z akého titulu.

Každá jedna krajina definuje svoj rozmer ochrany ľudských práv skrz politické, kultúrne a inštitucionálne tradície (Carver, 2011). Naozaj pôsobivá rozdielnosť medzi zriaďovaním inštitúcií v podmienkach SR a ČR vytvára priestor aj pre akademický svet nutnosť chápania a výskumu rozdielnosti prístupu k vytváraniu ľudsko-právnych inštitúcií dvoch krajín, ktoré v minulosti definoval pojem “Československo”. Na začiatku článku bolo načrtnuté mylné a sčasti nesprávne nastavenie oprávnení ľudsko-právnych inštitúcií v podmienkach SR. V podmienkach ČR je možné len dedukovať, aké oprávnenia by boli viac nápomocné pre vymožitelnosť práva a túto otázku článok zodpovie prostredníctvom komparácie so slovenskými štátom zriadenými ochrancami ľudských práv.

Česká republika a monistické správanie podľa ľudských práv

Český ombudsman chráni jednotlivcov pred správaním orgánov a iných inštitúcií, ak je dané konanie v rozpore so zákonom, nezodpovedá zásadám demokratického právneho štátu a zásadám dobrej správy vecí verejných alebo ak sú orgány nečinné. Vykonáva tiež preventívne systematické návštevy miest, kde je sloboda jednotlivcov obmedzovaná a snaží sa zabezpečiť dodržiavanie ich práv. Sťažnosti osôb môžu smerovať proti konaniu orgánov štátnej správy, ako sú ministerstvá, krajské, mestské alebo obecné úrady alebo školské, bankské orgány. Internetová stránka ochrancu práv uvádza, že ide o nezávislú, nestrannú inštitúciu, ktorá nepodlieha politickým tlakom a zodpovedá výlučne Poslaneckej snemovni Českej republiky. Hlavnými oprávneniami inštitúcie sú vyšetrovanie písomností – úradné alebo súdne, požadovanie poskytnutia vysvetlenia od orgánov a vedenie miestneho vyšetrovania bez predchádzajúceho oznámenia. Inštitúcia môže následne navrhnúť riešenia pre príslušné strany. Hoci inštitúcia má silné vyšetrovacie nástroje na pochopenie problémov jednotlivých strán, nemôže vydávať rozhodnutia a rušiť alebo meniť chybné rozhodnutia orgánov. Inštitúcia tvrdí, že vo väčšine prípadov, ktoré vyšetruje dôjde k úspešnému záveru a náprave chýb príslušnými orgánmi (Verejný ochranca práv, 2019). Český ombudsman slúži ako národný orgán pre

rovnosť v súlade so zákonom a platnými smernicami Európskej únie od roku 2009, na čo tento článok už vyššie poukázal a preto ostáva zatiaľ SHRI inštitúciou v zmysle Wolmanovho (2013) chápania.

Inštitúcia má v skutočnosti viac vyšetrovacích, vzdelávacích a poradenských oprávnení. Odporúčania aj vyhlásenia slúžia ako doplnkový a poradný nástroj pre orgány porušujúce ľudské práva. Český orgán pre ľudské práva je inštitúciou ombudsmanského typu. Ako sme už poukázali, český ochranca práv sa nepodrobil akreditačnému procesu GANHRI na účely zriadenia inštitúcie ako NHRI (Národná inštitúcia pre ľudské práva) Českej republiky. Článok upozorní na rozdiely medzi slovenským a českým ombudsmanom neskôr, v tomto bode je však potrebné uviesť, že obe ombudsmanské inštitúcie nie sú NHRI vo svojich krajinách. Toto je v rozpore s argumentom Reifa (2004), podľa ktorého sú inštitúcie ombudsmana pre ľudské práva na národnej úrovni považované za jeden z hlavných typov NHRI. Takéto inštitúcie sú rozšírené v strednej a východnej Európe a Latinskej Amerike. Carver (2012) tento argument podporuje a tvrdí, že inštitúcie ombudsmanského typu väčšinou taktiež slúžia ako NHRI. Z krajín V4 je to badateľné v Maďarsku a Poľsku, Česká republika a Slovensko však nevybrali cestou NHRI ombudsmana. Český ombudsman má však stále šancu stať sa NHRI, pričom na Slovensku sa uskutočnilo niekoľko pokusov preniesť štatút NHRI zo Slovenského národného strediska pre ľudské práva pod slovenského verejného ochranca práv.

Ľudsko-právne inštitúcie Slovenskej republiky

Slovenské národné stredisko pre ľudské práva (NHRI Slovenskej republiky)

Slovenské národné stredisko pre ľudské práva (ďalej len „stredisko“ alebo „SNSLP“) bolo zriadené zákonom Národnej rady Slovenskej republiky č. 308/1993 Z. z. o zriadení Slovenského národného strediska pre ľudské práva s účinnosťou od 1. januára 1994 na základe medzinárodnej dohody (Dohoda medzi vládou Slovenskej republiky a Organizáciou Spojených národov o zriadení Slovenského národného strediska pre ľudské práva – oznámenie Ministerstva zahraničných vecí Slovenskej republiky č. 29/1995 Z. z.). Podľa zákona je stredisko nezávislá právnická osoba, ktorá nie je zapísaná v obchodnom registri a je neziskovou organizáciou (SNSLP, 2019).

V súlade so zákonom č. 308/1993 Z. z. o zriadení Slovenského národného strediska pre ľudské práva stredisko má tieto oprávnenia: monitoruje a hodnotí dodržiavanie ľudských práv, zbiera a na požiadanie poskytuje informácie o rasizme, xenofóbii a antisemitizme v Slovenskej republike, vykonáva výskumy a prieskumy, vďaka ktorým poskytuje údaje v oblasti ľudských práv a zhromažďuje a distribuuje informácie v tejto oblasti, zaisťuje knižničné služby, poskytuje služby v oblasti ľudských práv, pripravuje vzdelávacie aktivity a zúčastňuje sa na informačných kampaniach zameraných na zvýšenie tolerancie spoločnosti, poskytuje právnu pomoc obetiam diskriminácie a intolerancie, vydáva, na žiadosť fyzických alebo právnických osôb alebo z vlastnej iniciatívy, odborné posudky k otázkam dodržiavania zásady rovnakého zaobchádzania podľa osobitného predpisu, vykonáva nezávislé prieskumy o diskriminácii, vypracováva a uverejňuje správy a odporúčania týkajúce sa otázok diskriminácie³. Mandát strediska obsahuje dva hlavné atribúty, a to NHRI status a štatút orgánu rovnosti Slovenskej republiky.

Verejný ochranca práv

Verejný ochranca práv Slovenskej republiky (VOP) je najväčšia (podľa rozpočtu a počtu zamestnancov)⁴ štátom zriadená inštitúcia pre ľudské práva. Jej význam podčiarkuje jeho ústavný základ (VIII. hlava, článok 151a zákona č. 460/1992 Zb. Ústava Slovenskej republiky) a osobitný zákon (zákon č. 564/2001 Z. z. o verejnom ochrancovi práv), ktorý splnomocňuje VOP na riešenie

³ Odsek 1 § 2 písm. a) - j) zákona č. 308/1993 Z. z. O zriadení Slovenského národného strediska pre ľudské práva

⁴ Podľa správy o činnosti verejného ochranca práv bol ročný rozpočet na rok 2017 – 1 239 871 EUR

sťažností fyzických alebo právnických osôb, ktoré sa domnievajú, že ich základné práva a slobody boli porušené v rozpore s právnym poriadkom alebo zásadami demokratického a právneho štátu v súvislosti s činnosťou, rozhodovaním alebo nečinnosťou orgánu verejnej správy (Verejný ochranca práv, 2019). Ďalším dôležitým prvkom právnej právomocí VOP je začatie konania pred Ústavným súdom Slovenskej republiky vo veci súladu právnych predpisov podľa §125 oddielu 1 Ústavy Slovenskej republiky. Právne oprávnenia inštitúcie sa skôr zaoberajú porušovaním základných práv v porovnaní s právomocami Strediska. Český aj slovenský verejný ochranca práv sú inštitúciami ombudsmanského typu. Tieto typy inštitúcií pre ľudské práva majú podľa Carvera (2012) tradíciu v strednej a východnej Európe začínajúcu v roku 1987, keď Poľsko vytvorilo prvý post ombudsmana. Dôvodom založenia takýchto inštitúcií je prijatie medzinárodných právnych noriem, najmä v oblasti ľudských práv. Hlavné rozdiely slovenského a českého ombudsmana podľa právomocí sú nasledovné:

- slovenský ombudsman sa zaoberá sťažnosťami týkajúcimi sa dodržiavania základných práv a slobôd vyplývajúcich z ústavy SR a medzinárodných zmlúv, aj keď český ombudsman tiež vyšetroje porušenia práv vyplývajúce z rôznych právnych ustanovení;
- české ustanovenia poskytujú českému ombudsmanovi taktiež povolenie na vyšetrovanie porušovania ľudských práv na miestach, ktoré obmedzujú osobnú slobodu;⁵
- český ombudsman má tiež právomoc na podporu a šírenie nediskriminácie, čo na Slovensku spĺňa Slovenské národné stredisko pre ľudské práva;
- české právne predpisy tiež ustanovujú zákon o dobrej správe vecí verejných. Ide o takzvanú „dobrú morálku“ verejného práva, teda správanie orgánov verejnej správy, ktoré nie je priamo stanovených zákonom, ale aj napriek tomu môžu byť vymáhané (Čitbaj, 2016).

Ako vidíme, v kompetenciách inštitúcií sú mierne rozdiely; avšak inštitúcie českého a slovenského ombudsmana jasne vyšetrojú jednotlivé sťažnosti verejnosti s výslovným odkazom na škandinávsky model zavádzania ľudsko-právnej inštitúcie (Carver, 2012).

Komisár pre deti a komisár pre osoby so zdravotným postihnutím

Hlavným splnomocnením komisára pre deti je ochrana a podpora práv dieťaťa ako kontrola dodržiavania práv dieťaťa, kontrola dodržiavania práv dieťaťa vyšetrovaním vyrovnanie záväzkov vyplývajúcich z medzinárodných zmlúv, ktorými je Slovenská republika viazaná a výskumy a prieskumy zamerané na monitorovanie situácie a vývoja v oblasti práv dieťaťa, presadzovanie záujmov detí v spoločnosti, spolupráca s deťmi buď priamo alebo prostredníctvom organizácií zapojených do ochrany práv dieťaťa, podpora zvyšovania informovanosti verejnosti o právach detí, spolupráca so zahraničnými a medzinárodnými subjektmi zapojenými do uplatňovania práv dieťaťa alebo ochrany práv dieťaťa.⁶

Komisár pre práva osôb so zdravotným postihnutím má podobné právomoci ako Komisár pre deti vzhľadom na to, že ich právomoci stanovuje ten istý zákon: podporuje a presadzuje práva pridelené osobe so zdravotným postihnutím podľa medzinárodných zmlúv, ktorými je Slovenská republika viazaná, na žiadosť alebo z vlastnej iniciatívy, skúma dodržiavanie práv osôb so zdravotným postihnutím, monitoruje dodržiavanie práv osôb so zdravotným postihnutím, a to najmä prostredníctvom nezávislého vyšetrovania, presadzuje záujmy osôb so zdravotným postihnutím v spoločnosti, spolupracuje so zdravotne postihnutými osobami buď priamo, alebo prostredníctvom organizácií zaoberajúcich sa ochranou práv osôb so zdravotným postihnutím,

⁵ Slovenský zákon výslovne nestanovuje takéto splnomocnenie, avšak v prípadoch, keď sa slovenský ombudsman rozhodne tieto miesta preskúmať, môže tak urobiť z vlastnej iniciatívy.

⁶ Odseky 2 a 3 zákona č. 176/2015 Z. z. o komisárovi pre deti a komisárovi pre osoby so zdravotným postihnutím a o zmene a doplnení niektorých zákonov

konzultuje a preskúmava ich názory, podporuje zlepšenie povedomia verejnosti o právach osôb so zdravotným postihnutím, spolupracuje so zahraničnými a medzinárodnými subjektmi zapojenými do uplatňovania práv osôb so zdravotným postihnutím.⁷

Rozdielne vytváranie inštitucionálneho usporiadania na ochranu ľudských práv je v podmienkach Slovenska v komparácii s Českou republikou markantné. Jedna naproti piatim inštitúciám v skutku definuje rozdielne správanie zákonodarcov. Prečo sa však dané usporiadanie deje? Čo je dôsledkom vytvárania nových a nových ľudsko-právnych inštitúcií a kedy sa daný trend zastaví? A ak sa vôbec zastaví, resp. dôjde k reinštitucionálizácii. Carver (2011) vo svojom článku priblížil utváranie jednotlivých inštitúcií a definoval odpoveď na otázku, či je lepšie mať jednu alebo viac na ochranu ľudských práv. Daná otázka však nie je na mieste a meranie efektivity odráža samovoľné nastavenie kritérií s laxným prístupom. Do skúmania by bolo potrebné taktiež zahrnúť mieru spokojných klientov s prácou danej inštitúcie a tiež spoluprácu s mimovládny sektorom a daných inštitúcií. Na čo však autor však správne poukázal je, že zástancovia zavedenia viacerých ľudsko-právnych inštitúcií vyzdvihujú najmä predmetné aspekty:

- jedna inštitúcia nedokáže pokryť špecifické požiadavky zraniteľných skupín,
- rozdielne priority v rámci jednej inštitúcie diverzifikujú a lepšie chápu potreby zraniteľných skupín,
- špecializované inštitúcie predstavujú tzv. kontaktné miesto pre jednotlivé zraniteľné skupiny (Carver, 2011 s. 9).

Argumenty pre zavedenie jednej inštitúcie podľa Carvera zahŕňajú:

- jednotná právna úprava,
- inštitucionálna efektivita (diverzita v rámci jednej inštitúcie vedie k výmene poznatkov medzi jednotlivými oddeleniami),
- hospodárnosť a úspora prostriedkov z dôvodu financovania len jednej inštitúcie,
- konzistentnosť v rámci fungovania jednej inštitúcie (opäť výmena poznatkov),
- vzťah k zraniteľným skupinám,
- jednoduchšia identifikácia,
- dostupnosť,
- lepšie služby,
- rovnaký prístup,
- vzťah k autoritám,
- lepší prístup k autoritám,
- zjednotená a autoritatívna inštitúcia,
- verejná mienka,
- zrozumiteľný odkaz a zahrnutie viacerých zraniteľných skupín.

Carver (2011) taktiež poukazuje na to, že vytvorenie špecializovanej inštitúcie zahŕňa viac pragmatizmu a efektivity, avšak nejasnosť výkladu medzinárodného práva preferuje model singularnej ochrany ľudských práv. S autorom sa je možné zhodnúť ohľadom špecializovaných inštitúcií v tvrdení, že jedna inštitúcia lepšie pokrýva a chápe potreby zraniteľných skupín. Taktiež sú jednotným kontaktným miestom, ktoré dokážu ľahko identifikovať prostredníctvom výmeny informácií. V podmienkach Slovenskej republiky takto pôsobí Ministerstvo práce, sociálnych vecí a rodiny SR, ktoré zabezpečuje jednotné kontaktné miesto pre osoby so zdravotným postihnutím prostredníctvom Výboru pre osoby so zdravotným postihnutím. Taktiež sa pri vytváraní

⁷ § 10 ods. 1 zákona č. 176/2015 Z. z. o komisárovi pre deti a komisárovi pre osoby so zdravotným postihnutím a o zmene a doplnení niektorých zákonov

špecializovanej inštitúcie Výbor participatívne podieľal na príprave vytvorenia komisariátu zabezpečujúcom ochranu práv osôb so zdravotným postihnutím.

Z hľadiska komparácie k zástancom singulárneho modelu ochrany ľudských práv sú však niektoré tvrdenia Carvera (2011) spochybniteľné. Právna úprava jednej inštitúcie síce môže byť jednotná, avšak nepostačujúca. Efektívnosť inštitúcie je merateľným prvkom, avšak doteraz efektívnosť inštitúcií nebola nikdy nejakým spôsobom meraná. Navyše vykonanie prehľadu vyriešených a ukončených prípadov nedáva jasnú otázku na to, či daná inštitúcia skutočne efektívne vyhodnotila a spravila všetko pre to, aby bol sťažovateľ dostatočne vyrozumený, resp. odkázaný na inú inštitúciu, resp. jeho sťažnosť smerovala do súdneho konania alebo iného hospodárneho skončenia veci. Hospodárnosť jednotlivej inštitúcie je ďalším diskutabilným tvrdením.

V podmienkach Slovenskej republiky, a pravdepodobne aj v iných krajinách nebude ľudsko-právna inštitúcia as nikdy spokojná s financovaním, pretože viac príspevkov znamená nárast aktivít a tie si vyžadujú ďalšie financovanie. Je pravdou, že menšie inštitúcie majú rozpočet nižší a tým pádom aj ich priestor na vykonávanie dohľadu nad ochranu ľudských práv je obmedzený. Ďalšou veľkou nevýhodou je, ak štát síce zriadi ľudsko-právneho aktéra, avšak mu neposkytne priestory na fungovanie. V daných prípadoch dochádza k presunu prostriedkov štátu na súkromné účty firiem prenajímajúcich svoje priestory. Každá jedna inštitúcia sa nachádza v hlavnom meste SR (v Čechách však v Brne) ako jasný príklad centralizácie. Práve v hlavnom meste sú priestory na nájom daných inštitúcií najvyššie a približne patina rozpočtu odchádza len za nájom priestorov. Druhým negatívnym javom hospodárenia s príspevkami od štátu je, že daná inštitúcia vždy vyčerpá všetky prostriedky, a to aj kúpou zbytočných vecí, len aby dokázala, že prostriedkov potrebuje každoročne viac. V takom prípade sa nakupujú tablety a počítače, telefóny, ktorých reálne využitie je minimálne.

Konzistencia fungovania inštitúcie je diskutabilným bodom, avšak k danému bodu sa článok vyjadrí neskôr pri porovnaní vytvorenia Strediska a Verejného ochrancu práv v SR. Práve vzťah k zraniteľných skupinám je prvkom, ktorým sa vyznačujú špecializované inštitúcie a tu si dovoľím s Carverom (2011) nesúhlasiť. Jedna inštitúcia zaoberajúca sa všeobecnou agendou nedokáže pochopiť potreby zraniteľných skupín, ak má vo svojej kompetencii aj iné okruhy iných zraniteľných skupín. Jednoduchšia identifikácia je na druhej strane pravdivým tvrdením. V podmienkach SR je najviditeľnejšou inštitúciou Verejný ochranca práv SR, pričom Stredisko a komisariáty sú skôr neviditeľné pre spoločnosť ako celok. Z rámca viditeľnosti vyčnieva v súčasnosti Úrad komisára pre deti SR kvôli politickej minulosti Viery Tomanovej. Tu sa však prikladá význam skôr jej osobnosti a sčasti aj jej práci. Sem je možné zahrnúť aj verejnú mienku, keďže riadiace osoby sú pod drobnohľadom médií a tie formujú pohľad verejnosti na jednotlivých aktérov. Taktiež mimovládny sektor v rámci svojich skúseností s danými inštitúciami môže vytvárať a formovať verejnú mienku o danej inštitúcií. Z tohto pohľadu je v Čechách Verejná ochrankyňa práv vnímaná skôr pozitívne, pretože ďalším mienkotvorným arbitrom riešenia ľudsko-právnych otázok sú súdy. V danom kontexte je možné prácu českej Verejnej ochrankyne práv vyzdvihnúť, keďže za posledných päť rokov súdy Českej republiky prihládli až na 450 stanovísk českej ombudsmanky (Parlamentní listy, 2019).

Lepší prístup k autoritám, vzťah k nim a lepšie služby sú diskutabilným tvrdením. Aj napriek voliteľnosti Verejného ochrancu práv SR sa kvôli vystúpeniam a podpore LGBTI osôb stáva persona ombudsmana/ombudsmanky kritizovanou, a to aj napriek tomu, že ju kritizujú poslanci Národnej rady SR, ktorí ju zvolili (Šnidl, 2018).⁸ Lepší vzťah k autoritám definuje jednoznačne

⁸ Aj napriek tajnej voľbe Ombudsmanky sa niektorí poslanci priamo vyjadrili k tomu, že jej dali hlasy a s jej účinkovaním na LGBTI pride nesúhlasia. Viac info na: <https://dennikn.sk/1167393/hrnko-vyzval-ombudsmanku-aby-ignorovala-duhovy-pochod-pripomina-ze-ju-zvolili-aj-hlasmi-sns/>

to, či je prítomný v rámci riadiacich štruktúr politický nominant, resp. konexie na vládnu moc. Výnimkou nie je ani liberálne konajúci Komisár pre základné práva Poľskej republiky, ktorý je častom kritiky konzervatívnej vlády (Charlish and Wlodarczak-Semczuk, 2019). Rovnaký prístup zabezpečujú hlavne inštitúcie equality body, ktoré boli definované na začiatku článku. Z toho dôvodu nie je možné tvrdenie podložiť pod všetky inštitúcie, ktoré nimi nie sú. V praxi sa môže stať, že určitá inštitúcia na ochranu ľudských práv venuje svoj pohľad v jednom roku ochrane práv žien a ďalší seniorom. Carverovo (2011) tvrdenie je preto nejasné a tiež namietateľné. V konečnom dôsledku otázka vhodnosti zriadenia jednej, resp. viacerých inštitúcií síce dôležitou a zaujímavou časťou, avšak ako pred stupeň rozvinutia jeho myšlienok je chápanie, prečo sa vytváranie inštitucionálneho rámca ochrany ľudských práv vôbec deje. Preto sa článok zameria na skúmanie a poskytnutie odpovede na otázku, prečo je v dvoch krajinách v minulosti spojených, odlišný prístup k ochrane ľudských práv. Prvotné poznatky a skúmanie potreby prijatia a vytvorenia daných inštitúcií preto vedia nastaviť sledovanie, ktorých koncom by mala byť analýza reálneho fungovania daných inštitúcií.

Analýza kritických momentov ako dôležitá súčasť chápana vzniku inštitúcií

Štúdium kritických momentov z ktorých vychádzajú reformy zásadného inštitucionálneho usporiadania, využíva trvalý vplyv na sociálne podmienky v rámci štátu a zahŕňa analýzu kritických momentov odvodených z historického inštitucionalizmu. Táto koncepcia sa vzťahuje iba na inštitúcie závislé od svojho nasledujúceho rozvoja či smerovania a snaží sa odpovedať na otázky, prečo k niektorým inštitucionálnym opatreniam došlo v porovnaní s inými možnosťami inštitucionálnych zmien. Aktéri (politici) sú schopní vytvárať prostredie inštitucionálneho usporiadania s rôznou motiváciou, ktorej následkom je dlhotrvajúce zavedenie a usporiadanie jednotlivých inštitúcií (Capoccia & Kelemen, 2007). Kritická analýza momentov rozhodovania hlavných aktérov za danú činnosť zodpovedných odhaľuje českú a slovenskú cestu vytvárania a prispôsobovania inštitucionalizmu v oblasti ľudských práv. Všetky zavedené inštitúcie majú dlhotrvajúce trvanie a proces ich založenia bol relatívne krátky. Doplnujúcou podmienkou je tiež, že aktéri, ktorí ovplyvňujú inštitucionálne prostredie, musia mať na výber minimálne dve možnosti (Mahoney, 2002). V prípade každej inštitúcie sa ich tvorba nezaobišla bez diskusie v pléne Národnej rady SR a pri niektorých ako Stredisko a Verejná ochrankyňa práv SR sa aktéri snažili aj zmeniť ich kompetencie a usporiadanie. Z toho dôvodu je možné vyvodiť, že možnosti mali politici v skutku viacero – vytvoriť novú inštitúciu, zmeniť kompetencie existujúcej, zrušiť inštitúciu a pod.

Nepredvídateľnosť inštitucionálneho usporiadania a neistota niektorých aktérov dáva možnosť rozhodujúcim politikom pri vláde meniť usporiadanie ľudsko-právnych inštitúcií. Ako bolo spomenuté, na kritický moment, ktorého následkom je dlhotrvajúce usporiadanie inštitúcií, sa vzťahuje relatívne krátky časový interval. Počas daného intervalu sa špecifikujú preferencie aktérov a tí v konečnom dôsledku vynesú rozhodnutie o usporiadaní inštitucionálnej bázy v rámci krajiny (Capoccia & Kelemen, 2007). Časový úsek a jeho trvanie nie je presne akademikmi nastavené, avšak relatívna krátkodobosť je primeraná k rozhodovaniu vládnej moci v rámci prijímania zákonov o zriadení inštitúcií na ochranu a podporu ľudských práv tak v Českej republike, ako aj v Slovenskej republike. Proces, ktorý nasledoval krátky kritický moment v ktorom došlo k rozhodnutiu je v skutku dlhodobého charakteru. V prípade Strediska po zriadení inštitúcie nasleduje trvanie viac ako 26 rokov počas ktorých inštitúcia stále existuje, v prípade Verejnej ochrankyne práv ČR si v roku 2019 pripomenieme 20. výročie jej založenia. Verejná ochrankyňa práv SR si pripomína v roku 2019 už svoj 18 rok fungovania a dva posledné komisariáty SR majú už 3 roky aktivít za sebou.

Konkrétne kritické momenty vytvárania nových inštitúcií v Českej republike a Slovenskej republike a prvotné dáta

Návrh zákona č. 349/1999 Sb. o Verejnom ochránci práv ČR bol na jeseň roku 1999 veľmi jednoducho prijatý oboma komorami českého najvyššieho zákonodarného orgánu (Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky, 1999). Podobne ako v prípade jednofarebnej vlády Roberta Fica od 2012 do 2016, bola vláda Miloša Zemana (1998-2002) zložená len z jednej strany. V rámci vystúpení v pléne Poslaneckej sněmovne Českej republiky bolo len minimum poslancov prihlásených do rozpravy, z čoho je možné dedukovať, že prijatie normy o Verejnom ochrancovi práv Českej republiky bolo chápané ako hotová vec.⁹ V prípadoch jednofarebnej vlády je naozaj jednoduché vytvoriť a zabezpečiť ľudsko-právneho aktéra a zabezpečiť mu primerané prostriedky na fungovanie. Súčasná štatistika uvádza, že český ombudsman má každoročný príjem vyše 120 miliónov českých korún (v prepočte približne 4,4 milióna €). Na druhej strane je slovenský apetít na vytváranie ľudsko-právnych inštitúcií rozsiahlejší a začal v roku 1993.

Analýza kritických momentov vytvárania ľudsko-právnych inštitúcií v Slovenskej republike

Slovenské národné stredisko pre ľudské práva vzniklo ako dohoda medzi vládou Slovenskej republiky a Organizáciou spojených národov. Mandát a oprávnenia Strediska špecifikuje zákon č. 308/1993 Z. z. o zriadení Slovenského národného strediska pre ľudské práva. Verejný ochranca práv SR má svoje postavenie ukotvené v ôsmej hlave Ústavy SR a tiež v samostatnom právnom predpise¹⁰. Ústavné zakotvenie ombudsmana je silným atribútom pre jeho existenciu. V zmysle Ústavy SR je totiž jedinou možnosťou na zrušenie danej inštitúcie prijatie ústavného zákona, ktorý by si vyžadoval trojpäťtinovú väčšinu všetkých poslancov. V prípadoch jednofarebných vlád by sa daný scenár mohol uskutočniť, avšak ani jedna mala v podmienkach SR ústavnú väčšinu. Na novelu Ústavy SR v roku 2001 v čase vytvorenia úradu Verejného ochrancu práv SR sa v tom čase museli spojiť poslanci zo štyroch koalíčných strán.

V čase prijatia zákona o Stredisku pre ľudské práva bola pri moci HZDS Vladimíra Mečiara. Jednalo sa o desiate volebné obdobie Slovenskej národnej rady so začiatkom v roku 1992, kedy Slovenská republika bola určité obdobie stále súčasťou Československa. Vládny návrh zákona o zriadení Strediska vzišiel z dielne Ministerstva spravodlivosti SR pod vedením Kataríny Tóthovej. Počas prvých dvoch rokov bola činnosť Strediska financovaná z rozpočtu Holandského kráľovstva a tiež nepatrne zo strany vlády SR. Celkový objem finančných prostriedkov za dané obdobie predstavoval približne 1,3 milióna slovenských korún. Veľmi stručná dôvodová správa k zriadeniu predmetnej inštitúcie obsahovala najmä zabezpečenie pracoviska so vzdelávacími, informačnými a dokumentačnými oprávneniami, ale aj s úzkymi kontaktmi na podobné inštitúty v zahraničí a na medzinárodné organizácie (OSN, Rada Európy a pod.) s perspektívou stať sa regionálnym strediskom s pôsobnosťou pre niektoré krajiny bývalého východného bloku. Ďalšou zložkou bolo financovanie danej inštitúcie a uvedenie hlavných orgánov. V rámci rozpravy k zákonu poslanci prerokovali len štyri body, ktoré nemali veľkú relevanciu a neprijali ani jeden. Zákon bol prijatý takmer jednomyselne – z 86 prítomných hlasovalo 83 a traja sa zdržali.

Vládny návrh zákona o verejnom ochrancovi práv opätovne z dielne Ministerstva spravodlivosti SR uviedol Ľ. Fogaš, ako vtedajší minister. Návrh zákona bol schválený 75 poslancami z 97 prítomných, 2 boli proti a 18 sa zdržalo. Ako bolo spomenuté, návrh zákona musela podporiť koalícia štyroch strán – SDK, SOP, SMK a SDĽ spolu s hlasmi od nezávislých poslancov. Schválením zákona o verejnom ochrancovi práv v danom čase existovali dve ľudsko-právne inštitúcie popri sebe, ktorých ľudsko-právne mandáty boli odlišné. Kým verejný ochranca práv

⁹ Viac informácií je možné nájsť na stránke Poslaneckej sněmovny Českej republiky: <http://www.psp.cz/sqw/tisky.sqw?vr=125&all=1>

¹⁰ Zákon č. 564/2001 Z. z. o verejnom ochrancovi práv SR

dohliada na konanie, resp. činnosť, nečinnosť orgánov verejnej správy, Stredisko zbieralo dáta a zaznamenávalo dôležité informácie pre ochranu ľudských práv. Prvým výrazným oprávnením bolo zavedenie mandátu tzv. equality body, t. j. inštitúcie pre rovnosť v roku 2004 ako transpozícia Smernice 2000/43/ES prostredníctvom zákona č. 365/2004 Z. z. o rovnakom zaobchádzaní v niektorých oblastiach a o ochrane pred diskrimináciou¹¹. Práve medzinárodná zmluva s OSN a status equality body priznávajú Stredisku kompetencie, ktoré sú dôležité na jeho fungovanie. Prvým prienikom stretov oboch inštitúcií sa stal rok 2007, kedy sa uchádzali o post Verejného ochrancu práv SR vtedajší verejný ochranca Pavel Kandráč a končiaca riaditeľka Strediska Viera Zachová. Pavel Kandráč ako bývalý poslanec za HZDS s podporou vtedajšej vládnej garnitúry SMER-SD, SNS a HZDS v tajnej voľbe zvíťazil, čo však nebolo veľkým prekvapením. Viera Zachová mala menšinovú podporu SDKÚ-DS a ďalších opozičných strán, čo jej na konečné víťazstvo nakoniec nestačilo. Zaujímavosťou je, že ako bolo spomenuté, zákon o verejnom ochrancovi práv vyšiel z dielne koalície, kde figurovali strany, ktoré boli v roku 2007 v opozícii.

Ďalšou interakciou medzi inštitúciami bola snaha vlády SR dvakrát zmeniť zákon ohľadom Strediska a presunúť jeho kompetenciu NHRI na Verejného ochrancu práv SR. Dané iniciatívy vzišli najmä z Analytickej správy o činnosti Slovenského národného strediska pre ľudské práva z roku 2011. V čase krátkej vlády Ivety Radičovej sa však nepodarilo presun kompetencií uskutočniť v dôsledku pádu vlády v roku 2012, a pri druhom pokuse ministerka spravodlivosti Lucia Žitňanská predčasne odstúpila z postu ministerky v roku 2018. Stalo sa tomu tak po vražde novinára Jána Kuciaka a jeho snúbenice Marty Kušnírovej vo februári 2018. Oba návrhy presunu kompetencií gestorovala práve Lucia Žitňanská, avšak ani raz k presunu NHRI kompetencie nedošlo. Je možné predpokladať, že snahy o presun kompetencií pri Stredisku oslabilo a ostal by mu aj nižší rozpočet. Z toho dôvodu je možné vidieť málo interakcií medzi jednotlivými inštitúciami, čo je pochopiteľné, pretože medzi nimi analogicky vznikala nevraživosť, ktorú podčiarkuje minimum spoločných aktivít, resp. stretnutí medzi predmetnými inštitúciami.

Čo sa týka otázky statusu NHRI, ako bolo spomenuté, Stredisko nikdy nezískalo status A. Bolo tomu tak najmä z politických dôvodov, kedy aktívni politici a poslanci Národnej rady SR boli členmi správnej rady Strediska. Status B udelený v roku 2014 na túto skutočnosť priamo reflektoval a tiež na ustanovenia zákona ktoré doteraz neobsahujú požadovanú diverzifikáciu spôsobu voľby členov správnej rady Strediska. Kritickým momentom viažucim sa k historickému inštitucionalizmu je v oboch prípadoch viditeľný záujem vládnej moci na vytvorení novej inštitúcie pre ľudské práva. Pri vytváraní inštitútu Verejného ochrancu práv SR však nebola zahrnutá žiadnym spôsobom reflexia na Slovenské národné stredisko pre ľudské práva. V prípade chcenia vládnucej garnitúry sa jednoducho ukotvila zákonne a v jednom prípade aj ústavne právna úprava nových inštitúcií.

¹¹ Smernica Rady 200/43/ES požaduje v čl. 13 ods. 1, aby bol určený orgán alebo viacero orgánov na podporu presadzovania zásady rovnakého zaobchádzania pre všetky osoby bez diskriminácie založenej na rasovom alebo etnickom pôvode. Podľa druhej vety tohto článku smernice „*Tieto orgány môžu byť súčasťou inštitúcií, ktoré na národnej úrovni zodpovedajú za obhajobu ľudských práv alebo ochranu práv jednotlivca.*“ S prihliadnutím na uvedené ustanovenie smernice bolo potrebné pristúpiť k novelizácii zákona č. 308/1993 Z. z. o zriadení Slovenského národného strediska pre ľudské práva. Podľa návrhu by malo stredisko zabezpečovať obhajobu ľudských práv najmä monitorovaním a hodnotením dodržiavania ľudských práv a zásady rovnakého zaobchádzania, vytváraním informačnej siete o rasizme, xenofóbii a antisemitizme (s prepojením na Európsku informačnú sieť), spracovávaním a uverejňovaním správ o stave dodržiavania ľudských práv, sprostredkovaním bezplatnej právnej pomoci obetiam diskriminácie a inými aktivitami.

Analýza kritických momentov komisariátov z roku 2015

Najmarkantnejším prejavom vládnucej moci ohľadom ľudsko-právneho inštitucionalizmu bol rok 2015, kedy v rámci jednofarebnej vlády Roberta Fica vznikli dve ďalšie inštitúcie. V každom prípade, ak došlo k možnosti usporiadať agendu ľudských práv v rámci SR, sa zákonodarcovia rozhodli pre vytvorenie novej inštitúcie. Výnimku tvoria dva pokusy o presun kompetencií Strediska pod Verejného ochrancu práv SR, k čomu však reálne nedošlo. A v danom prípade skutočne výnimka potvrdzuje pravidlo, pretože kritickým momentom je vôľa vládnucich strán v Národnej rade SR. Pri dostatočnej vôli sa už v roku 2011 mohlo zmeniť usporiadanie jednotlivých inštitúcií a Verejného ochrancu práv SR by sa stal silnou inštitúciou. V hypotetickej rovine by potom mohlo dva komisariáty zahrnúť pod danú inštitúciu, to by však museli byť pri moci iné strany – hlavne tie, ktoré boli dlhodobo v opozícii.

Dôvodové správy k posledným dvom komisariátom iba vágne poukázali na možnosť zahrnúť kompetencie na ochranu práv detí a osôb so zdravotným postihnutím existujúcich inštitúcií buď pod Stredisko alebo Verejného ochrancu práv, avšak ani v jednom prípade sa nakoniec k takému kroku nepodujali. Dôvodová správa o vytvorení oboch komisariátov totiž obsahovala nasledujúce ustanovenia: „Základným dôvodom pre zriadenie pracovnej skupiny Výboru pre deti mládež a Výboru pre práva osôb so zdravotným postihnutím pre prípravu návrhov riešení verejnej ochrany práv detí a verejnej ochrany práv osôb so zdravotným postihnutím a následne aj pre spracovanie návrhu zákona, je fakt, že Slovenská republika nemá doposiaľ vyriešený ani pri deťoch ani pri osobách so zdravotným postihnutím inštitút nezávislého mechanizmu prijímania a preskúmavania sťažností od detí/zdravotne postihnutých alebo v ich mene, nezávislý mechanizmus monitorovania implementácie Dohovorov zodpovedajúci Parížskym princípom, t. j. špecifické inštitúty ochrany práv detí a práv osôb so zdravotným postihnutím. Absencia takýchto inštitútov je zdôraznená skutočnosťou, že Slovenská republika ratifikovala tzv. Tretí opčný protokol k Dohovoru OSN o právach dieťaťa o procedúre oznámení (mechanizmus prijímania a vybavovania oznámení od a v prospech detí s prepojením na Výbor OSN pre práva dieťaťa) a rovnaký záväzok vyplýva aj z opčného protokolu k Dohovoru OSN o právach osôb so zdravotným postihnutím.“¹² Nezávislý mechanizmus nemala SR garantovanú len v prípade Strediska, keďže akreditačná komisia GANHRI poukazovala na absenciu dostatku nezávislosti danej inštitúcie a v prípade Verejnej ochrankyne práv SR už existoval tzv. Detský ombudsman, avšak nie v zmysle mandátu daného zákonom. V neskorších debatách sa práve Komisariát pre deti opieral do Verejnej ochrankyne práv SR za predmetný z ich pohľadu mäťuci inštitút Detského ombudsmana.

Dôvodová správa vo svojom texte priamo označila aj Stredisko a úrad Verejného ochrancu práv SR: „Vzhľadom na veľkosť krajiny a existenciu ústavného inštitútu Verejného ochrancu práv ako aj existenciu Slovenského národného strediska pre ľudské práva bola do roku 2013 pre verejnú ochranu práv detí zvažovaná alternatíva začlenenia takéhoto inštitútu do už existujúcich inštitútov verejnej ochrany práv s priklonením sa k alternatíve riešenia v rámci inštitútu verejného ochrancu práv nakoľko Parížske princípy (rezolúcia 48/134 Valného zhromaždenia OSN) umožňujú rôznu štruktúru vnútroštátnych inštitúcií na presadzovanie a ochranu ľudských práv, ktoré môžu v rôznych krajinách existovať súbežne. Aj pri rôznej forme je však potrebné dodržať požadovanú štruktúralnú povahu takejto inštitúcie (napr. jej štruktúru, mandát, nezávislosť, financovanie, prevádzku a pod.) v súlade s Parížskymi princípmi. Inštitúty, ktoré sú budované v súlade s Parížskymi princípmi sú pokladané za nezávislé inštitúcie (sú takto vnímané aj v rámci OSN) aj keď sú financované štátom. Zhoda s Parížskymi princípmi požaduje pre

¹² Dôvodová správa k zákonu č. 176/2015 Z. z. o komisárovi pre deti a komisárovi pre osoby so zdravotným postihnutím dostupná online: <https://www.nrsr.sk/web/Dynamic/DocumentPreview.aspx?DocID=413105>

akreditáciu aj Medzinárodný koordinačný výbor národných inštitúcií na ochranu a podporu ľudských práv (ICC).¹³

V súčasnosti pôsobiaci komisariát pre deti je terčom kritiky hlavne zo strany súčasných opozičných politikov, mimovládneho sektora a tiež médií (Kern, 2018). Zuzana Stavrovská ako komisárka pre osoby so zdravotným postihnutím podobnému tlaku nepodlieha. Práve spomínaný tlak na Vieru Tomanovú obsahuje dva hlavné atribúty – jedným je jej politická minulosť (i keď Parížske princípy neustanovujú a ani nevyslovujú kritiku tým osobám, ktoré boli v minulosti politicky aktívne a potom vystúpili zo svojich strán a pôsobili v ľudsko-právnej oblasti - podobne ako Pavel Kandráč ako bývalý poslanec za HZDS). Druhou je odbornosť, ktorá podľa poslankýň Národnej rady SR Viery Tomanovej a Zuzany Zimenovej súčasnej komisárke chýba. Tento článok nereflektuje a nehodnotí efektívnosť jednotlivých inštitúcií, avšak je potrebné vyzdvihnúť niektoré aspekty, ktoré sú prítomné v rámci verejného diskurzu k osobám spojeným s vedením inštitúcií. Podobne je na tom aj súčasná riaditeľka Slovenského národného strediska pre ľudské práva Katarína Szabová, ktorej predošlá minulosť v ľudsko-právnej oblasti bola spochybnená Denníkom N (Benedikovičová, 2016). Mária Patakyová ako verejná ochrankyňa práv čelí naopak kritike zo strany vládnucej koalície za jej účasť na pochode za práva osôb LGBTIQ (Šnidl, 2018). Doplňujúcim faktom a oprávnením pre oba komisariáty je ich možnosť prešetrovať aj súkromnoprávne subjekty, t. j. prevádzkovateľov centier pre deti, resp. pre osoby so zdravotným postihnutím. Aj tu je možné poukázať na kritiku Viery Tomanovej, ktorú vo svojom blogu Zuzana Zimenová nazvala pohromou pre deti (Zimenová, 2019). Je však nutné poukázať aj na obranu komisárky, a to najmä zo strany jej bývalých kolegov SMER-SD, ktorí jej prácu hodnotia pozitívne (SITA, 2019).

Pri zriadení posledných dvoch inštitúcií však predošle uvedená dôvodová správa jasne naznačila, že zákonodarca mal na výber viacero možností. Mohli posilniť postavenie dvoch už existujúcich inštitúcií, alebo presunúť kompetencie práv detí pod Verejnú ochrankyňu práv, resp. Stredisko, avšak rozhodnutie bolo vytvorenie úplne nových orgánov na ochranu daných špecifických potrieb obyvateľstva. Za posledné tri roky neevidujeme žiadnu legislatívnu iniciatívu o zmenu, resp. nové usporiadanie mandátov posledných dvoch komisariátov, čo je však pochopiteľné, pretože predmetné inštitúty sú volené na šesť rokov a tiež je možné daný záver dedukovať z predošlých slovenských prístupov k usporiadaniu práv inštitúcií. Poslednou ľudsko-právnu inštitúciou zriadenou na ochranu špecifických práv je Úrad na ochranu oznamovateľov protispoločenskej činnosti. Marianna Leontiev z nadácie Zastavme korupciu ako jedna z hlavných právnych aktérok v danej oblasti víta zriadenie daného inštitútu (Leontiev, 2019), avšak doteraz nebola zvolená osoba, ktorá by mala predmetný úrad viesť. Naposledy boli nezvolenými kandidátkami¹⁴ Zuzana Dlugošová a Monika Filipová, avšak ani jedna nezískala potrebnú nadpolovičnú väčšinu hlasov poslancov Národnej rady SR. Do opätovného boja sa prihlásilo v septembri 2019 ďalších deväť kandidátov a kandidátok.

Záver

Komparácia českého a slovenského modelu vytvárania ľudsko-právnych inštitúcií zriadených, posilnených o mandátu na špecifickú ochranu ľudských práv adoptovaných štátom je diferencne rozdielna. Kým Česká republika ustanovila počas jednofarebnej vlády Miloša Zemana v rokoch 1998 až 2002 zatiaľ jedinú ľudsko-právnu inštitúciu svojho druhu, Slovenská republika vytvorila v priebehu 26 ročnej samostatnosti viac ako päť ľudsko-právnych inštitúcií – Slovenské národné stredisko pre ľudské práva, Verejný ochranca práv SR, Komisár pre deti, Komisár pre osoby so

¹³ Taktiež: <https://www.nrsr.sk/web/Dynamic/DocumentPreview.aspx?DocID=413105>

¹⁴ Predsedu úradu na ochranu pre oznamovateľov protispoločenskej činnosti volí Národná rada SR

zdravotným postihnutím a Úrad pre ochranu oznamovateľov protispoločenskej činnosti. K daným inštitúciám môžeme zaradiť aj Centrum pre medzinárodnoprávnu ochranu detí a mládeže a tiež Centrum pre právnu pomoc, ktoré však z dôvodov vyššie uvedených medzi ľudsko-právne inštitúcie sui generis nebudeme radiť. V zmysle Wolmanovho (2013) delenia môžeme v rámci Slovenskej republiky rozlišovať NHRI a Equality Body jednu inštitúciu a ostatné ako SHRI. V podmienkach Českej republiky Verejný ochránca práv je zatiaľ daná inštitúcia SHRI.

Každá jedna inštitúcia, či v Českej republike alebo Slovenskej republike bola vytvorená vládny návrhom zákona. Tri zo štyroch inštitúcií (český verejný ochránca práv, Stredisko a komisariáty) boli však vytvorené počas jednofarebných vlád, ktoré mohli ľahko dané inštitúcie prijať a posilniť finančne, personálne a so špecifickými právomocami. Len Verejný ochránca práv SR ako vládny návrh zákona vznikol v čase, kedy bola pri vláde široká koalícia štyroch strán. V rámci analýzy kritických momentov je jednoznačne vládna moc a jej prejav ukotviť právne ľudsko-právnu inštitúciu presne ten dôvod, kvôli ktorým dané momenty vytvárania nových inštitúcií vznikali. Prejavy vládnej moci nasledovali dlhšie časové trvania, t. j. v prípade niektorých inštitúcií aj dve dekády samostatnej činnosti a fungovania. Každý jeden prejav teda nasledovalo obdobie, ktoré svojím trvaním potvrdzoval vybranú teóriu historického inštitucionalizmu. Článok má však ambíciu sa rozvíjať a v súčasnosti uskutočňovaný zber dát pokračuje formou rozhovorov s relevantnými aktérmi, ktorí v oblasti ľudských práv pôsobili a pôsobia. Z toho dôvodu bude článok do budúcnosti aktualizovaný so zachovaním hlavnej teoretickej perspektívy s dopĺňaním ďalších empirických poznatkov získaných aj formou semi-štruktúrovaných rozhovorov.

Použitá literatúra

- BENEDIKOVIČOVÁ, M. 2016. *Zo sekretárky sa vyšvihla na šéfkú úradu, navrhol ju odpísaný politik Smeru Martvoň*. [online]. Dostupné na internete: <<https://dennikn.sk/622703/zo-sekretarky-sa-vysvihla-na-sefku-uradu-za-uspesnou-karierou-je-odpisany-politik-smeru/>>.
- BERLIN, I. 1974. Historical Inevitability. In *The Philosophy of History*. s. 161-186.
- BIBEL, B. 2018. *Niektoré právomoci Slovenského národného strediska pre ľudské práva prejdú na ombudsmana*. [online]. Dostupné na internete: <<https://spravy.pravda.sk/domace/clanok/466704-niektore-pravomoci-slovenskeho-narodneho-strediska-pre-ludske-prava-prejdu-na-ombudsmana/>>.
- BLAHOVÁ, N. 2018. *A Richter bude bačovať ďalej?* [online]. Dostupné na internete: <<https://dennikn.sk/blog/1069460/a-richter-bude-bacovat-dalej/>>.
- BURDEKIN, B. 2000. Human Rights Commissions. In L. B. Kamal Hossain. In *Human Rights Commissions and Ombudsman Offices*. Hague: Kluwer Law International, 2000. s. 829.
- CAPPOCCIA, G. - KELEMEN, R. D. 2007. The Study of Critical Junctures: Theory, Narrative, and Counterfactuals in Historical Institutionalism. Cambridge: Cambridge University Press, 2007.
- CARVER, R. 2011. National Human Rights Institutions in Central and Eastern Europe. In R. G. Pegram (ed.): *Human Rights, State Compliance, and Social Change: Assessing National Human Rights Institutions*, 2011. s. 181-209.
- CARVER, R. 2011. One NHRI or Many? How Many Institutions Does It Take to Protect Human Rights? – Lessons from the European Experience. In *Journal of Human Rights Practice*, 2011. s. 1-24.
- CARVER, R. 2012. National Human Rights Institutions in Central and Eastern Europe: The Ombudsman as Agent of International Law. In R. G. Pegram (ed.): *Human Rights, State Compliance, and Social Change*. Cambridge : Cambridge University Press, 2012. s. 181-209.
- CILP. 7. 2019. *Status and competence*. Dostupné na Internete: Center for International Legal Protection of Children and Youth. [online]. Dostupné n internete: <<https://www.cipc.gov.sk/centrum/#>>.

- COLLIER, B. R. - COLLIER, D. 1991. *Shaping the Political Arena: Critical Junctures, the Labor Movement, and Regime Dynamics in Latin America*. Princeton, NJ: Princeton University Pres.
- ČITBAJ, T. 2016. Inštitucionálna architektúra ochrany ľudských práv. In *Príspevok Tomáša Čitbaja z Kancelárie verejného ochrancu práv*. Bratislava: Ministerstvo spravodlivosti SR, 2016. s. 13-15.
- DEBNÁR, J. 2018. *Ministerka Lucia Žitňanská vo vláde končí*. Dostupné na internete: <<https://www.aktuality.sk/clanok/572752/ministerka-lucia-zitnanska-vo-vlade-konci/>>.
- EQUINET. 2019. *Equality Bodies*. [online]. Dostupné na internete: <<https://equineteurope.org/what-are-equality-bodies/>>.
- GLOVIČKO, J. 2010. *Smer ovláda ľudské práva*. [online]. Dostupné na internete: <<https://domov.sme.sk/c/5680722/smer-ovlada-ludske-prava.html>>.
- CHARLISH, A. - WLODARCZAK-SEMCZUK, A. 2019. *Poland's rights commissioner on faultlines of divided country*. [online]. Dostupné na internete: <<https://www.reuters.com/article/us-poland-rights/polands-rights-commissioner-on-faultlines-of-divided-country-idUSKCN1V316A>>.
- KADLEČIKOVÁ, J. 2016. Zbytoční komisári? *Menšinová politika na Slovensku*, 1-6.
- KERN, M. 2018. *Stále sme to reštartovali a stále sa to kazilo, vysvetľuje Tomanová, prečo nezverejňovala faktúry*. [online]. Dostupné na internete: <<https://dennikn.sk/993645/stale-sme-to-restartovali-a-stale-sa-to-kazilo-vysvetluje-tomanova-preco-nezverejnovala-faktury/?ref=tema>>.
- LEONTIEV, M. 2019. *Iba ďalší zbytočný úrad? Čo prináša nový zákon oznamovateľom korupcie*. [online]. Dostupné na internete: <<https://dennikn.sk/blog/1395704/iba-dalsi-zbytocny-urad-co-prinasa-novy-zakon-oznamovatelom-korupcie/>>.
- MAHONEY, J. 2002. *Legacies of Liberalism*. Baltimore, MD: Johns Hopkins University Press.
- MINISTERSTVO PRÁCE, SOCIÁLNYCH VECÍ A RODINY SR. 2019. *Act No. 176/2015 Coll. on the Commissioner for Children and the Commissioner for People with Disabilities and on changes and amendments to certain acts*. [online]. Dostupné na internete: <https://www.employment.gov.sk/files/slovensky/ministerstvo/konzultacne-organy/rada-vlady-sr-ludske-prava-narodnostne-mensiny-rodovu-rovnost/vybor-osoby-so-zdravotnym-postihnutim/35454a_zakon-176_2015-kom-deti-kom-ozp_en.pdf>.
- MINISTERSTVO SPRAVODLIVOSTI SR. 2015. *Dôvodová správa k zákonu č. 176/2015 Z. z. o komisárovi pre deti a komisárovi pre osoby so zdravotným postihnutím*. Bratislava: Národná rada SR.
- NÁRODNÁ RADA SR. 2019. *Parlamentná tlač 1264 - Hlasovanie poslancov č. 164*. [online]. Dostupné na internete: <<https://www.nrsr.sk/web/Default.aspx?sid=schodze/hlasovanie/hlasklub&ID=42551>>
- PARLAMENTNÍ LISTY. 2019. *Veřejná ochránce práv: Soudy dávají ve svých rozhodnutích ombudsmance za pravdu*. [online]. Dostupné na internete: <<https://www.parlamentnilisty.cz/zpravy/tiskovezpravy/Verejna-ochrance-prav-Soudy-davaji-ve-svych-rozhodnutich-ombudsmance-za-pravdu-598228>>.
- POSLANECKÁ SNĚMOVNA PARLAMENTU ČESKÉ REPUBLIKY. 1999. *Vládní návrh zákona o Veřejném ochránci práv*. [online]. Dostupné na internete: <<http://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=3&T=199>>.
- PUBLIC DEFENDER OF RIGHTS. 2019. *Public Defender of Rights*. [online]. Dostupné na internete: <<https://www.vop.gov.sk/act-on-the-public-defender-of-rights>>.
- RADA VLÁDY PRE ĽUDSKÉ PRÁVA A NÁRODNOSTNÉ MENŠINY. 2011. 2. rokovanie rady - 27. 6. 2011. [online]. Dostupné na Internete: <<https://www.radavladylp.gov.sk//2-rokovanie-rady/>>.

- RADA VLÁDY PRE ĽUDSKÉ PRÁVA A NÁRODNOSTNÉ MENŠINY. 2011. *Rada vlády SR pre ľudské práva, národnostné menšiny a rodovú rovnosť*. [online]. Dostupné na internete: <<https://www.radavladyp.gov.sk//3-rokovanie-rady/>>.
- REIF, L. C. 2004. Human Rights Ombudsman Institutions as GANHRI Accredited National. In L. C. Reif, *The European Ombudsman: Good Governance and the Human Rights in European Union*. Berlin, Germany: Springer, 2004. s. 125-169.
- SITA. 18. 2007. *Na ombudsmana kandidujú dvaja*. Dostupné na Internete: Pravda.sk: <https://spravy.pravda.sk/domace/clanok/152615-na-ombudsmana-kandiduju-dvaja/>
- SITA. 2019. *Ústavný súd sa zaoberá príspevkami pre postihnuté osoby*. [online]. Dostupné na internete: <<https://domov.sme.sk/c/22032080/prispevky-pre-postihnutych-patakyova-dala-podnet.html>>.
- SITA. 2019. *SaS kritizuje nedostatočnú ochranu detí zo strany Tomanovej*. [online]. Dostupné na internete: <<https://domov.sme.sk/c/22125558/sas-kritizuje-nedostatocnu-ochranu-deti-zo-strany-tomanovej.html>>.
- SITA. 2015. *Škandalózný ťah na hrane zákona: Poslanec Smeru Martvoň si poistil flek bielym koňom*. [online]. Dostupné na internete: <<https://www.topky.sk/cl/100535/1489929/Skandalozny-tah-na-hrane-zakona--Poslanec-Smeru-Martvon-si-poistil-flek-bielym-konom>>.
- SIVÝ, R. 2017. *Drogy, sex, zneužívanie detí. Padne pre kauzu Čistý deň minister Richter?* [online]. Dostupné na internete: <<https://www.aktuality.sk/clanok/515150/drogy-sex-na-rozlucku-zneuzivanie-deti-padne-pre-cisty-den-aj-minister-richter/>>.
- SNCHR. 2019. *About Us*. [online]. Dostupné na internete: <<http://www.snslp.sk/?locale=en#page=2478>>.
- STERN, J. 2008. The Different Jurisdictions. In G. Kucsko-Stadlmayer, *European Ombudsman Institutions: A comparative legal analysis regarding the multifaceted realisation of an idea* (s. 387-395). Verlag-Wien: Springer.
- ŠNÍDL, V. 2018. *Hrnko vyzval ombudsmanku, aby ignorovala Dúhový pochod. Pripomína, že ju zvolili aj hlasmi SNS*. [online]. Dostupné na internete: <<https://dennikn.sk/1167393/hrnko-vyzval-ombudsmanku-aby-ignorovala-duhovy-pochod-pripomina-ze-ju-zvolili-aj-hlasmi-sns/>>.
- TASR. 2018. *Na verejného ochrancu práv majú byť prenesené právomoci Slovenského národného strediska pre ľudské práva*. [online]. Dostupné na internete: <<http://www4.teraz.sk/slovensko/mssr-verejny-ochranca-prav-ma-byt-n/320174-clanok.html>>.
- THE PUBLIC DEFENDER OF RIGHTS. 2019. *Ombudsman*. [online]. Dostupné na internete: <<https://www.ochrance.cz/en/discrimination/>>.
- UN HUMAN RIGHTS COUNCIL. 2010. *Report of the Secretary-General on National Institutions for the Promotion and Protection of Human Rights*. New York: UN.
- WOLMAN, A. 2013. The relationship between national and sub-national human rights institutions in federal states. *The International Journal of Human Rights*, 2013. s. 445-462.
- ZIMENOVÁ, Z. 2019. *Viera Tomanová je pre ohrozené deti pohromou*. [online]. Dostupné na internete: <<https://zimenova.sk/podla-opozicnych-poslankyn-je-viera-tomanova-pre-ohrozene-deti-pohromou/>>.