

## **Informácia verejnej ochrankyne práv o obsahu pracovného stretnutia verejných ochrancov práv členských krajín V4 v Slovenskej republike**

Stretnutie verejných ochrancov práv V4 bolo ôsme v poradí. Tento rok sa uskutočnilo v Slovenskej republike, konkrétne v Častej-Papierničke v dňoch 10. až 12. apríla 2013. Zúčastnili sa na ňom verejní ochrancovia práv členských krajín V4: Pavel Varvařovský /ČR/, Maté Szabó /Maď./, Irena Lipowicz /Poľ./ a samozrejme hostiteľka a pozývateľka Jana Dubovcová /SR/. Budúce stretnutie by sa malo konať v Poľskej republike.

Považujem za dôležité podeliť sa s verejnosťou o poznatky z tohto pracovného stretnutia. Zásadné diskusie sa sústredili na **dve dôležité témy**. Prvou bola téma, ktorú som určila ešte koncom minulého roka a týka sa uplatňovania **pôsobnosti verejného ochrancu práv vo vzťahu k ochrane práva občana na dobrú správu**.

Verejných ochrancov práv členských krajín V4 krátko pred našim pracovným stretnutím zaujala správa zo SR o tom, že Národná rada Slovenskej republiky svojím uznesením vrátila verejnej ochrankyni práv jej správu o činnosti a prejavili záujem o prerokovanie aj ďalšej témy, a to **vzťah parlamentov a verejných ochrancov práv**.

### **Informácia o pracovnej diskusii a záveroch verejných ochrancov práv krajín V4**

#### **K prvej téme: Pôsobnosť verejných ochrancov práv vo vzťahu k presadzovaniu dobrej správy**

**Odbornú diskusiu verejných ochrancov práv** na tému pôsobnosť verejných ochrancov práv vo vzťahu k presadzovaniu dobrej správy som považovala za veľmi potrebnú, najmä pre slovenskú stranu.

Túto tému som na naše pracovné stretnutie určila preto, lebo o pôsobnosti slovenského verejného ochrancu práv v tejto oblasti sú dva protichodné právne názory, z nich prevláda ten, ktorý uvádzam ako prvý:

- 1. Verejný ochranca práv Slovenskej republiky nemá vo svojej pôsobnosti ochranu práv občana pred porušovaním zásad dobrej správy v konaní orgánu verejnej správy, či moci.**

Tento názor je odôvodňovaný tým, že v našej ústave **právo občana na dobrú správu** nie je výslovne vymenované a upravené ako základné právo občana, a teda **nepatrí medzi jeho základné práva**. **V našom zákone o verejnom ochrancovi práv mu táto pôsobnosť tiež nie je výslovne daná**. Z toho potom vyplýva, že orgán štátu, ktorým verejný ochranca práv je, **môže konať iba v rozsahu a spôsobom, ktorý mu ustanovuje zákon**, a teda pre ochranu práva občana na dobrú správu nemá pôsobnosť.

S takýmto výkladom pôsobnosti slovenského verejného ochrancu práv sa nestotožňujem. Považujem ho za formálno-právny.

- 2. Zastávam názor, že aj slovenský verejný ochranca práv túto pôsobnosť má**. Svoj právny názor opieram o rovnaký ústavný a zákonný text, z ktorého vychádzal vyššie uvedený právny názor. Som presvedčená o tom, že **pôsobnosť verejného ochrancu** má a musí byť vykonávaná v súlade s poslaním, ktoré mu dáva ústava, a to v jej materiálnom zmysle, a že ju **verejný ochranca práv nemôže riadne vykonávať bez zisťovania, či bolo /nebolo/ konaním verejného orgánu zasiahnuté do práva osoby na dobrú správu**. Vyplýva to z podstaty zákonnej úpravy pôsobnosti verejného ochrancu práv, zo stanoveného rozsahu a spôsobu, ktorým ju má podľa zákona verejný ochranca práv

vykonávať, aj z oprávnení, ktoré mu zákon pre vykonávanie pôsobnosti dáva k dispozícii.

Verejný ochranca práv podľa našej ústavy chráni a podľa zákona sa podieľa na ochrane základných práv a slobôd osôb v konaní pred orgánmi verejnej správy a niektorými orgánmi verejnej moci, ak je ich konanie, rozhodovanie alebo nečinnosť v rozpore s právnym poriadkom a s princípmi právneho demokratického štátu. Aj keď právo na dobrú správu nie je v ústave výslovne uvedené, je neoddeliteľnou súčasťou iných základných práv, napr. práva na dôstojnosť, česť, na rovnaké zaobchádzanie, na ochranu súkromia a rodinného života, na prístup k informáciám atď. **Nevhodné, neslušné, arogantné konanie úradu a jeho úradníka vo vzťahu k občanovi, od ktorého podľa ústavy pochádza všetka moc, nemôže byť v súlade s princípmi demokratického a právneho štátu a ani so zásadami, na ktorých je postavený náš právny poriadok, napríklad procesné právo a pod.** A z toho vyplýva pôsobnosť slovenského verejného ochrancu práv na preskúvanie postupu orgánu verejnej správy aj z hľadiska, či dodržal v konaní zásady dobrej správy, prípadne, či ich nedodržaním zasiahol do niektorého zo základných práv občana. Som si vedomá aj toho, že na rozdiel od našej právnej úpravy, napríklad v zákonnej úprave pôsobnosti českého verejného ochrancu práv, je táto jeho pôsobnosť vo vzťahu k orgánom verejnej správy výslovne uvedená, a na rozdiel od našej ústavy je vo forme dodatku súčasťou Lisabonskej zmluvy aj právo občana Európskej únie na dobrú správu vo vzťahu ku konaniu a v konaní pred orgánmi Európskej únie zakotvené ako jeho základné právo.

**Verejní ochrancovia práv v diskusii uviedli,** že samotné preskúvanie postupu orgánu verejnej správy nie je možné vykonať tak, aby si verejný ochranca práv nevšimol, či bolo zo strany úradu zachované právo občana na dobrú správu v úradnom konaní, ktoré stručne povedané zahŕňa napríklad aj jeho právo na to, aby sa príslušné orgány v konaní, ktorého je účastníkom, k nemu správali slušne a so všetkou úctou, aby v konaní mohol uplatňovať svoje návrhy, aby mu boli podmienky konania riadne a zrozumiteľne vysvetlené. Opakom dobrej správy v úradnom konaní je neochota úradníka, arogantné správanie, povýšenosť, nadŕžanie niektorej strane, zaujatosť, nejasnosť a nezrozumiteľnosť, nečinnosť, a pod.

Výsledkom diskusie verejných ochrancov práv na túto tému bolo potom jednoznačné konštatovanie, že z úlohy, ktorú verejný ochranca práv plní v systéme orgánov demokratického a právneho štátu, automaticky vyplýva, že **súčasťou** preskúvania, ktoré verejný ochranca práv vykonáva, je zisťovanie, či verejný orgán vo vzťahu k občanovi svoje konanie vykonával v súlade so zásadami dobrej správy alebo nie. Ak verejný ochranca práv zistí, že postup orgánu nebol v súlade so zásadami dobrej správy, je jeho povinnosťou na to upozorniť a žiadať opatrenia a nápravu. Verejní ochrancovia práv k tejto téme prijali uznesenie:

**Verejní ochrancovia práv vyjadrujú presvedčenie, že úspešné plnenie ich ústavných a zákonných kompetencií je bezprostredne spojené aj s ochranou práva na dobrú správu, ktorá je nielen priateľská k občanom, ale v súlade s európskymi normami predstavuje aj základnú požiadavku pre konanie a rozhodovanie orgánov verejnej správy. V poľskom preklade uznesenia posledná časť vety znie: ...vhodné konanie a rozhodovanie orgánov verejnej správy.**

**Záver:** Pre výklad pôsobnosti verejného ochrancu práv musí byť vždy základným východiskom a rozhodujúcim argumentom poslanie, ktoré má verejný ochranca práv v demokratickom a právnom štáte plniť. Je tomu tak aj v prípade úvah o tom, či má verejný ochranca práv pôsobnosť ochraňovať v konaniach verejných orgánov právo

občana, od ktorého pochádza všetka moc v štáte, na dobrú správu /na dobrú správu vecí verejných/.

Zisťovanie, či orgán verejnej správy, moci vykonával konanie v súlade so zásadami dobrej správy a či nezasiahol do práva na dobrú správu je automatickou súčasťou preskúmania, ktoré v rámci svojej pôsobnosti verejný ochranca práv robí. Rovnako je súčasťou jeho pôsobnosti vyžadovať nápravu, ak zistil porušenie práva osoby, ktorú ochraňuje. Verejní ochrancovia práv členských krajín V4 poukázali na to, že takýto výklad a prístup k vykonávaniu pôsobnosti inštitútu verejného ochrancu práv a k uplatňovaniu ochrany práva občana na dobrú správu je v súlade s európskymi normami.

#### **K druhej téme: Vzťah parlamentov k verejnému ochrancovi práv**

Konanie Národnej rady Slovenskej republiky, ktorá po rozprave v pléne Národnej rady Slovenskej republiky hlasovala o správe verejnej ochrankyne a odhlasovala, že jej vráti správu o činnosti na „dopracovanie“, vzbudilo pozornosť verejných ochrancov práv, a preto považovali za potrebné a dôležité, aby sme rokovali o tom, ako sú nastavené vzťahy medzi týmito dôležitými inštitúciami v demokratických štátoch.

#### Parlamenty a správa verejného ochrancu práv

**Verejná ochrankyňa práv Poľskej republiky**, v ktorej bol zriadený verejný ochranca práv z členských krajín V4 najskôr, a teda prešiel dlhším vývojom, uviedla, že v Poľsku v parlamente o správe verejného ochrancu práv po rozprave o nej **nehlasujú**.

**Od hlasovania upustili práve z toho dôvodu, že členov parlamentu a parlament „zvádzalo hlasovanie k tomu, aby správu verejného ochrancu politizovali“**. Výsledkom je, že v súčasnosti o správe verejného ochrancu práv parlament rokuje a po skončení rokovania predsedajúci do zápisu konštatuje bez hlasovania, že správa bola predložená a parlament ju prerokoval. **V Českej republike** a v Slovenskej republike bol do roku 2013 rovnaký postup, parlament prerokuje správu v príslušnom výbore a po rozprave o správe verejného ochrancu práv v pléne o nej hlasuje a uznesením ju berie na vedomie. **V Slovenskej republike** v roku 2013 Výbor Národnej rady Slovenskej republiky pre ľudské práva a národnostné menšiny správu verejnej ochrankyne práv prerokoval a odporučil Národnej rade Slovenskej republiky, aby ju zobrala na vedomie, jeho odporúčanie plénum neakceptovalo a rozhodlo, že vráti správu verejnej ochrankyni na dopracovanie. **V Maďarsku** má parlament správu prerokovať v tom istom roku, ako ju verejný ochranca práv predloží. Od roku 2007 však správy parlament neprerokoval v pléne, boli prerokované vo výboroch, v tomto roku neprešla cez sedem výborov.

**V krajinách Írsko, Belgické kráľovstvo, Dánske kráľovstvo, Holandské kráľovstvo, Španielske kráľovstvo, Nórske kráľovstvo, Fínska republika, Estónska republika, Portugalsko, Grécko, Island, Litva, Macedónska republika (v nej sa na prerokovaní správy verejného ochrancu práv povinne zúčastňujú aj členovia vlády), Ukrajina, Malta, Cyprus** je najčastejší takýto postup:

Verejný ochranca práv správu predloží parlamentu. Uvedie v nej svoje poznatky a odporúčania. Po prerokovaní správy v parlamente je jeho správa zverejnená.

**Aj keď niektoré parlamenty o správe hlasujú, jej obsah nepodlieha procesu schvaľovania parlamentom. Aj v tých prípadoch,**

**ak správa verejného ochrancu práv nezíska väčšinu hlasov, musí byť zverejnená a parlament ju verejnému ochrancovi práv nevracia.**

**Úloha správy verejného ochrancu práv v demokratickom a právnom štáte:**

Verejní ochrancovia práv členských krajín V 4 konštatovali, že vzťah medzi parlamentom a verejným ochrancom práv vyplýva z poslania verejného ochrancu práv v demokratickom štáte, ktoré je rovnaké bez ohľadu na to, či je verejný ochranca práv v štáte zriadený zákonom, alebo priamo ústavou. Poľská verejná ochrankyňa práv uviedla, že dôležitým poslaním verejného ochrancu práv, pre ktoré si ho v demokratických krajinách zriaďujú, je, aby bol „očami a ušami“ parlamentu. **Verejný ochranca práv svojou správou zabezpečuje pre parlament informačnú rovnováhu.**

Parlament má mať pre svoju dobrú činnosť k dispozícii nielen tie informácie, ktoré mu poskytujú vládne inštitúcie, ministerstvá a pod., pretože ich informácie a správy hovoria o výsledkoch činnosti, za ktorú zodpovedá parlamentu vláda. Z podstaty vecí vyplýva, že ich správy nemôžu byť nestranné. A je to prirodzené, pretože podávajú pohľad o činnosti orgánov verejnej správy, ktorý vychádza z vnútra, je vždy zainteresovaný. Inštitúty ako verejný ochranca práv, Najvyšší kontrolný úrad sú nezainteresované vo výkone činnosti, o ktorej informujú. Ich pohľad je iný, nezávislý.

Úlohou správy, ktorú verejní ochrancovia práv predkladajú parlamentu, je, aby od nich parlament dostal informáciu, ďalší pohľad na stav dodržiavania základných práv a slobôd, na fungovanie verejných inštitúcií. Správa nie je predkladaná preto, aby ju parlament schvaľoval, ale preto, aby mal k dispozícii aj tento iný pohľad od verejného ochrancu práv a jeho návrhy opatrení. Je iba vecou parlamentu ako sa k informáciám postaví a ako s nimi naloží. Verejní ochrancovia práv členských krajín V4 sa však zhodli na tom, že parlament by si pred správami verejného ochrancu nemal zakrývať „oči a uši“, ak má záujem na dobrej správe vecí verejných. Politizovanie správy verejného ochrancu práv tiež nie je v zhode s dobrou správou vecí verejných. Ak k nemu parlament zvädza práve možnosť hlasovať o správe, ktorú mu predložil verejný ochranca práv, potom by bolo vhodné od hlasovania o nej upustiť. Otvoril by sa tým priestor pre posilnenie vážnosti oboch orgánov.

Verejní ochrancovia práv členských krajín V4 k tejto téme prijali uznesenie:

**Verejní ochrancovia práv krajín V4 sa zhodli na tom, že ich úlohou je byť „očami a ušami“ parlamentov. Svojou nezávislou správou o poznatkoch zo svojej činnosti prispievajú k lepšej informovanosti parlamentu. Svoju správu /informáciu/ predkladajú parlamentu na diskusiu a zvažovanie nimi navrhnutých opatrení. Verejní ochrancovia práv krajín V4 považujú za správne, aby sa parlament oboznámil s ich správou /informáciou/ bez hlasovania, ktoré môže byť pokúšením politicky hodnotiť činnosť verejného ochrancu práv.**

**Záver:** Verejný ochranca práv v správe, ktorú predkladá parlamentu, upozorňuje na tie slabé miesta v konaní orgánov verejnej správy, ktoré majú alebo môžu mať negatívny dopad na úroveň ochrany základných práv a slobôd ľudí. V správe dáva návrhy a odporúčania na zlepšenie správy vecí verejných. Svoju správu predkladá zástupcom, ktorých si ľud priamo zvolil iba preto, aby mohli, ak usúdia, že je to potrebné, v mene ľudu a v jeho prospech lepšie spravovať veci verejné.