

Ústavný expert Radoslav Procházka o hrubej svojvôli súčasnej vládnej koalície a absencii efektívnej súdnej kontroly (Rozhovor)

- CZ24 News | 23. listopadu 2021

SLOVENSKO: Rozhovor s Radoslavom Procházkom o tom, či sú opatrenia ako povinné očkovanie či delenie občanov na kategórie v súlade s ústavou.

Čo považujete z ústavnoprávneho hľadiska za najväčší problém súčasnej vládnej garnitúry pri boji s pandémiou?

Od stola je jednoduché mudrovať, čo mal kto urobiť lepšie, to prenechám iným. Politická reprezentácia napokon vždy robí tolko a tak, ako jej to dovoľia súdy, respektíve verejnosť. Základný problém vnímam práve v absencii efektívnej súdnej kontroly, ktorá je efektívna práve vtedy, keď je včasná. Systém protipandemických opatrení však bol a zostáva nastavený tak, že súdnu kontrolu do výraznej miery „vypojil“ z prevádzky.

Namiesto autoritatívnych meritórnych rozhodnutí tu teda máme „pouličné“ výkladové spory, ktoré sa škaredým spôsobom odohrávajú na chodbách súdov, úradov a nemocníc, pri pokladniciach obchodov, na sociálnych sieťach a priamo v uliciach. To je v atmosfére, ktorá celkom zjavne praje pólovým postojom, mimoriadne nešťastné.

Čo máte na mysli pod „absenciou efektívnej súdnej kontroly“?

Akty, ktoré vydáva úrad verejného zdravotníctva, celkom zjavne nemajú povahu individuálnych právnych aktov, čiže povahu rozhodnutí vydaných v konkrétnej veci. Zároveň to nie sú ani všeobecne záväzné právne predpisy, na ktoré sa vzťahujú rôzne požiadavky legislatívneho procesu. Súdna kontrola takýchto aktov je preto relatívne obmedzená.

Ako by teda podľa vás mal vyzeráť správny postup pri prijímaní opatrení?

Pozrime sa napríklad do Českej republiky, kde Nejvyšší správní soud, ako nadriadená inštitúcia správnym súdom nižšieho stupňa, pravidelne, dôsledne a veľmi podrobne skúma všetky zákonné i podzákonné predpisy, ktorými sa občanom obmedzujú základné práva.

U nás to funguje tak, že úrad verejného zdravotníctva vydá nejakú vyhlášku a správne súdy to už nemôžu skúmať?

Neviem o žiadnom správnom súde, ktorý by to skúmal tak, že by to malo reálny dosah. Tým, že Ústavný súd ešte stále koná v podaní generálneho prokurátora a aj skupiny poslancov voči poslednej novele zákona o ochrane verejného zdravia, kde sa rozšírili právomoci úradu verejného zdravotníctva, tak stále platí prezumpcia platnosti jednotlivých vyhlášok.

Myslím si, že časť „pouličných“ výkladových sporov súvisí s tým, že napadnutá novela je sporná a veľká časť národa má pocit, že ak by Ústavný súd povedal, že tá novela nebola v poriadku, tak sa to nejakým spôsobom aj spätne dotýka ústavnosti vyhlášok. Nie je to však tak, lebo Ústavný súd nepozastavil účinnosť predmetnej novely a nález preto bude platiť len do budúcnosti.

Hovoríte, že aktuálne nastavený systém prijímania protipandemických opatrení „vypojil“ súdnu kontrolu z prevádzky. Čo presne tým máte na mysli?

Vyhlášky úradu verejného zdravotníctva sú akési hybridné akty, pri ktorých je dostupnosť súdnej kontroly veľmi otázna. Napriek snahe zákonodarcu predísť im, vedú sa spory o to, akú povahu tie akty majú – kto ich môže kontrolovať, kto ich môže napádať a za akých okolností.

Vedeli by ste zhrnúť, ktoré z doteraz prijatých opatrení, na ktoré si spomínate, sú ústavnoprávne problematické?

V podstate všetky vyhlášky hlavného hygienika sú postihnuté niekoľkými problémami. Prvým je úplná absencia odôvodnenia, čo je z ústavnoprávneho hľadiska extrémne vážny, povedzme že fatálny nedostatok.

Druhým problémom je veľmi sporný rozsah právomocí hlavného hygienika, ďalej minimálna predvídateľnosť, spôsobená mimoriadne krátkymi legisvakančnými lehotami, no aj labyrintózná povaha obmedzení, a teda ich znížená zrozumiteľnosť. Obsah je tak v istom zmysle druhoradý; podstatné je, že proces jeho tvorby nedáva verejnosti žiadny bezprostredný dôvod na stotožnenie sa s ním.

Čo presne myslíte absenciou odôvodnení vyhlášok? Napríklad to, že keď hlavný hygienik nakáže povinné nosenie rúšok v exteriéri, mal by presne napísať, aké sú na to medicínske dôvody?

Keď sa pozriete na vyhlášky hlavného hygienika, sú veľmi obsiahle, zložité a obmedzenia majú rôznu intenzitu a rôznych adresátov. Tieto akty sú vydané ako normatívny text a ÚVZ akoby nebol povinný rozsah a intenzitu jednotlivých obmedzení nijako odôvodňovať. Akoby to malo byť zrejmé samo osebe.

Ale aj na príklade Českej republiky vidíme, že práve to odôvodnenie je veľmi dôležité, pretože súdy si nemajú čo domýšľať dôvody, ktoré viedli k zásahu do základných práv. Naopak, majú skúmať právnu relevanciu tých dôvodov, o ktoré sa tieto obmedzenia opierajú. To sa ťažko robí v situácii, keď si tie dôvody musíte domýšľať alebo ich kade-tade hľadať.

Spomínate si na nejaký konkrétny príklad tohto problému?

Je to tak pri každej vyhláške. Niekde tie dôvody sú, vláda svoje rozhodnutia, ktoré posiela na ÚVZ ako odporúčania, v istom rozsahu odôvodňuje. Ale určite nie v rozsahu, ktorý by už len v tom Česku stačil.

Má súd tie medicínske argumenty hľadať v komentároch Daga Daniša alebo v komentároch Martina Hanusa?

Špeciálne páčivou otázkou týchto dní je delenie ľudí na rôzne kategórie. Ľudia, ktorí sú očkovaní, alebo tí, ktorí ochorenie prekonali, majú výhody oproti ľuďom, ktorí zaočkovaní nie sú, ale majú negatívny test a svoje okolie preto neohrozujú. Ako by ste právne zadefinovali tento problém? Ktoré práva

prichádzajú do stretu?

Rozlišovanie v prístupe k základným právam je prípustné vtedy, ak sa opiera o legitímny cieľ a primerané nástroje jeho realizácie. V kontexte pandémie teda normotvorca, ak chce medzi ľuďmi rozlišovať, musí preukázať, že tým sleduje naliehavý verejný záujem a že tie prostriedky, ktoré zvolil, sú vo vzťahu k danému záujmu vhodné.

Súdy nemajú mandát spochybňovať vecne opodstatnené, logické a presvedčivé odôvodnenie. Dôvody, aké som počul od premiéra Hegera, teda že nové opatrenia potrebujeme preto, lebo tie predošlé sa nedodržiavali, samozrejme, nestačia a sú, naopak, dokonalou ilustráciou toho, že ani za rok a pol nebola vláda schopná pochopiť podstatu problému.

Vy a ja môžeme mať zhodu v tom, že niečo sa zjavne urobiť muselo, lenže médiá nevedia nahradiť kvalifikovaný výkon štátnej moci, ktorého súčasťou je schopnosť tvoriť a prijímať pravidlá tak, aby spĺňali základné procesné a obsahové kritériá vrátane požiadavky na primerané odôvodnenie. To proste nestačí v podobe „veď hádam vidíte, čo sa deje“, ale musí mať príslušnú formu.

Ako by ste tento problém „vytvárania ľudí dvoch kategórií“ riešili, ak by ste boli sudcom Ústavného súdu?

Jeden konkrétny problém vo vzťahu k rozlišovaniu medzi očkovanými a tými, ktorí ochorenie prekonali, na jednej strane a zvyškom na strane druhej má štatistickú povahu a dá sa teda riešiť. Je dôvodným predpoklad, že postvákcináčna imunita a postinfekčná imunita dávajú rozpoznateľne spoľahlivejšiu ochranu pred šírením infekcie ako ich absencia? Ak áno, potom to rozlišovanie má vnútornú logiku. Rovnako tak by dávalo logiku v prípade, ak by tieto typy imunity poskytovali lepšiu ochranu pred závažným priebehom.

Odpovede na tieto otázky musia vychádzať z aktuálneho stavu vedeckého poznania, nie z osobnej intuície toho-ktorého adresáta práva alebo z jeho anekdotickej skúsenosti. Ale práve o tieto odpovede sa to musí opierať, bez nich je to svojvôľa.

Rozumiem tomu správne, že podľa vás je toto rozdelenie ľudí na skupiny s rôznymi výhodami či nevýhodami prípustné, ak by bolo kvalitatne odôvodnené?

V prvom rade si myslím, že by som dôvody daného rozhodnutia nemal hľadať, mali by byť zjavné a náležite predstavené tým, ktorí majú opatrenia dodržiavať. Mne sa tie dôvody môžu zdať zjavné, ale niekomu inému sa zjavnými zdať nemusia. Preto je dôležité, aby tu bol nejaký nezávislý arbiter, ktorý by validitu a relevanciu tých dôvodov preskúmal a povedal by, či za daných okolností, pri daných dôvodoch a cieľi je rozlišovanie opodstatnené a legitímne alebo naopak.

Nie je toto práve úloha Ústavného súdu?

Samozrejme, je to aj úlohou Ústavného súdu, ktorý k tomu doposiaľ pristupoval s vysokou mierou zdržanlivosti a aj veľkorysosti vo vzťahu k normotvorcovi.

Opýtam sa ešte raz: keby vám podanie Roberta Fica so sťažnosťou na vytváranie „občanov druhej kategórie“ (očkovaní a tí, ktorí ochorenie prekonali, verzus testovaní) „pristálo na stole“ ako ústavnému sudcovi, ako by

ste rozhodli?

Rozhodol by som podľa toho, nakoľko presvedčivé a vecne opodstatnené sa mi zdajú byť dôvody konkrétneho právneho predpisu, ktorý takéto rozlišovanie zavádza. V prípade, že by som žiadne odôvodnenie obsiahnuté v príslušnom formáte nenašiel, tak by som musel konštatovať, že absencia odôvodnenia zakladá svojvôľu.

Dodal by som ešte, že rozlišovanie medzi adresátmi práva je bežná vec a ústavná prípustnosť takého rozlišovania je daná vtedy, keď sa ním realizuje dôležitý verejný záujem a realizuje sa spôsobom, ktorý nie je neprimerane invazívny a ktorý zodpovedá povahe cieľa.

Aký je váš právny názor na ideu povinného očkovania?

Ak by normotvorca odôvodnil povinné očkovanie napríklad tak, že cieľom je ochrana nemocníc pred preťažením a že keďže 80 percent hospitalizovaných nie je zaočkovaných, povinným očkovaním chráni poskytovanie zdravotnej starostlivosti, je to relatívne slušný základ, ktorý by mu azda stačilo doplniť o presvedčivé preukázanie, že vakcinácia ako prevencia je účinnejšou formou ochrany než napríklad následná liečba dostupnými farmakami.

Zároveň však musí zohľadniť napríklad aj vekovú štruktúru hospitalizovaných. Ak prevažná väčšina z nich je, dajme tomu, starších ako 65 rokov, potom by pre prípadné povinné očkovanie všetkých musel nájsť iný dôvod. V skratke, vždy je to o logickej väzbe medzi opatrením a tým, čo sa ním má sledovať.

Prešlo by podľa vás povinné očkovanie seniorov pred Ústavným súdom?

Závisí to od toho, aká naliehavá spoločenská potreba sa tým realizuje, lebo pokiaľ sa povie len to, že máme málo zaočkovaných a potrebujeme ich viac, tak to nestačí. Treba to vysvetliť. Mne aj vám to môže byť jasné, ale iným nie. Preto má mať súd tie dôvody dostupné a má ich skúmať.

Tie dôvody sú však väčšinou medicínske argumenty, nie?

Áno, ale kde a ako budú formulované? Ukážem vám to na klasickom príklade, ktorý by pre vášho čitateľa mal byť zrozumiteľný. Má súd tie medicínske argumenty hľadať v komentároch Daga Daniša alebo v komentároch Martina Hanusa?

Asi skôr v odôvodnení daného zákona...

Presne tak. Normotvorca sa musí rozhodnúť, čo chce dosiahnuť a ako to dosiahnuť. A súd má skúmať, či to, čo chce dosiahnuť, je legitímny cieľ a či spôsob, akým ho chce dosiahnuť, je vo vzťahu k tomu cieľu primeraný. A na to neexistuje paušálna odpoveď dopredu. Dôležitá je argumentačná schéma, ktorou sa tieto problémy uchopia, a argumentácia nesmie chýbať, lebo potom súdne rozhodovanie nahrádza politické rozhodovanie.

Potom to vyzerá tak, akoby ste sa sudcu pýtali, čo si o tom myslí. Ale to nie je podstatné. Sudca si môže myslieť, že opatrenia sú príliš prísne alebo málo prísne. Ale jeho úlohou nie je presadiť vlastný názor na ich prísnosť, ale to, či tá miera prísnosti, ktorú zvolil normotvorca, má logiku a vzťahuje sa na verejný záujem.

Pri pohľade na tie právne normy, ktoré už máme „na stole“ a ktoré Ústavný

súd už skúmal alebo bude skúmať, usudzujete, že ich odôvodnenie je nedostatočné?

V tejto chvíli neviem, o aké dôvody sa to alebo ono opatrenie opiera, ale viem, že tu celkom logicky je panika. Dôvody na paniku sú zrejmé, incidencia rastie, nemocnice sú buď na hranici, alebo za hranicou kolapsu a situácia je extrémne dramatická. Ale dôvody na zásahy do základných práv a slobôd sa nedajú hľadať v televíznych správach.

Jedna vec je nastaviť pravidlá, povinnosti a druhá vec je ich vymáhanie. Sú súčasné sankcie primerané?

Nezdá sa mi, že súčasné sankcie sú vzhľadom na vážnosť situácie nejako „prestrelené“. Samozrejme, výška sankcie je vždy daná zohľadnením individuálnych okolností.

Príkladom nerešpektovania opatrení zo strany občanov je bitka policajtov a antirúškarov v Lidli v Piešťanoch. Keď ste sledovali tú scénu, čo vám ako človeku, ktorý naše zákony podrobne ovláda, išlo hlavou?

Ja som ešte predtým, ako k tomuto incidentu došlo, písal, že ak si štát nedokáže poradiť s takýmito formami ohrozovania verejného zdravia, stráca nárok existovať. Považujem za správne, že sa k tej udalosti štát postavil takýmto nepríjemným a bolestivým, ale nevyhnutným spôsobom.

Dôvody na zásahy do základných práv a slobôd sa nedajú hľadať v televíznych správach.

Podľa nových pravidiel sa v čiernych okresoch ľudia v režime základ na bohoslužbách zúčastňovať nemôžu. Sú podľa vás súčasné pravidlá týkajúce sa bohoslužieb z ústavného hľadiska v poriadku?

Ja osobne nenachádzam dôvod na to, aby sa na bohoslužby vzťahovali odlišné pravidlá ako na iné verejné podujatia. Viem doceniť rozdiel medzi účasťou na omši a návštevou hokejového zápasu či kina a viem, aký význam má pre veriaceho účasť na Pánovej hostine, ale milióny ľudí, ktorí tu žijú, to môžu vnímať a aj vnímajú presne opačne a všeobecne platné pravidlá nemôžu jednému presvedčeniu vychádzať v ústrety a na iné neprihliadať. Preto si myslím, že jediným použiteľným kritériom je spôsobilosť podujatia pôsobiť ako ohnisko náказы, bez ohľadu na to, akej individuálnej potrebe to podujatie slúži.

Nie je však sloboda náboženského prejavu ústavne nadradená slobode navštevovať športové podujatia či koncerty?

Ak by aj bola nadradená, neznamená to, že v hľadaní rovnováhy medzi požiadavkami ochrany verejného zdravia a ochrany náboženského presvedčenia má ochrana náboženského presvedčenia prednosť. Tým základným kritériom je spôsobilosť verejného podujatia pôsobiť ako ohnisko náказы a to nie je dané povahou danej potreby, ktorá sa účasťou na verejnom podujatí realizuje, ale úplne inými okolnosťami.

Tvrdíte, že nad slobodou prejavovať svoje náboženstvo je akoby „strechou“ záujem ochrany verejného zdravia?

Nie vždy a nie nevyhnutne, práve tieto dve hodnoty sú v napätí. Ale podľa mňa je logické, že

v aktuálnej situácii je ochrana verejného zdravia akoby uprednostnená.

Niektorí politici, hlavne z opozície, negatívne hodnotia pomalé rozhodovanie Ústavného súdu v niektorých páľčivých otázkach. Ako vy vnímate rýchlosť rozhodovania Ústavného súdu o aktuálnych otázkach súvisiacich s pandémiou?

Kedže poznám fungovanie Ústavného súdu, nepredstavujem si to ako „Hurvínek válku“ a chápem, že pri tom množstve vecí a pri takej zložitosti problému, aký predstavuje minuloročná novela zákona o ochrane verejného zdravia, to chvíľu trvá. Ale tým, že to tak dlho trvá, škodí Ústavný súd sám sebe, a to v tom, že zostáva prakticky jedinou inštanciou schopnou poskytnúť efektívnu ochranu.

V úvode som spomenul, že problém je v nastavení systému, to znamená, že správne súdy majú obmedzenú právomoc angažovať sa. Toto obmedzenie je priamym dôsledkom zákonných pravidiel, ktoré z úradu verejného zdravotníctva robia štát v štáte. Opravte toto a opravte to čím skôr a nielenže s tým budete mať menej roboty, ale zároveň pomôžete tomu, aby sa spory z ulíc presunuli tam, kde sa majú riešiť.

AUTOR: Michal Magušin

ZDROJ: Postoj