

DÔVODOVÁ SPRÁVA

A. Všeobecná časť

Ministerstvo spravodlivosti Slovenskej republiky (ďalej len „MS SR“) predkladá na rokovanie vlády Slovenskej republiky návrh zákona, ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 564/2001 Z. z. o verejnom ochrancovi práv v znení neskorších predpisov a ktorým sa menia a dopĺňajú niektoré zákony (ďalej len „návrh zákona“).

Účelom predloženého návrhu zákona je v podmienkach Slovenskej republiky vytvoriť národný preventívny mechanizmus v zmysle ustanovení Opčného protokolu k Dohovoru OSN proti mučeniu a inému krutému, neľudskému alebo ponižujúcemu zaobchádzaniu alebo trestaniu (ďalej len „opčný protokol“). Jeho vytvorením sa súčasne sčasti napĺňa záväzok vlády Slovenskej republiky vyjadrený v jeho programovom vyhlásení¹, ako aj úloha uložená ministrom spravodlivosti v nadväznosti na podpis opčného protokolu.

Uznesením vlády Slovenskej republiky č. 414 z 12. septembra 2018 k návrhu na podpis Opčného protokolu k Dohovoru OSN proti mučeniu a inému krutému, neľudskému alebo ponižujúcemu zaobchádzaniu alebo trestaniu (OP-CAT) s výhradou ratifikácie, vláda Slovenskej republiky súhlasila s podpisom opčného protokolu a súčasne v úlohe C.1. uložila ministrom spravodlivosti vykonať právnu analýzu opčného protokolu a v prípade potreby predložiť na rokovanie vlády návrh potrebných legislatívnych úprav na zabezpečenie vykonávania opčného protokolu.² Predkladaným návrhom zákona sa tak finalizuje splnenie tejto úlohy. V nadväznosti na toto uznesenie Slovenská republika podpísala opčný protokol dňa 14. decembra 2018.

MS SR v júli 2021 predložilo do medzirezortného pripomienkového konania návrh zákona (LP/2021/391), ktorý zveroval úlohy národného preventívneho mechanizmu verejnému ochrancovi práv v súlade so záväzkom vyjadreným v Programovom vyhlásení vlády. Vzhľadom k tomu, že takáto úprava nemala dostatočnú podporu, MS SR pristúpilo k navrhnutiu novej právnej úpravy, ktorá delí pôsobnosť národného preventívneho mechanizmu medzi tri už existujúce orgány.

Cieľom opčného protokolu je podľa čl. 1 zaviesť systém pravidelných prehliadok vykonávaných nezávislými medzinárodnými a národnými orgánmi na miestach, kde sú ľudia pozbavení ich slobody, v záujme predchádzania mučeniu a inému krutému, neľudskému alebo ponižujúcemu zaobchádzaniu alebo trestaniu (ďalej v tejto dôvodovej správe ako „zlé zaobchádzanie“). Opčný protokol zavádza dvojzložkový systém prevencie zlého zaobchádzania. Na medzinárodnej úrovni zriadil medzinárodný mechanizmus - Podvýbor pre predchádzanie mučeniu a inému krutému, neľudskému alebo ponižujúcemu zaobchádzaniu alebo trestaniu Komisie proti mučeniu (ďalej aj len „podvýbor pre prevenciu“), ktorého úlohou je vykonávať kontrolné návštevy v miestach, kde sú držané osoby obmedzené na slobode v zmluvných štátoch. Navyiac však opčný protokol zaväzuje zmluvné štáty, aby jeden alebo viac

¹ V Programovom vyhlásení vlády Slovenskej republiky na obdobie rokov 2021-2024 sa vláda Slovenskej republiky v časti Trestná politika štátu a väzenstvo zaviazala, že „v súlade s medzinárodnými štandardmi zavedie zo strany verejného ochrancu práv pravidelný monitoring dodržiavania práv odsúdených vo výkone trestu odňatia slobody a na iných miestach, kde je obmedzená osobná sloboda (napr. prevzatie a držanie osoby v zdravotníckom zariadení s informovaným súhlasom alebo bez neho).“.

² Termín splnenia úlohy bol niekoľkokrát prolongovaný v nadväznosti na priebeh prác na MS SR a legislatívny proces.

obdobných mechanizmov zaviedli aj na národnej úrovni.

Postavenie národného preventívneho mechanizmu sa v zmysle čl. 3 opčného protokolu zveruje do pôsobnosti troch už existujúcich existujúce orgánov ochrany ľudských práv - verejného ochrancu práv, komisára pre deti a komisára pre osoby so zdravotným postihnutím. Verejný ochranca práv, ktorý je priamo z Ústavy Slovenskej republiky konštituovaný ako nezávislý orgán ochrany základných práv a slobôd, bude pre túto oblasť plniť úlohy koordinačného orgánu tak, ako to vyžaduje podvýbor pre prevenciu v prípade, že sa pôsobnosť delí medzi viaceré inštitúcie. Navrhovaným zákonom sa vecná pôsobnosť všetkých troch inštitúcií rozširuje o právomoc vykonávať systematické návštevy miest, v ktorých sa nachádzajú osoby obmedzené na slobode de iure alebo de facto, pri ktorých budú zisťovať, ako sa s osobami na týchto miestach zaobchádza. Cieľom navrhovanej právnej úpravy je posilniť ochranu týchto osôb pred zlým zaobchádzaním.

Personálna pôsobnosť verejného ochrancu práv sa navrhovaným zákonom rozširuje na všetky miesta, kde sa nachádzajú alebo môžu nachádzať osoby obmedzené na slobode de iure, t. j. verejnou mocou na základe zákonného oprávnenia, či už na základe príkazu orgánu verejnej moci alebo z jeho podnetu alebo s jeho súhlasom či tichým súhlasom.

Pôsobnosť medzi komisárov je vo vzťahu k postaveniu národného preventívneho mechanizmu rozdelená s ohľadom na ich špecializáciu, t. j. podľa miest, kde sa nachádzajú alebo môžu nachádzať deti, resp. osoby so zdravotným postihnutím. Ide jednak o miesta, kde sú tieto osoby obmedzené na slobode de iure, ale aj de facto, teda v dôsledku situácie, v ktorej sa konkrétna osoba nachádza. Takou môže byť napríklad situácia osoby de iure dobrovoľne umiestnenej v psychiatrickom zdravotníckom zariadení, avšak z terapeutických dôvodov podrobenej výrazným režimovým opatreniam, ktorými je jej sloboda obmedzená fakticky. Podobný je aj prípad osôb umiestnených v domovoch sociálnych služieb alebo v liečebniach pre dlhodobo chorých. Kľúčovým znakom faktického obmedzenia slobody je teda závislosť osoby na inštitucionálnej starostlivosti, ktorá dosahuje takej miery, že jej z jej pohľadu chýba slobodná možnosť opustiť zariadenie, v ktorom je držaná alebo umiestnená, a to aj v prípade, že nie je vystavená zlému zaobchádzaniu.

Komisári sú na základe tohto vymedzenia (konkrétna legislatívna úprava v navrhovanom texte zákona v čl. IV novelizačný bod 1 a 3) oprávnení vykonávať svoje právomoci aj voči súkromným subjektom, pokiaľ sú prevádzkovateľom zariadenia, na ktoré sa rozšírená pôsobnosť komisárov vzťahuje.

Pri takto delenej pôsobnosti, nepochybne vzniknú situácie, keď bude podľa zvolených kritérií príslušným na návštevu konkrétneho miesta viac ako jeden orgán. Vznik týchto situácií nie je prekážkou v rozdelení tejto kompetencie, ani nie je v rozpore s opčným protokolom či odporúčaniami vydanými na jeho uplatňovanie. Podľa nich je nevyhnutné, aby každé miesto podľa čl. 4 opčného protokolu spadalo pod pôsobnosť aspoň jedného vnútroštátneho orgánu, ktorý vykonáva pôsobnosť národného preventívneho mechanizmu. Žiadne obmedzenie vo vzťahu ku počtu subjektom, ktoré by mohli navštíviť jedno miesto nie je určené. Preto zvolená právna úprava je plne v súlade s požiadavkami opčného protokolu. Avšak vzhľadom na možnosť vzniku týchto situácií, predložený návrh zákona sa venuje aj týmto situáciám a ich riešeniu v praxi.

Verejný ochranca práv a komisári sa pri návštevách budú zameriavať na odhaľovanie systémových nedostatkov, ktoré vedú alebo by mohli viesť k zlému zaobchádzaniu s osobami

umiestnenými v zariadeniach. Budú skúmať tak hmotné podmienky pobytu v zariadeniach, ako aj jeho inštitucionálny rámec, a budú si najmä všímať záruky proti zlému zaobchádzaniu, t. j. mieru zabezpečenia práv osôb obmedzených na slobode a mieru ich praktického uplatňovania. Predkladateľ na tomto mieste zdôrazňuje, že žiadna z inštitúcií nebude mať ani naďalej rozhodovacie alebo sankčné právomoci. Svoju činnosť budú vykonávať len prostredníctvom svojich už existujúcich oprávnení (v niektorých prípadoch spresnených touto novelou na účel odstránenia akýchkoľvek pochybností).

Návrh zákona je v súlade s Ústavou Slovenskej republiky, ústavnými zákonmi, nálezmi Ústavného súdu Slovenskej republiky, medzinárodnými zmluvami, ktorými je Slovenská republika viazaná a zákonmi a súčasne je v súlade s právom Európskej únie.

Návrh zákona bude mať negatívny vplyv na rozpočet verejnej správy, ktorý je však rozpočtovo zabezpečený a pozitívny sociálny vplyv. Návrh zákona nebude mať vplyv na informatizáciu spoločnosti, na podnikateľské prostredie, na životné prostredie, na služby verejnej správy pre občana, ani na manželstvo, rodičovstvo a rodinu.

B. Osobitná časť

K čl. I

K bodu 1

V celom texte zákona sa nahrádzajú slová „orgán verejnej správy“ vo všetkých tvaroch slovami „orgán verejnej moci“ v príslušnom tvare s výnimkou § 7 ods. 1, ktorý sa netýka činnosti verejného ochrancu práv a § 14 ods. 4. Táto zmena súvisí so zosúladením zákona ako právneho predpisu nižšie právnej sily oproti ústave s úpravou obsiahnutou v Ústave Slovenskej republiky, ktorá upravuje postavenie verejného ochrancu práv (čl. 151a ods. 1).

V nadväznosti na túto zmenu predkladateľ poukazuje na ustanovenie § 27 ods. 3 zákona, ktoré obsahuje oprávnenie kancelárie verejného ochrancu práv požadovať od orgánov verejnej moci podklady a informácie, ktoré verejný ochranca práv potrebuje na plnenie svojich úloh. Tak, ako tomu bolo aj doteraz, toto oprávnenie nie je absolútne a vzťahujú sa naň výnimky, resp. obmedzenia vyplývajúce tak z ustanovenia § 3 ods. 2 zákona, ako aj z osobitných právnych predpisov. Táto zmena tak nevytvára priestor na poskytovanie spravodajských informácií, ktorých poskytovanie sa riadi osobitným zákonom (t. j. zákonom Národnej rady Slovenskej republiky č. 46/1993 Z. z. o Slovenskej informačnej službe v znení neskorších predpisov).

K bodu 2

Všeobecne

Opčný protokol k Dohovoru proti mučeniu a inému krutému, neľudskému alebo ponižujúcemu zaobchádzaniu alebo trestaniu (ďalej len „opčný protokol“) zavádza **dvojzložkový systém ochrany** prostredníctvom neohlásených návštev miest, kde sa nachádzajú alebo môžu nachádzať osoby obmedzené na slobode.

Na medzinárodnej úrovni naplňa účel opčného protokolu **Podvýbor pre predchádzanie mučeniu a inému krutému, neľudskému alebo ponižujúcemu zaobchádzaniu alebo trestaniu Komisie proti mučeniu** (ďalej len „podvýbor pre prevenciu“). Na národnej úrovni dáva priestor jednotlivým štátom, ktoré podpíšu opčný protokol ustanoviť orgán, ktorý bude mať funkcie, ktoré mu prislúchajú ako **národnému preventívnemu mechanizmu**. Konkrétne článok 3 opčného protokolu zavádza národný element systému ochrany osôb proti mučeniu a inému krutému, neľudskému alebo ponižujúcemu zaobchádzaniu alebo trestaniu: „*Každý zmluvný štát ustanoví, určí alebo zachová na vnútroštátnej úrovni jeden alebo viacero kontrolných orgánov pre predchádzanie mučeniu a inému krutému, neľudskému alebo ponižujúcemu zaobchádzaniu alebo trestaniu (ďalej len „národný preventívny mechanizmus“).*“ Následne v čl. 17 je špecifikované, že zmluvný štát do jedného roka od ratifikácie opčného protokolu ustanoví alebo vytvorí jeden alebo viacero **nezávislých národných preventívnych mechanizmov** pre predchádzanie mučeniu na vnútroštátnej úrovni. Zriadenie národného preventívneho mechanizmu (ďalej aj len „NPM“) v jednotlivých zmluvných štátoch umožňuje efektívnu implementáciu medzinárodných štandardov na domácej – národnej úrovni. Tým, že je NPM trvalo umiestnený na území zmluvného štátu môže vykonávať častejšie návštevy a jednoduchšie udržiavať dialóg s príslušnými orgánmi.³

³ Opčný protokol k Dohovoru OSN proti mučeniu, Implementačný manuál, Asociácia na zabránenie mučenia, r. 2010, str. 47

Slovenská republika sa rozhodla kompetenciu NPM rozdeliť medzi trojicu už existujúcich orgánov, ktoré plnia úlohy im zverené v oblasti ochrany a podpory ľudských práv. Ide o **verejného ochrancu práv, komisára pre deti a komisára pre osoby so zdravotným postihnutím**. Požiadavka zverenia právomoci NPM medzi viaceré orgány vzišla z medzirezortného pripomienkového konania k návrhu zákona, ktorý navrhoval zverenie tejto právomoci výlučne verejnému ochrancovi práv. Vzhľadom k tomu predkladateľ pristúpil k tematickému rozdeleniu kompetencie medzi úrady, ktoré poskytujú ochranu konkrétnym skupinám osôb (komisár pre deti – miesta, kde sa nachádzajú alebo môžu nachádzať deti a komisár pre osoby so zdravotným postihnutím – miesta, kde sa nachádzajú alebo môžu nachádzať osoby so zdravotným postihnutím). Všetky ostatné miesta spadajú pod kompetenciu NPM, ktorá prislúcha verejnému ochrancovi práv. V prípadoch, keď nebude možné určiť príslušnosť niektorého z orgánov, kontrolu na danom mieste vykoná verejný ochranca práv (bližšie pozri bod 6).

Úlohou NPM nie je nahrádzať, ale dopĺňať existujúce formy kontroly a dohľadu realizované štátnymi orgánmi v súlade s národnou legislatívou.

Hlavnou úlohou NPM je právomoc **vykonávať systematické a pravidelné návštevy a prehliadky miest, kde sa nachádzajú alebo môžu nachádzať osoby obmedzené na ich slobode, v záujme predchádzania mučeniu a iného krutého, neľudského alebo ponižujúceho zaobchádzania alebo trestania**.

Opčný protokol v článku 4 všeobecne stanovuje o ktoré miesta ide, keď uvádza, že „V súlade s týmto protokolom každý zmluvný štát povolí prehliadky, prostredníctvom mechanizmu uvedeného v článkoch 2 a 3, na ktoromkoľvek mieste pod jeho jurisdikciou a kontrolou, kde sú alebo môžu byť osoby pozbavené ich slobody, buď na základe rozhodnutia vydaného štátnym orgánom alebo na jeho podnet, alebo s jeho schválením, alebo súhlasom (ďalej len „miesta zadržania“).“ V odseku 2 ďalej špecifikuje, že „Na účely tohto protokolu, pozbavenie slobody znamená akúkoľvek formu zadržania alebo uväznenia, alebo umiestnenia osoby vo verejnom alebo súkromnom zariadení, v ktorom sú osoby pod dohľadom, na základe príkazu ktoréhokoľvek súdneho, správneho alebo iného orgánu, ktoré táto osoba nie je oprávnená svojoľne opustiť.“.

Preventívny prístup, ktorý je základom opčného protokolu znamená, že interpretácia slovného spojenia „miesta, kde osoby sú alebo môžu byť pozbavené ich slobody“ by mal byť čo najširší, aby maximalizoval preventívny vplyv funkcie NPM. Opčný protokol neobsahuje žiaden zoznam miest, kde môže dôjsť k pozbaveniu slobody a zámerne je koncipovaný tak, aby podporoval široký prístup ohľadne týchto miest.⁴

Pri koncipovaní okruhu miest, o ktoré v podmienkach Slovenskej republiky ide, predkladateľ vychádzal v prvom rade z textu opčného protokolu, inšpiroval sa aj úpravou uvedenou v zákone č. 349/1999 Sb. o Verejnom ochránci práv v znení neskorších predpisov (pozri § 1 ods. 4 predmetného zákona), a bral ohľad aj na pôsobnosť jednotlivých úradov (úrady komisárov a kancelária verejného ochrancu práv) tak, ako je už teraz koncipovaná.

K novému odseku 2

⁴ Prevencia mučenia - Úloha národných preventívnych mechanizmov, Praktický sprievodca, Úrad vysokého komisára OSN pre ľudské práva, r. 2018, str. 7

V navrhovanej právnej úprave sa stanovuje, že verejný ochranca práv bude v sústave orgánov, ktoré budú vykonávať pôsobnosť NPM v pozícii koordinačného orgánu. Článok 17 opčného protokolu umožňuje určenie viacerých orgánov, ktoré budú túto pôsobnosť vykonávať. Slovenská republika pristúpila k rozdeleniu tejto kompetencie. Vzhľadom k tomu podvýbor pre prevenciu odporúča v týchto prípadoch, aby bol určený koordinačný orgán, ktorý bude koordinovať činnosť všetkých NPM v krajine najmä smerom navonok – vydávaním osobitnej správy z návštev miest, komunikáciou navonok smerom k spoločnosti, občanom, ako aj komunikáciou s podvýborom pre prevenciu, či vydávaním metodík vykonávania neohlásených návštev. Predkladateľ má súčasne za to, že pri aktuálnej štruktúre ľudskoprávných orgánov nie je vhodné, ani potrebné vytvárať nový orgán, ktorý by mal len koordinačnú úlohu a ako vhodnejšie sa javí využiť orgán, ktorý už existuje. Predkladateľ pri tomto prístupe vzal do úvahy aj ekonomické hľadisko. Verejný ochranca práv je priamo z Ústavy Slovenskej republiky konštituovaný ako nezávislý orgán, a teda disponuje ústavnou silou. Rozsah jeho právomocí je široký s ohľadom na okruh osôb, ktoré sa môžu na neho obrátiť. Zriadenie úradov komisárov bolo odôvodnené požiadavkou špecializácie riešenia podnetov a situácií súvisiacich so špecifickými zraniteľnými skupinami obyvateľstva. Vzhľadom na všeobecný charakter orgánu ochrany a podpory ľudských práv, ako aj jeho ústavnú silu, bol za koordinačný orgán určený práve verejný ochranca práv. Bližšie informácie k postaveniu verejného ochrancu práv ako koordinačného orgánu pozri v bode 6.

Všeobecné vymedzenie miest, na ktoré sa právomoc vykonávať systematické návštevy zo strany verejného ochrancu práv vzťahuje je premietnuté v znení obsiahnutom v § 3 ods. 2 druhá veta návrhu zákona ako *„miesta, kde sa nachádzajú alebo sa môžu nachádzať osoby obmedzené na slobode orgánmi verejnej moci s cieľom posilniť ochranu týchto osôb pred mučením, krutým, neľudským, ponižujúcim zaobchádzaním alebo trestaním a iným zlým zaobchádzaním, a to na základe podnetu alebo z vlastnej iniciatívy“*.

Navrhovaná právna úprava tak rozširuje pôsobnosť verejného ochrancu práv. Vzhľadom k tomu, že navrhovaná úprava kladie dôraz na prevenciu, pôsobnosť NPM sa bude vzťahovať aj na miesta, kde sa aktuálne žiadne osoby obmedzené na slobode nenachádzajú, ktoré však napríklad takému účelu slúžia alebo môžu slúžiť. Z výslovne uvedeného nového cieľa činnosti verejného ochrancu práv vyplýva, že sa nebude zameriavať len na formálne dodržiavanie zákonnosti.

Pôsobnosť verejného ochrancu práv sa v nadväznosti na to vzťahuje na všetky miesta, kde sa nachádzajú alebo môžu nachádzať osoby obmedzené na slobode, či už na základe zákonného oprávnenia alebo s tichým súhlasom orgánu verejnej moci. Miesta, kde sa nachádzajú alebo kde sa môžu nachádzať osoby obmedzené na osobnej slobode na základe odkázanosti na starostlivosť, na ktoré sa podľa opčného protokolu taktiež vzťahuje pôsobnosť NPM, spadajú pod pôsobnosť komisárov (bližšie pozri čl. IV body 4 a 9 tohto návrhu).

Toto všeobecné vymedzenie personálnej pôsobnosti je pre posilnenie právnej istoty a predvídateľnosti zákona doplnené demonštratívnym výpočtom zariadení, na ktoré sa pôsobnosť verejného ochrancu práv vzťahuje bez akejkoľvek pochybnosti (viď. nový odsek 3).

K novému odseku 3

V odseku 3 sú uvedené konkrétne miesta, ktorých sa predmetné návštevy zo strany verejného ochrancu práv ako NPM, ale aj zo strany podvýboru pre prevenciu, môžu týkať. Je

dôležité pripomenúť, že ide o demonštratívny výpočet. Preventívny prvok, ktorý je základným princípom zavedeným opčným protokolom vzťahujúcim sa k jeho účinnému uplatňovaniu predpokladá, že nie je žiaduce obmedziť právomoc iba na konkrétne vymenované miesta. Takýmto prístupom by sa zmarila základná funkcia zavedená opčným protokolom. Osoby obmedzené na slobode sa môžu nachádzať na miestach, ktoré by nespádali pod žiadne z vymenovaných zariadení alebo miest, avšak v skutočnosti slúžia na takýto účel. Opčný protokol predpokladá široký prístup k výkladu týchto miest. Napriek tomu, ako je uvedené vyššie, pre posilnenie právnej istoty sú v odseku 3 uvedené zariadenia, na ktoré sa pôsobnosť verejného ochrancu práv vzťahuje bez akejkoľvek pochybnosti.

Aktuálne ide predovšetkým o tieto zariadenia:

ústavy na výkon trestu odňatia slobody, ústavy na výkon väzby, nemocnica pre obvinených a odsúdených, t. j. zariadenia, v ktorých sa vykonáva väzba v trestnom konaní, trest odňatia slobody, prípadne ochranné liečenie podľa zákona č. 475/2005 Z. z. o výkone trestu odňatia slobody a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov a zákona č. 221/2006 Z. z. o výkone väzby v znení neskorších predpisov;

detenčný ústav podľa § 81 a nasl. Trestného zákona, § 462 a nasl. Trestného poriadku a podľa zákona č. 231/2019 Z. z. o výkone detencie a o zmene a doplnení niektorých zákonov (prvý detenčný ústav na Slovensku sa nachádza v Hronovciach)⁵;

policajné zariadenia, t. j. zariadenie pre zaistenie štátneho príslušníka tretej krajiny (§ 2 ods. 1 písm. t) zákona č. 404/2011 Z. z. o pobyte cudzincov a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení zákona č. 82/2017 Z. z.), v ktorom je štátny príslušník tretej krajiny umiestnený na základe rozhodnutia o zaistení podľa § 88 alebo 88a zákona č. 404/2011 Z. z. o pobyte cudzincov a o zmene a doplnení niektorých zákonov a celý policajného zaistenia podľa § 42 zákona č. 171/1993 Z. z. o Policajnom zbore v znení neskorších predpisov slúžiace na umiestnenie zatknutých (§ 73 Trestného poriadku), zadržaných (§ 85 a 86 Trestného poriadku), predvedených - svedkov na základe príkazu súdu (§ 88 Trestného poriadku), zaistených osôb (§ 19 zákona o Policajnom zbore), osôb prevzatých na vykonanie procesných úkonov alebo osôb, ktoré majú byť dodané do väzby alebo do výkonu trestu odňatia slobody (§ 42 zákona o Policajnom zbore);

azylové zariadenia zriaďované podľa § 37 zákona č. 480/2002 Z. z. o azyle a o zmene a doplnení niektorých zákonov, t. j. záchytný tábor, pobytový tábor, prijímacie centrum a humanitné centrum.

Pôsobnosť verejného ochrancu práv sa vzťahuje aj na **miesta, kde sa vykonáva karanténa alebo izolácia osôb** pri opatreniach na predchádzanie vzniku a šírenia prenosných ochorení podľa zákona č. 355/2007 Z. z. o ochrane, podpore a rozvoji verejného zdravia a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov, a to izolácia v domácom prostredí alebo v zdravotníckom zariadení, prípadne inom určenom zariadení (podľa § 12 ods. 2 písm. f)) a karanténa, t. j. izolácia osoby podozrivej z nákazy, jej vyšetrovanie a pozorovanie v rámci lekárskeho dohľadu v zdravotníckom zariadení, v domácom prostredí alebo v inom jej

⁵ Ministerstvo zdravotníctva Slovenskej republiky vydalo s účinnosťou od 1. januára 2022 zriaďovaciu listinu pre Detenčný ústav Hronovce, so sídlom organizácie: Dr. Jána Zelenyáka 65, 935 61 Hronovce, IČO: 54 339 448 a zverejnilo ju vo Vestníku Ministerstva zdravotníctva Slovenskej republiky zo 17. januára 2022 pod číslom: S25969-2021-SSMŠZPFKPO-1. Podľa informácií doručených MS SR z Ministerstva zdravotníctva Slovenskej republiky by sa mal detenčný ústav v zmysle úloh uložených ministrovi zdravotníctva uznesením vlády Slovenskej republiky sprevádzkovať k 01. 11. 2022 a právna úprava upravujúca poskytovanie ústavnej zdravotnej starostlivosti v detenčnom ústave a zmeny súvisiacich právnych predpisov by mal minister zdravotníctva spoločne s ministerskou spravodlivosťou predložiť na rokovanie vlády Slovenskej republiky do 31. 08. 2022.

prírodzenom sociálnom prostredí (§ 12 ods. 2 písm. f) zákona v spojení s § 18 ods. 4 vyhlášky Ministerstva zdravotníctva Slovenskej republiky č. 585/2008 Z. z., ktorou sa ustanovujú podrobnosti o prevencii a kontrole prenosných ochorení).

Vzhľadom k tomu, že opčný protokol je medzinárodnou zmluvou, ktorá má prednosť pred zákonmi, oprávnenie NPM vstupovať na miesta vymedzené v odsekoch 2 a 3 nie je potrebné upravovať v osobitných zákonoch vzťahujúcich sa ku konkrétnym už existujúcim zariadeniam alebo miestam. Opčný protokol sa vzťahuje na celé územie Slovenskej republiky, t. j. na všetky miesta a zariadenia, ktoré spadajú pod článok 4 opčného protokolu.

K bodu 3

Článok 21 opčného protokolu zakazuje akékoľvek represálie voči komukoľvek (či osobe alebo organizácii) len preto, že komunikuje a zdieľa s NPM informácie. Takáto úprava je opodstatnená a dôležitá na zaistenie osobnej bezpečnosti osôb, a na zaistenie toho, aby sa osoby a organizácie cítili bezpečne v prípade, že sa rozhodnú pristúpiť ku komunikácii s NPM. Avšak na to, aby článok 21 ods. 1 opčného protokolu bol naozaj účinne aplikovateľný, osoby musia vopred vedieť, že sú chránené proti postihu za informovanie NPM. Preto by mali byť ustanovenia článku 21 inkorporované priamo do vnútroštátnej právnej úpravy prijatej na vykonávanie opčného protokolu.⁶

Ochrana opísaná v článku 21 sa musí vzťahovať aj na informácie, o ktorých môžu štátne orgány alebo iné subjekty tvrdiť, že sú nepravdivé, pretože inak by ochrana, na ktorú sa vzťahuje tento článok bola zmarená.⁷

Novo-doplnený odsek 9 je takýmto ustanovením vo vnútroštátnej legislatíve. Vzhľadom na zaslané pripomienky v rámci medzirezortného pripomienkového konania a absentujúcu právnu úpravu, predkladateľ pristúpil k rozšíreniu tejto ochrany nad rámec článku 21 ods. 1 opčného protokolu na všetky oznámenia, podnety a informácie, ktoré budú poskytnuté verejnému ochrancovi práv v súvislosti s výkonom jeho úloh podľa zákona.

Rovnaké ustanovenie je analogicky doplnené aj do právneho predpisu upravujúceho postavenie komisárov vo vzťahu k výkonu ich pôsobnosti NPM (viď. čl. IV bod 11).

K bodu 4

Verejný ochranca práv je oprávnený vstupovať do objektov orgánov verejnej správy, a to aj bez predchádzajúceho upozornenia už v zmysle súčasného právneho stavu. Napriek tomu, že výslovné zakotvenie oprávnenia vstupovať do objektov verejnej správy (§ 17 ods. 1 písm. a) zákona č. 564/2001 Z. z. o verejnom ochrancovi práv) „bez predchádzajúceho oznámenia“ v zákone nie je uvedené, z podstaty výkonu už teraz zverenej pôsobnosti vyplýva, že takéto návštevy môže verejný ochranca práv vykonávať a vykonáva aj bez predchádzajúceho upozornenia (nie výlučne).

Predkladateľ však považuje za nevyhnutné odstrániť akékoľvek interpretačné pochybnosti o tomto oprávnení (nielen) v súvislosti s výkonom pôsobnosti NPM. Limitovanie

⁶ viď *Opčný protokol k Dohovoru OSN proti mučeniu, Implementačný manuál*, Asociácia na zabránenie mučenia, r. 2010, str. 98

⁷ Tamtiež, str. 99

výkonu funkcie národného preventívneho mechanizmu predchádzajúcim oznámením/upozornením by bolo v rozpore s jeho účelom, ako aj v rozpore s opčným protokolom.

Cieľom systému návštev zavedeného opčným protokolom je zabrániť mučeniu a inému krutému, neľudskému alebo ponižujúcemu zaobchádzaniu alebo trestaniu. Preventívna funkcia návštev na miestach zadržania sa napĺňa dvomi spôsobmi: a) majú odstrašujúci účinok a b) prispievajú k zmierneniu rizika mučenia a iného zlého zaobchádzania. Bohaté skúsenosti organizácií ako ICRC⁸ a CPT⁹ preukázali, že pravidelné návštevy miest zadržania môžu byť mimoriadne účinné pri predchádzaní mučeniu a iného zlého zaobchádzania. Už len samotná možnosť, že miesto zadržania môže byť predmetom neohlásenej externej kontroly môže mať významný odstrašujúci účinok.¹⁰

Usmernenia pre národné preventívne mechanizmy, ktoré v roku 2010 vydal podvýbor pre prevenciu vo svojej tretej časti (Základné otázky týkajúce sa činnosti NPM) výslovne uvádzajú, že štát zabezpečí, aby NPM bol schopný vykonávať návštevy spôsobom a s frekvenciou, o ktorej sám NPM rozhodne. „*To zahŕňa možnosť vykonávať súkromné rozhovory s osobami pozbavenými osobnej slobody a právo vykonávať neohlásené návštevy [to znamená bez predchádzajúceho upozornenia] kedykoľvek a vo všetkých miestach slúžiacich na obmedzenie slobody v súlade s ustanoveniami opčného protokolu.*“¹¹

Podvýbor pre prevenciu taktiež v roku 2016 vo svojom Analytickom hodnotiacom nástroji pre národné preventívne mechanizmy opätovne zdôraznil potrebu vykonávania návštev bez predchádzajúceho upozornenia. V časti III „Organizácia NPM“ jasne stanovuje minimálne požiadavky, ktoré by mala obsahovať národná legislatíva upravujúca NPM. Medzi ne, okrem iného, zaraďuje aj „*právomoc NPM slobodne si zvoliť miesta, kde sa nachádzajú osoby pozbavené slobody, v ktorých vykoná návštevy; právomoc pravidelne skúmať zaobchádzanie s osobami pozbavenými slobody na týchto miestach; zvoliť načasovanie takýchto návštev a určiť, či majú byť takéto návštevy ohlásené alebo neohlásené; a mať neobmedzený prístup do všetkých častí priestorov a zariadení*“ atď.¹²

Hlavnou funkciou NPM pri plnení jeho preventívnej úlohy je práve vykonávanie návštev, ktoré môžu byť neohlásené, v miestach, kde sa nachádzajú osoby pozbavené osobnej slobody. Aj keď text opčného protokolu výslovne nepoužíva pojem „neohlásené návštevy“, táto právomoc je zakotvená v článku 12 písm. a), článku 14 písm. c) a článku 20 písm. c).¹³ Všetky materiály, ktoré boli vydané na bližšie vysvetlenie ustanovení opčného protokolu (nielen tie, ktoré vydal podvýbor pre prevenciu) sa zhodujú v tom, že orgán, ktorý vykonáva pôsobnosť

⁸ International Committee of the Red Cross, v slovenskom preklade Medzinárodný výbor Červeného kríža

⁹ European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment, v slovenskom preklade Európsky výbor na zabránenie mučenia a neľudského či ponižujúceho zaobchádzania alebo trestania

¹⁰ *Opčný protokol k Dohovoru OSN proti mučeniu, Implementačný manuál*, Asociácia na zabránenie mučenia, r. 2010, str. 19

¹¹ *Usmernenia pre národné preventívne mechanizmy*, Podvýbor pre predchádzanie mučeniu a inému krutému, neľudskému alebo ponižujúcemu zaobchádzaniu alebo trestaniu, r. 2010, časť III, bod 25.

¹² *Analytický hodnotiaci nástroj pre národné preventívne mechanizmy*, Podvýbor pre predchádzanie mučeniu a inému krutému, neľudskému alebo ponižujúcemu zaobchádzaniu alebo trestaniu, r. 2016, časť III, bod 12, písmeno a) a b); rovnako aj časť II bod 8

¹³ *Opčný protokol k Dohovoru OSN proti mučeniu, Implementačný manuál*, Asociácia na zabránenie mučenia, r. 2010, str. 42 a str. 77

NPM v štáte musí mať oprávnenie vykonávať neohlásené návštevy.¹⁴ Materiály tiež upozorňujú na to, že takéto oprávnenie by malo byť súčasťou vnútroštátnej legislatívy, ktorá obsahuje úpravu NPM v tej-ktorej krajine.¹⁵ Odporúča sa ich tiež vykonávať v rôznych časoch počas dňa, vrátane noci.¹⁶

V praxi však môžu byť niektoré návštevy ohlásené vopred. Ide najmä o dlhšie podrobnejšie kontroly v konkrétnom zariadení – zabezpečí sa tým plynulý chod a produktívnejšia návšteva v zariadení (zabezpečenie prítomnosti osôb zodpovedných za inštitúciu, zabezpečenie všetkej potrebnej dokumentácie a pod.). „*Uskutočňovanie kratších neohlásených návštev je však jediný spôsob, ako si môže NPM byť istý skutočným obrazom každodennej reality miest zadržania.*“¹⁷

Predkladateľ nad rámec návrhu zákona pre jasnosť veci zdôrazňuje, že oprávnením vykonávať neohlásené návštevy v miestach podľa článku 4 opčného protokolu priamo z textu opčného protokolu (článok 14) disponuje aj podvýbor pre prevenciu (t. j. medzinárodný prvok v rámci dvoj-pilierového systému ochrany).

K bodu 5

Všeobecne

S ohľadom na to, že pôsobnosť NPM budú vykonávať viaceré orgány a verejný ochranca práv bol určený ako koordinačný orgán, stanovujú sa v novom § 22a pravidlá vzájomnej spolupráce, riešenie prípadov, v ktorých by nebolo jednoznačné, ktorý orgán je príslušný na vykonanie návštevy na konkrétnom mieste a oprávnenia, ktoré prislúchajú len verejnému ochrancovi práv z titulu koordinačného orgánu.

V prípade delenia jednej pôsobnosti medzi viaceré orgány je nepochybné, že na efektívny výkon tejto pôsobnosti je potrebné, aby sa všetky príslušné orgány vzájomne rešpektovali a boli ochotné poskytovať si navzájom potrebnú súčinnosť. Z hľadiska prehľadnosti zákona (vzhľadom na legislatívny jazyk a všeobecne platné legislatívne pravidlá) nie je žiaduce upravovať každú situáciu, ktorá by mohla vzniknúť a vyžadovala by si prepojenie príslušných orgánov, ich vzájomnú komunikáciu či spoluprácu. Predkladateľ má za to, že všetky relevantné orgány sledujú spoločný cieľ, ktorý je im týmto návrhom zákona zverený a sú schopné a ochotné spoločne sa na ňom podieľať, spolupracovať a poskytovať si súčinnosť v najväčšej možnej miere. V tomto ustanovení sa preto ustanovujú len základné kontúry či princípy vzájomnej spolupráce orgánov, ktoré v podmienkach Slovenskej republiky vykonávajú úlohy národného preventívneho mechanizmu.

K novému odseku 1

¹⁴ Pozri *Zavedenie a určenie národných preventívnych mechanizmov*, Asociácia na zabránenie mučenia, r. 2006, str. 55; *Opčný protokol k Dohovoru OSN proti mučeniu, Implementačný manuál*, Asociácia na zabránenie mučenia, r. 2010, napr. str. 42, 77, 233; či *Prevencia mučenia - Úloha národných preventívnych mechanizmov, Praktický sprievodca*, Úrad vysokého komisára OSN pre ľudské práva, r. 2018, str. 21

¹⁵ Napríklad *Zavedenie a určenie národných preventívnych mechanizmov*, Asociácia na zabránenie mučenia, r. 2006, časť 6.5 Odporúčania asociácie, str. 62

¹⁶ *Prevencia mučenia - Úloha národných preventívnych mechanizmov, Praktický sprievodca*, Úrad vysokého komisára OSN pre ľudské práva, r. 2018, str. 21

¹⁷ *Opčný protokol k Dohovoru OSN proti mučeniu, Implementačný manuál*, Asociácia na zabránenie mučenia, r. 2010, str. 233; *Zavedenie a určenie národných preventívnych mechanizmov*, Asociácia na zabránenie mučenia, r. 2006, str. 55

Verejný ochranca práv je oprávnený vydávať závery, správy, odporúčania (bližšie pozri bod 6 a 7), ktoré sú vydávané v súvislosti s jednotlivými návštevami. Tieto závery, správy a odporúčania môžu adresovať konkrétne zistenia z vykonanej návštevy a odporučiť akým spôsobom odstrániť zistené nedostatky alebo zvýšiť štandard v ochrane osôb pred zlým zaobchádzaním. V závislosti od charakteru zistení môžu byť adresované priamo monitorovanému subjektu alebo inému zodpovednému orgánu verejnej správy. Zároveň môže verejný ochranca práv tieto závery, správy, odporúčania ďalej publikovať a šíriť za účelom naplnenia preventívnej funkcie. Popri týchto osobitných záveroch, správach a odporúčaníach, verejný ochranca práv vypracúva aj osobitnú správu o priebehu a výsledkoch návštev (bližšie pozri bod 6 a 7).

Poskytnutie súčinnosti pri vypracovávaní výročnej správy o priebehu a výsledku návštev, ktoré všetky tieto tri orgány vykonávajú v rámci svojej pôsobnosti NPM, je upravené v samostatnom ustanovení, ktoré sa venuje vypracovávaniu správ z činnosti verejného ochrancu práv. Bližšie pozri bod 7 tohto návrhu - § 23 nový odsek 2 druhá veta.

K novému odseku 2

Toto ustanovenie rieši situáciu, keď má verejný ochranca práv vykonať návštevu alebo počas vykonávania návštevy zistí, že na mieste sa nachádza aj osoba, ktorá je dieťaťom či osobou so zdravotným postihnutím alebo ich kombináciou. V takom prípade, na účel zachovania čo najväčšej expertízy, sa určuje, že verejný ochranca práv o tejto skutočnosti upovedomí aj príslušného komisára. Návrh zákona neobsahuje ustanovenie, v ktorom by sa ukladala tomu zodpovedajúca povinnosť zo strany komisárov zúčastniť sa na takejto návšteve a spôsob poskytnutia súčinnosti v podobe expertízy príslušného komisára je ponechaný na orgány vykonávajúce pôsobnosť NPM.

Vzhľadom k tomu, že v takom prípade by bola priamo z osobitného zákona o komisároch daná pôsobnosť aj toho-ktorého komisára (z dôvodu osobnej charakteristiky osoby pozbavenej slobody nachádzajúcej sa na danom mieste), je zrejmé, že upovedomený komisár je už v zmysle svojej pôsobnosti povinný chrániť záujmy dieťaťa, resp. osoby so zdravotným postihnutím, a príp. sa návštevy zúčastniť (ak je to vzhľadom na časovú dostupnosť možné), realizovať vlastnú návštevu alebo iným vhodným spôsobom poskytnúť verejnému ochrancovi práv súčinnosť.

Rovnaké pravidlo je stanovené aj vzájomne pre komisárov v osobitnom zákone upravujúcom postavenie komisárov pre prípad kombinácie viacerých črt zraniteľnosti osoby (viď čl. IV bod 12).

K novým odsekmi 3 a 4

V tomto ustanovení sa upravujú aj prípady tzv. sporov o príslušnosť. V prípade, keď vznikne situácia, že viacero z orgánov bude mať za to, že je príslušných na vykonanie návštevy, stanovuje sa pravidlo, podľa ktorého návštevu na danom mieste vykonajú všetky orgány, ktoré sa cítia byť príslušné (§ 22a ods. 3). Naopak, v prípade negatívneho sporu o príslušnosť, keď nie je jednoznačné, ktorý orgán je príslušný alebo podľa stanovených pravidiel sa nedá príslušnosť určiť, návštevu na danom mieste vykoná verejný ochranca práv, a to práve z titulu, že je v postavení koordinačného orgánu (§ 22a ods. 4).

K bodom 6 a 7

Opčný protokol v článku 23 zaväzuje zmluvné štáty „zverejniť a šíriť ročné správy národných preventívnych mechanizmov“. Vo svojich predbežných usmerneniach, podvýbor pre prevenciu (SPT) opätovne zopakoval, že výročná správa by mala byť zverejnená v súlade s článkom 23 opčného protokolu. Výročná správa NPM predstavuje dôležitý nástroj komunikácie a jej účelom je:

- zviditeľnenie NPM;
- informovanie príslušných aktérov a verejnosti o činnosti a fungovaní NPM;
- zistenie a analýza kľúčových problémov týkajúcich sa prevencie mučenia;
- navrhovanie odporúčaní;
- meranie pokroku (alebo nedostatočného pokroku) v prevencii mučenia a
- nadviazanie a udržanie dialógu s príslušnými orgánmi.¹⁸

Opčný protokol neobsahuje žiadne špecifické požiadavky týkajúce sa zverejňovania a šírenia výročnej správy, ani ustanovenia o postupe pri podávaní výročných správ. Cieľovou skupinou výročnej správy NPM preto nie je podvýbor pre prevenciu (SPT). Avšak zasielanie kópie výročnej správy tomuto podvýboru je dôležité a treba ho považovať za jeden zo spôsobov udržiavania priameho kontaktu s podvýborom.

Predkladateľ preto zvolil spôsob zverejňovania správy o priebehu a výsledkoch návštev vykonávaných podľa navrhovaného § 3 ods. 2 rovnakou formou ako je tomu pri správe o činnosti, ktorú verejný ochranca práv každoročne vydáva (ide však o dve samostatné správy).

Verejný ochranca práv bude ako koordinačný orgán vypracúvať osobitnú správu o priebehu a výsledkoch návštev vykonávaných v rámci pôsobnosti národného preventívneho mechanizmu. Na to, aby táto správa bola komplexná, zavádza sa pre komisárov povinnosť poskytnúť mu súčinnosť vo forme poskytnutia správy o priebehu a výsledku návštevy, ktorú uskutočnil niektorý z komisárov v rámci svojej NPM pôsobnosti. Je úlohou verejného ochrancu práv skompletizovať jednotnú správu v rámci pôsobnosti NPM a zahrnúť do nej výsledky z návštev všetkých troch orgánov vykonávajúcich úlohy NPM na Slovensku.

Verejnému ochrancovi práv nič nebráni v tom, aby predmetnú správu zasielal aj iným medzinárodným či regionálnym orgánom. Či sa tak rozhodne urobiť, je na jeho uvážení, avšak takáto prax podporuje zdieľanie informácií a podnecovanie k diskusii ohľadne prevencie mučenia. Medzi takéto orgány môžeme zaradiť napríklad podvýbor pre prevenciu zriadený opčným protokolom, Výbor proti mučeniu zriadený Dohovorom proti mučeniu a inému krutému, neľudskému alebo ponižujúcemu zaobchádzaniu alebo trestaniu, (skratka „CAT“), Európsky výbor na zabránenie mučeniu a neľudskému či ponižujúcemu zaobchádzaniu alebo trestaniu zriadený Európskym dohovorom na zabránenie mučeniu a neľudskému či ponižujúcemu zaobchádzaniu alebo trestaniu (skratka „CPT“).

Podľa implementačného manuálu, v prípade, že NPM je súčasťou už existujúceho orgánu, ktorý vydáva svoju výročnú správu, výročná správa NPM by mala byť vypracovaná ako samostatná správa a takto byť aj zverejnená. Manuál ďalej uvádza, že výročná správa NPM by mala zahŕňať všetky aspekty práce NPM, vrátane pripomienok k existujúcej alebo

¹⁸ *Opčný protokol k Dohovoru OSN proti mučeniu, Implementačný manuál, Asociácia na zabránenie mučenia, r. 2010, str. 245-246*

navrhovanej legislatíve a spolupráce s príslušnými orgánmi a inými aktérmi.¹⁹ Výročná správa NPM by mala obsahovať nielen všeobecné informácie o fungovaní a činnosti NPM v priebehu roka, ale mala by obsahovať aj poriadnu hĺbkovú analýzu otázok týkajúcich sa prevencie mučenia. NPM má najlepšiu pozíciu na to, aby poskytla hĺbkovú analýzu kľúčových rizikových faktorov, osvedčených postupov na rôznych typoch miest zadržania a ďalších problémov týkajúcich sa pozbavenia osobnej slobody a predchádzania mučeniu.²⁰

Žiaden článok obsiahnutý v opčnom protokole (vrátane článku 23) nijakým spôsobom nebráni NPM v rozhodnutí zverejniť aj ďalšie správy, ktoré vypracuje (iné ako „len“ výročnú správu), a to osobitne samostatné správy z vykonaných návštev. NPM sa môže tiež rozhodnúť zverejniť aj tematickú správu venovanú konkrétnemu problému, v prípade, že by sa určitý typ problému vyskytoval, resp. k nemu dochádzalo vo viacerých inštitúciách.²¹

Na tomto mieste je vhodné uviesť tiež, že v zmysle článku 19 písm. c) opčného protokolu musí mať NPM právomoc predložiť návrhy a pripomienky týkajúce sa či už existujúcej alebo navrhovanej legislatívy, či už tak spraví v rámci svojej výročnej správy alebo v samostatných správach z jednotlivých návštev alebo v inej osobitnej správe.²²

Osobitne dôležité je poukázať na to, že takéto správy nesmú obsahovať osobné údaje bez výslovného súhlasu osoby, ktorej sa týkajú, avšak NPM môže do týchto správ zahrnúť súhrnné informácie/údaje alebo údaje, ktoré budú spracované z osobných údajov iným spôsobom tak, aby boli v plnej miere anonymné.²³

K bodu 8

Z praxe verejného ochrancu práv vyplynula potreba v zákone výslovne zakotviť, že oprávnenia, ktoré sú priznané verejnému ochrancovi práv v § 17 je oprávnený vykonávať aj zamestnanec kancelárie verejného ochrancu práv (nielen samotný verejný ochranca práv osobne), a to na základe písomného poverenia verejného ochrancu práv. Poverenie zamestnanca kancelárie verejného ochrancu práv nemusí byť viazané na konkrétne prípady absencie verejného ochrancu práv (napr. práceneschopnosť), ale jeho účelom je zabezpečiť, aby zamestnancom kancelárie verejného ochrancu práv bol umožnený výkon najmä čiastkových oprávnení potrebných pre získanie podkladov a vybavenie podnetu tak, aby nemusel byť pri každom úkone nevyhnutne prítomný verejný ochranca práv osobne.

Vzhľadom na rozsah činností, ktoré verejný ochranca práv vykonáva ako aj potrebu vykonávania systematických návštev zariadení a miest podľa § 3 ods. 3, nie je realistické predpokladať, že sa verejný ochranca práv môže osobne zúčastniť každého úkonu potrebného pre riadny a efektívny výkon svojej funkcie. Osobitne v prípadoch potreby dodatočnej návštevy zariadenia, napríklad za účelom nahliadnutia do dokumentácie či preskúmania vysporiadania sa subjektu s navrhnutými odporúčaniami a podobne.

Poverenie na výkon oprávnení podľa § 17 zákona musí mať písomnú formu a obsahovať minimálne identifikačné údaje povereného zamestnanca, rozsah udelených oprávnení

¹⁹ Tamtiež, str. 246

²⁰ Tamtiež, str. 246

²¹ Tamtiež, str.103

²² *Zavedenie a určenie národných preventívnych mechanizmov*, Asociácia na zabránenie mučenia, r. 2006, str. 67

²³ Tamtiež, str. 67

a v prípade, ak je viazané na vykonanie systematickej návštevy, označenie zariadenia alebo miesta podľa § 3 ods. 3 zákona, kde sa má návšteva uskutočniť.

Obdobné ustanovenie je obsiahnuté aj v prípade oboch komisárov (pozri § 7 ods. 4 a § 13 ods. 4 zákona č. 176/2015 Z. z. o komisárovi pre deti a komisárovi pre osoby so zdravotným postihnutím a o zmene a doplnení niektorých zákonov).

K bodu 9

Na základe pripomienky uplatnenej v rámci medzirezortného pripomienkového konania (LP/2021/391) zo strany Úradu pre normalizáciu, metrológiu a skúšobníctvo Slovenskej republiky (Úrad vlády Slovenskej republiky, odbor legislatívy ostatných ústredných orgánov štátnej správy) bol text uvedených bodov prílohy (katalógu činností zamestnancov Kancelárie verejného ochrancu práv remeselných, manuálnych alebo manipulačných s prevahou fyzickej práce pri výkone práce vo verejnom záujme), ktorý odkazuje na technické normy, upravený tak, aby bola zachovaná dobrovoľnosť dodržiavania technickej normy.

Dôvodom zmeny bolo dosiahnutie súladu s priamo účinným nariadením Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) č. 1025/2012 o európskej normalizácii, v ktorom sa norma definuje ako technická špecifikácia prijatá uznaným normalizačným orgánom, s ktorou súlad nie je povinný. K zmene tak došlo preto, že riešenie obsiahnuté v technickej norme má byť len jednou z možností ako dosiahnuť súlad s právnym predpisom, nie jediným. Technické normy sa považujú za minimálne odporúčané technické riešenie a ich dodržanie zabezpečuje používateľovi splnenie požiadaviek, ktoré z nich vyplývajú. Podľa § 3 ods. 10 zákona č. 60/2018 Z. z. o technickej normalizácii je dodržiavanie slovenskej technickej normy alebo technickej normalizačnej informácie dobrovoľné.

K čl. II

Na základe odporúčaní Európskej komisie a vytýkaných nedostatkov v súvislosti s právnou úpravou Slovenského národného strediska pre ľudské práva je najmä vzhľadom na prebiehajúce konanie EU Pilot 4446/13/JUST voči Slovenskej republike potrebné uviesť vnútroštátnu úpravu na poli ochrany ľudských práv do súladu so štandardmi Európskej únie. Z tohto dôvodu sa navrhuje doplnenie mandátu Slovenského národného strediska pre ľudské práva na vypracovanie správ o požiadavku nezávislosti týchto správ.

K čl. III

K bodu 1

Vzhľadom na úpravu oprávnenia komisára pre osoby so zdravotným postihnutím (viď bod 3 čl. III predloženého návrhu zákona) a vypustenie § 25 ods. 8 (viď bod 6 čl. III predloženého návrhu zákona) dochádza k vypusteniu nadbytočného ustanovenia.

K bodu 2

Upravuje sa vnútorný odkaz v zákone vzhľadom k tomu, že došlo k prečíslovaniu odsekov po vypustení jedného z odsekov v § 25 (viď bod 6 čl. III predloženého návrhu zákona).

K bodu 3 a 4

Na to, aby NPM mohol vykonávať zverené právomoci efektívne je nutné, aby mal v zmysle článku 20 opčného protokolu prístup k informáciám. Priamo z textu opčného protokolu vyplýva pre zmluvné štáty záväzok na účel umožnenia NPM vykonávať jeho mandát poskytnúť mu:

- prístup ku všetkým informáciám týkajúcich sa počtu osôb pozbavených osobnej slobody v miestach zadržania definovaných podľa článku 4, ako aj počet týchto miest a ich presných umiestnení (článok 20 písm. a);
- prístup ku všetkým informáciám týkajúcich sa zaobchádzania s týmito osobami, ako aj podmienok ich zadržania (článok 20 písm. b).

Rozsah informácií, ktoré pokrýva článok 20 písm. b) opčného protokolu je mimoriadne široký. Patria sem napríklad súhrnné, ako aj individuálne lekárske záznamy, podmienky stravovania, hygienické opatrenia, harmonogramy (vrátane záznamov o čase strávenom v celách, cvičením, čase strávenom vo vnútri a vonku, ako aj o čase venovanej práci, atď.), opatrenia prijaté na predchádzanie samovrážd, disciplinárne záznamy atď.²⁴

V nadväznosti na to, že NPM sa tak pri výkone svojej pôsobnosti oboznamuje so širokým okruhom osobných informácií, povinnosť zmluvného štátu poskytovať informácie sa musí vykladať v spojení s príslušnou povinnosťou NPM rešpektovať dôverný charakter informácií, a to aj nezverejnením akýchkoľvek osobných údajov bez výslovného súhlasu dotknutej osoby (osôb) (článok 21 ods. 2 opčného protokolu).²⁵

Je zrejmé, že aby mohol NPM vykonávať svoje funkcie, musí mať prístup k špecifickým, potenciálne veľmi citlivým informáciám o jednotlivých zadržovaných osobách. Asi najzrejmším príkladom sú práve individuálne lekárske/zdravotné záznamy. Prístup k týmto informáciám je však nevyhnutný na to, aby si NPM mohol precízne a efektívne vykonávať svoje právomoci. Je v záujme zmluvného štátu, aby NPM poskytol všetky potrebné informácie, keďže na ich základe je možné odhaliť pochybenia, ku ktorým môže dochádzať a štát o nich zatiaľ nemusí mať vedomosť, prípadne umožní predchádzať neželaným situáciám. Osobitne, avšak nielen, treba zdôrazniť potrebu tohto opatrenia v prípadoch, kedy bude NPM vykonávať návštevy v zdravotníckych zariadeniach (vrátane psychiatrických), keď je pre naplnenie úlohy NPM nevyhnutné získať prístup napríklad k údajom o podaných liečivách a ich dávkach.

V nadväznosti na uvedené informácie, navrhovaná úprava dopĺňa oprávnenie verejnému ochrancovi práv, komisárovi pre osoby so zdravotným postihnutím a komisárovi pre deti nahliadať do zdravotnej dokumentácie v súvislosti s výkonom ich činnosti ako NPM.

Oprávnenie komisára pre osoby so zdravotným postihnutím nahliadať do zdravotnej dokumentácie je už teraz zahrnuté v aktuálne platnej a účinnej právnej úprave (písmeno p)). Predkladaným návrhom zákona sa toto oprávnenie precizuje a zjednocuje s terminológiou použitou v tomto ustanovení zákona. V príslušnom ustanovení ide iba o zjednotenie terminológie pre všetky tri orgány, ktoré vykonávajú obdobné úlohy na úseku ľudských práv a rozšírenie oprávnenia nahliadať do zdravotnej dokumentácie vo vzťahu k novo-nadobudnutej

²⁴ *Zavedenie a určenie národných preventívnych mechanizmov*, Asociácia na zabránenie mučenia, r. 2006, str. 58; rovnako aj *Opčný protokol k Dohovoru OSN proti mučeniu, Implementačný manuál*, Asociácia na zabránenie mučenia, r. 2010, str. 95

²⁵ *Opčný protokol k Dohovoru OSN proti mučeniu, Implementačný manuál*, Asociácia na zabránenie mučenia, r. 2010, str. 95

právomoci NPM, na ktorej efektívne uplatňovanie je priamo v zmysle opčného protokolu zmluvný štát povinný poskytnúť prístup ku všetkým potrebným informáciám na riadny výkon tejto pôsobnosti (pozri čl. 20 opčného protokolu).

Je žiaduce, aby právne predpisy boli čo najviac prehľadné, jednoznačné a jasné. Práve jednotný spôsob vymedzenia oprávnenia nahliadať do zdravotnej dokumentácie zo strany ľudskoprávných orgánov, ktoré všetky vykonávajú úlohy v oblasti NPM, ako aj prešetrovanie podnetov obyvateľov Slovenskej republiky, ktorí sa domnievajú, že boli porušené ich práva zabezpečené medzinárodnými zmluvami, ktorými je Slovenská republika viazaná, Ústavou Slovenskej republiky či príslušnými zákonmi, k tomu prispieva.

Zároveň vzhľadom na to, že verejný ochranca práv už za súčasnej právnej úpravy vykonáva prešetrenia pochybení orgánov verejnej moci, je žiaduce, dokonca až nevyhnutné, aby mal možnosť pri prešetrovaní podnetu a pri výkone svojich právomocí s tým súvisiacich plnú možnosť oboznámiť sa so zdravotnými záznamami, resp. so zdravotnou dokumentáciou dotknutých osôb na účel prešetrenia podaného podnetu. Z postavenia, ktoré je verejnému ochrancovi práv priznané ústavou a bližšie rozpracované v zákone v štruktúre orgánov zriadených na ochranu a podporu ľudských práv, je zrejmé, že obmedzenie jeho prístupu k týmto informáciám vytvára prekážku riadneho plnenia úloh zverených do jeho právomoci, a teda efektívnej ochrany ľudských práv. Pri nedostatku informácií, ktoré sú potrebné na riadne prešetrenie podnetu je verejný ochranca práv nútený podnet odložiť, čo je jav, ktorý je v právnom štáte pri ochrane ľudských práv a slobôd nežiaduci.

Komisár pre deti, rovnako ako verejný ochranca práv alebo komisár pre osoby so zdravotným postihnutím, vykonáva svoj mandát prostredníctvom prešetrovania podnetov – v tomto prípade podnetov týkajúcich sa dodržiavania práv detí. Vzhľadom k tomu, že deti patria k najzraniteľnejšej skupine obyvateľstva je osobitne dôležité, aby komisár pre deti mal možnosť pri posudzovaní dodržiavania práv dieťaťa prístup ku všetkým informáciám, ktoré by mohli byť nápomocné pre riadne prešetrenie dodržiavania ich práv. Je potrebné predchádzať vzniku situácií, pri ktorých by nebolo možné podnet riadne prešetriť len z dôvodu nemožnosti nahliadnuť do zdravotných záznamov dieťaťa a poskytnúť mu tak potrebnú ochranu jeho práv. Slovenská republika sa nielen vnútroštátnou legislatívou, ale aj medzinárodnou zmluvou zaviazala ochraňovať práva detí (Dohovor o právach dieťaťa – oznámenie č. 104/1991 Zb.). Je nekonceptné vytvárať orgánom, ktoré boli na tento účel ustanovené, prekážky pri výkone ich právomocí.

Ustanovenie § 25 zákona o zdravotnej starostlivosti aktuálne obsahuje široký okruh osôb, ktoré sú oprávnené nahliadať do zdravotnej dokumentácie, spravidla na účely vykonávania kontrolnej činnosti alebo prešetrovania sťažností. Zahrnutie verejného ochrancu práv - inštitúcie s ústavnou silou, ktorá bola zriadená na účel ochrany a podpory ľudských práv a komisára pre deti – inštitúcie vykonávajúcej právomoci na základe medzinárodnej zmluvy, ktorou je Slovenská republika viazaná, do okruhu oprávnených subjektov na nahliadnutie do zdravotnej dokumentácie je odôvodnené záujmom štátu na poskytovaní skutočnej ochrany ľudským právam, ako aj dodržiavaním záväzkov vyplývajúcich z medzinárodných zmlúv. Záujmom štátu by malo byť riadne prešetrenie podnetov fyzických osôb a právnických osôb, ktoré sa so svojim podnetom obrátia na verejného ochrancu práv či komisára pre deti o pomoc, ako aj prešetrenie situácií, v ktorých tieto inštitúcie konajú z vlastnej iniciatívy, a neklásť prekážky v zistení skutkového stavu prešetrovanej situácie. Štát má chrániť svojich obyvateľov, aby nedochádzalo k situáciám, v ktorých sú ich práva a slobody porušované. Na efektívne zistenie skutkového stavu je tak neodmysliteľne potrebné, aby inštitúcia, ktorá má právomoc

možné pochybenia prešetriť, mala prístup ku všetkým potrebným informáciám. Takýmto spôsobom sa zabezpečí možnosť vykonať hĺbkové prešetrenie podaných podnetov a efektívny výkon právomocí zverených verejnému ochrancovi práv a komisárovi pre deti.

Predkladateľ má za to, že neexistuje dôvod, pre ktorý by mali byť práve tieto inštitúcie vylúčené, či opomenuté z oprávnenia nahliadať do zdravotnej dokumentácie (komisár pre osoby so zdravotným postihnutím týmto oprávnením už disponuje – týmto návrhom zákona sa len precizuje). Navrhovaným ustanovením sa nezavádza svojvoľné nahliadanie do kohokoľvek zdravotnej dokumentácie zo strany týchto inštitúcií. **Oprávnenie nahliadať do zdravotnej dokumentácie je priamo v navrhovanom texte naviazané na prešetrovanie podnetu alebo výkon pôsobnosti NPM, pričom stanovuje aj rozsah tohto oprávnenia** (ako je tomu pri jednotlivých subjektoch uvedených v § 25 tohto zákona), a to rozsah:

- **nevyhnutný na posudzovanie dodržiavania základných práv a slobôd fyzických osôb** (pri verejnom ochrancovi práv),
- **nevyhnutný na posudzovanie dodržiavania práv detí** (pri komisárovi pre deti) a
- **nevyhnutný na posudzovanie dodržiavania práv osôb so zdravotným postihnutím** (pri komisárovi pre osoby so zdravotným postihnutím – ide len o preformulovanie už daného oprávnenia v písmene p) predmetného ustanovenia).

Predkladateľ má preto za to, že tento záujem na prešetrení možných pochybení a výkon pôsobnosti NPM predstavuje oprávnený záujem štátu, ktorý je súčasne dostatočne jednoznačne vymedzený a odôvodnený na jeho zavedenie do právnej úpravy.

Akékoľvek prísnejšie obmedzenie informácií len na určitý okruh informácií, s ktorými sa môže verejný ochranca práv či komisár pre deti oboznamovať by mohlo mať za následok nemožnosť riadneho výkonu jeho právomocí, ktoré by následne znamenalo odloženie podnetu pre nedostatok informácií. Vznik takýchto situácií nie je pri ochrane ľudských práv žiaduci a je vhodné sa ich vzniku vopred vyhnúť prijatím účinnej právnej úpravy.

Návrh zákona, spolu s dôvodovou správou bol vopred zaslaný a odkomunikovaný s Ministerstvom zdravotníctva Slovenskej republiky (legislatívny odbor). Znenie, ktoré je predložené vzišlo zo vzájomnej diskusie zástupcov ministerstva spravodlivosti a ministerstva zdravotníctva. V tomto znení bolo navrhnuté a odsúhlasené Ministerstvom zdravotníctva Slovenskej republiky, vrátane návrhu na doplnenie súdnych znalcov a lekárov so špecializáciou podľa odborného zamerania prešetrovaného podnetu, ktorí budú mať oprávnenie nahliadať do dokumentácie na základe poverenia verejného ochrancu práv, resp. komisárov. Takýto návrh považuje Ministerstvo zdravotníctva Slovenskej republiky za optimálne riešenie, pretože sa otvára možnosť čo najodbornejšie prešetriť podnet a súčasne je univerzálny pre všetky zdravotnícke povolania. Zároveň nie je potrebná zmena ďalších zákonov.

Ako výsledok medzirezortného pripomienkového konania sa navrhuje obdobné oprávnenie doplniť aj pre prokurátora. Táto potreba vyplynula z aplikačnej praxe v súvislosti s výkonom dozoru podľa § 18 zákona č. 153/2001 Z. z. o prokuratúre v znení neskorších predpisov, kedy prokurátori vykonávajú dozor nad tým, aby vo vymedzených zariadeniach a miestach podľa § 18 ods. 1 písm. a) až d) zákona č. 153/2001 Z. z. o prokuratúre v znení neskorších predpisov, boli držané alebo umiestnené osoby len na základe rozhodnutia súdu alebo iného oprávneného štátneho orgánu a aby sa dodržiavali zákony a ostatné všeobecne záväzné právne predpisy.

Ďalej je potrebné uviesť, že v zmysle §25 ods. 5 zákona o zdravotnej starostlivosti má prokurátor právomoc rozhodnúť o sprístupnení údajov zo zdravotnej dokumentácie znalcovi, avšak nemá možnosť do nej nahliadnuť.

K bodu 5

V aktuálne účinnom znení zákona č. 576/2004 Z. z. o zdravotnej starostlivosti, službách súvisiacich s poskytovaním zdravotnej starostlivosti a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov ustanovenie § 25 odsek 1 neobsahuje písmeno r), na ktoré odsek 2 odkazuje. Ide o legislatívnu chybu, ku ktorej došlo v priebehu legislatívneho procesu k zákonu č. 532/2021 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 362/2011 Z. z. o liekoch a zdravotníckych pomôckach a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov a ktorým sa menia dopĺňajú niektoré zákony (tlač 705). Podľa dôvodovej správy k pozmeňovaciemu návrhu, ktorý bol predložený a schválený k návrhu tohto zákona (bod 16 k čl. VII pozmeňovacieho návrhu) sa obmedzenie vyjadrené v § 25 ods. 2 vzťahuje k subjektom uvedeným v písmene q), ktoré bolo touto novelou do § 25 doplnené²⁶ (aktuálne po zmene v bode 2, pôjde o písmeno t)). Vzniknutá chyba sa týmto odstraňuje.

K bodu 6

V nadväznosti na úpravu ustanovenia § 25 ods. 1 písmeno p) (viď bod 3), ktoré upravuje oprávnenie komisára pre osoby so zdravotným postihnutím nahliadať do zdravotnej dokumentácie sa vypúšťa odsek 8 ako nadbytočný. Rozsah oprávnenia, ktorý je tu uvedený sa uviedol už priamo v § 25 ods. 1 tak, ako je tomu aj pri všetkých ostatných subjektoch, ktorým sa toto oprávnenie priznáva. Tým sa zjednocuje legislatívna technika použitá v príslušnom ustanovení. Obmedzenia, ktoré sú uvedené v tomto odseku nie sú a nemôžu byť aplikované na výkon pôsobnosti NPM, ktorý sa týmto návrhom zákona zveruje aj komisárovi pre osoby so zdravotným postihnutím. Základným prvkom efektívneho výkonu pôsobnosti NPM je práve preventívny prvok, ktorý je zohľadnený aj tým, že národné preventívne mechanizmy sú priamo z medzinárodnej zmluvy (t. j. opčného protokolu) oprávnené vykonávať neohlásené návštevy v zariadeniach, resp. na miestach, na ktoré sa ich pôsobnosť vzťahuje. Získaním súhlasu vopred by bol tento účel zmarený.

Cieľom monitoringu (či už verejného ochrancu práv alebo komisárov) nie je posudzovať kvalitu poskytovanej zdravotnej starostlivosti, ale dodržiavanie ľudských práv. V prípade sledovania prípadného zlého zaobchádzania s osobami obmedzenými na slobode alebo odkázanými na starostlivosť môže dôležité informácie o tom, ako sa s osobou zaobchádza obsahovať iba zdravotná dokumentácia. Napríklad zo skúseností z podobného monitorovania Európskym výborom proti mučeniu (CPT) na Slovensku môže ísť o udržiavanie osôb konštantne pod sedatívami alebo inú prehnanú medikáciu, osobitne pri osobách s duševnými poruchami. Osoby odkázané na starostlivosť často nemusia byť spôsobilé dať potrebný súhlas, môže ísť aj o akútny stav, a teda daná osoba nemá ani ustanoveného opatrovníka, alebo môže ísť o situácie, keď je opatrovníkom zariadenie, v ktorom sa osoby nachádzajú, pričom vtedy nie je v záujme daného zariadenia, aby boli pochybenia nájdené. Z týchto dôvodov považujeme dané ustanovenie pre monitoring dodržiavania ľudských práv neúčelné a kontraproduktívne.

Rovnako podľa stanoviska komisárky pre osoby so zdravotným postihnutím je doterajšia právna úprava uvedená v odseku 8 značne komplikovaná a sťažujúca postup pri

²⁶ Bližšie pozri, pozmeňujúci návrh Anny Záborskej k tlači 705 tu:
<https://www.nrsr.sk/web/Dynamic/DocumentPreview.aspx?DocID=504424>

výkone jej pôsobnosti. Táto právna úprava sa v praxi neosvedčila a doterajšia prax potvrdzuje, že zákonné obmedzenie v prístupe údajov zo zdravotnej dokumentácie z pohľadu ochrancu ľudských práv nie je primerané sledovanému legitímnemu cieľu.

K čl. IV

Základné informácie k zriadeniu a rozdeleniu pôsobnosti NPM medzi tri ľudskoprávne orgány existujúce v Slovenskej republike sú uvedené v čl. I bode 2 tejto dôvodovej správy. Táto časť dôvodovej správy nebude opakovať už uvedené informácie a bude sa vzťahovať len na osobitosti a odlišnosti od už uvedeného vyššie v tejto dôvodovej správe a konkrétne doplnené ustanovenia.

Všetky informácie všeobecného charakteru uvedené v čl. I tohto návrhu zákona vyplývajúce z opčného protokolu alebo z usmernení podvýboru pre prevenciu platia rovnako aj pre NPM, ktorými sú komisári.

Ak sa v tejto dôvodovej správe uvádza pojem „komisár“ vzťahujú sa informácie v nej uvedené na oboch komisároch (aj komisára pre deti, aj na komisára pre osoby so zdravotným postihnutím). Ak sa vzťahuje len k jednému z nich, tak sa v tejto dôvodovej správe uvádza celý názov príslušného komisára.

K bodom 1 a 6

Novozavedenými ustanoveniami § 2 ods. 1 a § 8 ods. 1 sa **zavádza pôsobnosť komisárov ako národného preventívneho mechanizmu v zmysle opčného protokolu**. Ide o všeobecné vymedzenie tejto pôsobnosti.

K bodom 2 a 7

Pre všetky orgány, ktoré vykonávajú pôsobnosť NPM v zmysle opčného protokolu platia rovnaké pravidlá pri určovaní miest, na ktoré sa ich právomoc vzťahuje, t.j. v súlade s čl. 4 opčného protokolu má byť vymedzenie týchto miest čo najširšie. Preto aj pri koncipovaní okruhu miest, na ktoré sa vzťahuje pôsobnosť komisárov, predkladateľ zvolil spôsob, akým zabezpečí splnenie tejto podmienky. Formulácia miest v rámci všeobecnej pôsobnosti pre oboch komisárov je v zásade rovnaká. Jediným rozdielom je personálne vymedzenie tejto ich pôsobnosti. Vo vzťahu ku pôsobnosti komisárov ide o miesta, kde sa nachádza alebo môže nachádzať osoba, ktorá okrem toho, že je držaná na takomto mieste, spĺňa ďalšiu podmienku: je buď dieťaťom alebo osobou so zdravotným postihnutím.

S ohľadom na to, že ide o osoby, ktoré patria k zraniteľnému okruhu obyvateľstva a často sú odkázané na starostlivosť iných osôb, všeobecné vymedzenie miest, na ktoré sa právomoc vykonávať systematické návštevy zo strany komisárov vzťahuje, obsahuje nielen miesta, kde takéto osoby sú alebo môžu byť obmedzené na slobode orgánmi verejnej moci, ale aj o miesta, kde takéto osoby sú alebo sa môžu nachádzať v dôsledku odkázanosti na poskytovanie starostlivosti. Rovnako ako pri verejnom ochrancovi práv, aj komisári môžu systematické návštevy vykonávať aj z vlastnej iniciatívy, ale aj na základe podnetu.

Pôsobnosť komisárov sa v nadväznosti na to vzťahuje na všetky miesta, kde sa nachádzajú alebo môžu nachádzať deti, resp. osoby so zdravotným postihnutím obmedzené na slobode, či už na základe zákonného oprávnenia alebo vzhľadom na svoju odkázanosť na

poskytovanej starostlivosti, a to bez ohľadu na to, či ide o zariadenia štátne alebo súkromné. Toto všeobecné vymedzenie personálnej pôsobnosti je pre posilnenie právnej istoty a predvídateľnosti zákona doplnené demonštratívnym výpočtom zariadení, na ktoré sa pôsobnosť komisárov vzťahuje bez akejkoľvek pochybnosti (viď § 4 ods. 2 písm. h) a § 10 ods. 2 písm. h)).

K bodu 3 a 8

Navrhuje sa doplniť výpočet miest, v ktorých má komisár pre deti a komisár pre osoby so zdravotným postihnutím oprávnenie hovoriť aj bez prítomnosti tretích osôb s dieťaťom, resp. osobou so zdravotným postihnutím. Uvedeným doplnením sa zosúladí výpočet týchto miest s demonštratívnym výpočtom miest, v ktorých ten-ktorý komisár plní úlohu národného preventívneho mechanizmu. Pre jednoznačnosť úpravy predkladateľ považuje za potrebné tento výpočet doplniť, aby bolo zrejmé, že toto oprávnenie sa vzťahuje na všetky miesta, v ktorých má ten-ktorý komisár pôsobnosť uskutočňovať systematické návštevy pri plnení úloh národného preventívneho mechanizmu – komisár pre deti podľa § 4 ods. 2 písm. h) a komisár pre osoby so zdravotným postihnutím podľa § 10 ods. 2 písm. h).

K bodu 4 a 9

V § 4 ods. 2 písm. h) a § 10 ods. 2 písm. h) sú konkretizované miesta, ktorých sa návštevy zo strany NPM, ale aj zo strany podvýboru pre prevenciu, môžu týkať. Aj tu opäť platí, že ide o demonštratívny výpočet (tak ako u verejného ochrancu práv). Preventívny prvok, ktorý je základom opčného protokolu vzťahujúcim sa k jeho účinnému uplatňovaniu predpokladá, že nie je žiaduce obmedziť právomoc iba na konkrétne vymenované miesta. Takýmto prístupom by sa zmarila základná funkcia zavedená opčným protokolom. Osoby obmedzené na slobode sa môžu nachádzať na miestach, ktoré by nespádali pod žiadne z vymenovaných zariadení alebo miest, avšak v skutočnosti slúžia na takýto účel. Opčný protokol predpokladá široký prístup k výkladu týchto miest. Napriek tomu, ako je uvedené vyššie, pre posilnenie právnej istoty v odseku 3 sú uvedené zariadenia, na ktoré sa pôsobnosť jedného či druhého komisára vzťahuje bez akejkoľvek pochybnosti.

Vo vzťahu ku komisárovi pre deti ide aktuálne predovšetkým (nielen) o tieto zariadenia:

špeciálne výchovné zariadenia podľa školského zákona (§ 120 - diagnostické centrá, reedukačné centrá, liečebno-výchovné sanatóriá), v ktorých sa jednak môže vykonávať ochranná výchova, výchovné opatrenie, na základe rozhodnutia súdu, ale aj na základe žiadosti zákonného zástupcu alebo dohody so zariadením – v posledných dvoch prípadoch ide o obmedzenie osobnej slobody de facto, a teda napriek súhlasu s umiestnením alebo na základe žiadosti zákonného zástupcu dieťaťa, je dieťa umiestnené v zariadení, kde má fakticky obmedzenú osobnú slobodu, t. j. nemôže kedykoľvek svojvoľne opustiť zariadenie na základe svojho vlastného rozhodnutia, preto aj v týchto prípadoch je daná pôsobnosť komisára pre deti;

zariadenia sociálnoprávnej ochrany detí a sociálnej kurately podľa aktuálne platného znenia zákona č. 305/2005 Z. z. o sociálnoprávnej ochrane detí a o sociálnej kuratele a o zmene a doplnení niektorých zákonov sú centrá pre deti a rodiny podľa § 45 tohto zákona;

zariadenia, v ktorých sa vykonáva ochranná výchova mladistvých podľa § 102 a nasl. Trestného zákona (osobitné výchovné zariadenia – ochranná ústavná výchova alebo profesionálna náhradná rodina – ochranná rodinná výchova; prednostne sú to zariadenia ústavnej zdravotnej starostlivosti), § 122 ods. 2 písm. d) školského zákona (reedukačné centrum);

zariadenia, v ktorých sa vykonáva výchovné opatrenie podľa § 37 ods. 3 zákona č. 36/2005 Z. z. o rodine a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov (zariadenie, ktoré vykonáva odbornú diagnostiku, zariadenie na zabezpečenie odbornej pomoci maloletému dieťaťu alebo zabezpečenia úpravy rodinných a sociálnych pomerov maloletého dieťaťa, zariadení, ktoré vykonáva resocializačné programy pre drogovu a inak závislých), § 12 a § 45 zákona č. 305/2005 Z. z. o sociálnoprávnej ochrane detí a o sociálnej kuratele a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov (Centrum pre deti a rodiny) a § 106 a nasl. Trestného zákona (ide len o tie druhy výchovných opatrení, pri ktorých dochádza k obmedzeniu osobnej slobody mladistvého – aktuálne § 107 ods. 1 písm. f));

zariadenia, v ktorých sa vykonáva ústavná starostlivosť dieťaťa²⁷ podľa § 54 a nasl. zákona č. 36/2005 Z. z. o rodine a § 30 zákona č. 305/2005 Z. z. o sociálnoprávnej ochrane detí a o sociálnej kuratele a o zmene a doplnení niektorých zákonov.

Vo vzťahu ku komisárovi pre osoby so zdravotným postihnutím ide aktuálne predovšetkým (nielen) o tieto zariadenia:

ústavy na výkon trestu odňatia slobody, ak sa v ňom vykonáva ochranné liečenie osoby so zdravotným postihnutím (v tomto prípade bude komisár spolupracovať na kontrole zariadenia s verejným ochrancom práv);

zdravotnícke zariadenia, ktoré sú upravené v § 7 ods. 4 písm. a) až d) zákona č. 578/2004 Z. z. o poskytovateľoch zdravotnej starostlivosti, zdravotníckych pracovníkoch, stavovských organizáciách v zdravotníctve a o zmene a doplnení niektorých zákonov, t. j. nemocnica (všeobecná alebo špecializovaná), liečebne, hospice, domy ošetrovateľskej starostlivosti. Ide o zariadenia ústavnej zdravotnej starostlivosti, v ktorých sa tiež vykonáva ochranné liečenie, ak sa nevykonáva priamo v ústave na výkon trestu odňatia slobody (§ 74 Trestného zákona);

zariadenia sociálnych služieb podľa § 34 a nasl. zákona č. 448/2008 Z. z. o sociálnych službách a o zmene a doplnení zákona č. 455/1991 Zb. o živnostenskom podnikaní (živnostenský zákon) v znení neskorších predpisov, t. j. zariadenia podporovaného bývania, zariadenia pre seniorov, zariadenia opatrovateľskej služby, rehabilitačné strediská, domovy sociálnych služieb, špecializované zariadenia, denný stacionár.

Z aplikačnej praxe práce komisára pre osoby so zdravotným postihnutím vyplýva, že existujú aj prípady, keď je sociálna služba poskytovaná bez zápisu do registra sociálnych služieb podľa zákona č. 448/2008 Z. z. o sociálnych službách a o zmene a doplnení zákona č. 455/1991 Zb. o živnostenskom podnikaní (živnostenský zákon) v znení neskorších predpisov. Predkladateľ považuje za dôležité, aby pri predchádzaní zlého zaobchádzania existoval subjekt, ktorý bude oprávnený vykonávať kontroly aj na týchto miestach. Preto sa právomoc NPM vo vzťahu ku komisárovi pre osoby so zdravotným postihnutím rozširuje aj na tieto zariadenia.

Vzhľadom k tomu, že opčný protokol je medzinárodnou zmluvou, ktorá má prednosť pred zákonmi, oprávnenie NPM vstupovať na miesta vymedzené v odsekoch 2 a 3 nie je potrebné upravovať v osobitných zákonoch vzťahujúcich sa ku konkrétnym už existujúcim

²⁷ Pojem ústavná výchova, ktorý sa používal na označenie ústavnej starostlivosti v zákone o rodine z roku 1963 (zákon č. 94/1963 Zb.) bol nahradený pojmom ústavná starostlivosť novým zákonom o rodine prijatým v roku 2005 (zákon č. 36/2005 Z. z.)

zariadeniam alebo miestam. Opčný protokol sa vzťahuje na celé územie Slovenskej republiky, t. j. na všetky miesta a zariadenia, ktoré spadajú pod článok 4 opčného protokolu.

K bodom 5 a 10

Obom komisárom sa do príslušných ustanovení, ktoré upravujú oprávnenie zverejňovať správy z ich činnosti, dopĺňa povinnosť poskytnúť verejnému ochrancovi práv ako koordinačnému orgánu všetky čiastkové správy z návštev, ktoré vykonali v rámci svojej pôsobnosti a zverejniť osobitnú správu o priebehu a výsledku návštevy na webovom sídle toho-ktorého komisára.

Vzhľadom k tomu, že verejný ochranca práv plní úlohu koordinačného orgánu v oblasti NPM, bola mu zverená aj právomoc a súčasne oprávnenie vypracovať výročnú správu o priebehu a výsledkoch kontrol (bližšie pozri čl. I bod 6 tohto návrhu). Keďže právomoc národného preventívneho mechanizmu v podmienkach Slovenskej republiky je v zmysle návrhu zákona delená medzi tri orgány, je potrebné, aby čiastkové správy z kontrol, ktoré vykonávajú komisári boli bez zbytočného odkladu zasielané koordinačnému orgánu. Právna úprava verejného ochrancu práv a právna úprava komisárov v tejto časti navzájom na seba odkazuje, čím sa opätovne podporuje spolupráca a súčinnosť medzi všetkými orgánmi, ktoré budú úlohu NPM zastávať.

V zmysle ustanovení opčného protokolu, všetky požiadavky, aj právomoci či oprávnenia, ktoré opčný protokol priznáva NPM, patria každému NPM, ak je ich v danej krajine zvolených viacero. Žiaden článok obsiahnutý v opčnom protokole (vrátane článku 23) nijakým spôsobom nebráni NPM zverejňovať aj ďalšie správy, ktoré vypracuje (iné ako „len“ výročnú správu), a to osobitne samostatné správy z vykonaných návštev. NPM sa môže tiež rozhodnúť zverejniť aj tematickú správu venovanú konkrétnemu problému, v prípade, že by sa určitý typ problému vyskytoval, resp. k nemu dochádzalo vo viacerých inštitúciách.²⁸

Komisári majú právo správy so zisteniami, ku ktorým dospeli na základe výkonu ich novopriznanej právomoci NPM zverejňovať a šíriť, a to aj iným spôsobom ako len na webovom sídle toho-ktorého komisára. Povinnosť zverejniť správy na webovom sídle predstavuje minimálny formát a spôsob akým zabezpečiť jedno relevantné miesto/platformu, na ktorej budú správy zverejnené. Toto ustanovenie nijakým spôsobom nebráni zverejňovaniu správ aj iným spôsobom.

K bodu 6

Vid' spoločné odôvodnenie k bodom 1 a 6.

K bodu 7

Vid' spoločné odôvodnenie k bodom 2 a 7.

K bodu 8

Vid' spoločné odôvodnenie k bodom 3 a 8.

K bodu 9

Vid' spoločné odôvodnenie k bodom 4 a 9.

²⁸ *Opčný protokol k Dohovoru OSN proti mučeniu, Implementačný manuál, Asociácia na zabránenie mučenia, r. 2010, str.103*

K bodu 10

Vid' spoločné odôvodnenie k bodom 5 a 10.

K bodu 11

Vid' odôvodnenie v čl. I bod 4.

K bodu 12

Týmto ustanovením sa vytvára priestor pre **vzájomnú spoluprácu komisárov** na miestach, ktoré spadajú do ich pôsobnosti v rámci zavedenia systému NPM na Slovensku. Ak pri príprave systematických návštev niektorý z komisárov zistí, že na mieste, kde má danú pôsobnosť, sa nachádza osoba, ktorá súčasne spĺňa kritérium, podľa ktorého by bol príslušný aj druhý z komisárov, navzájom sa o tom informujú. Takýto prístup podporuje vzájomnú spoluprácu, rešpekt, efektívnosť aj odbornosť (expertízu), ktorou disponuje ten-ktorý komisár, ktorý sa venuje špecifickému okruhu zraniteľných osôb.

K čl. V

S ohľadom na dĺžku jednotlivých štádií legislatívneho procesu, ako aj s ohľadom na skutočnosť, že na výkon novej právomoci verejného ochrancu práv a komisárov bude potrebné prijať nových zamestnancov, sa navrhuje účinnosť prekladaného návrhu zákona od 1.3.2023.