



Analýza princípu politickej neutrality

Všeobecne k princípu politickej neutrality

Princíp politickej neutrality znie:

„Štátny zamestnanec pri výkone štátnej služby a služobný úrad v štátnozamestnaneckých vzťahoch uprednostňujú verejný záujem pred politickým záujmom a konajú spôsobom, ktorý nevzbudzuje pochybnosti o tom, že zvýhodňujú ktorúkoľvek politickú stranu alebo politické hnutie. Princíp politickej neutrality sa uplatňuje najmä prostredníctvom povinnosti štátneho zamestnanca konať politicky neutrálne, zdržať sa konania, ktoré by mohlo viesť ku konfliktu záujmu služobného úradu s politickými záujmami, nezneužívať informácie získané v súvislosti s vykonávaním štátnej služby v prospech politickej strany alebo politického hnutia a prostredníctvom povinnosti služobného úradu rozhodovať v štátnozamestnaneckých vzťahoch politicky neutrálne.“

K princípu politickej neutrality sa vzťahujú najmä ustanovenia zákona o štátnej službe upravujúce zákaz diskriminácie (§ 4 ods. 1, 3 a 4), výpovedné dôvody služobného úradu (§ 75) a povinnosti (§ 111 ods. 1 písm. b)) a obmedzenia štátneho zamestnanca (§ 112 ods. 1 písm. a), b), c a f)). Podľa **§ 111 ods. 1 písm. b) zákona o štátnej službe**

Štátny zamestnanec je povinný vykonávať štátnu službu politicky neutrálne a nestranne a zdržať sa pri vykonávaní štátnej služby všetkého, čo by mohlo ohroziť dôveru v nestrannosť vykonávania štátnej služby a dôveru v objektivnosť jeho konania a rozhodovania.

Zákon o štátnej službe teda **nezakazuje** štátnemu zamestnancovi vyvíjať politickú aktivitu. Upravuje podmienky, za ktorých môže byť politicky aktívny tak, aby pri svojej mimopracovnej politickej aktivite nevyvolával u verejnosti domnienku, že ide o výkon jeho štátnej služby a, vice versa, pri výkone štátnej služby nesmie vyvolať pochybnosti o svojej apolitickosti.

Pre fungujúcu demokraciu založenú na rešpektovaní ľudských práv je zásadným fungovanie politickej súťaže a občianskej spoločnosti, ktoré vytvárajú podmienky pre súťaž ideí o správe vecí verejných a pre verejnú kontrolu politickej moci. Je preto v záujme najlepšieho možného fungovania systému, aby sa čo najväčšia časť spoločnosti politicky či občiansky angažovala; zakazovať tieto aktivity štátnym zamestnancom by preto bolo skôr kontraproduktívne, resp. nebolo by v záujme spoločnosti.

Kategória politických práv ako podskupiny ústavných práv občana je upravená vo vyššej právnej norme ako je zákon o štátnej službe a v súlade k s ústavným princípom „prežarovania ústavného práva“ tak, ako ho konštatoval slovenský, ako aj český ústavný súd, by mali byť právne normy nižšej právnej sily vykladané ústavne konformne, čo v tomto prípade znamená, že zakázaný je len výkon činností ohrozujúcich dôveru v nestrannosť vykonávania štátnej služby a dôveru v objektivnosť konania a rozhodovania štátneho zamestnanca.

Podľa § 4 ods. 1, 3 a 4 zákona o štátnej službe je služobný úrad povinný zaobchádzať so štátnym zamestnancom v súlade so zásadou rovnakého zaobchádzania ustanovenou antidiskriminačným zákonom. Zakazuje sa diskriminácia štátneho zamestnanca a občana o. i. z dôvodu politického zmysľania, členstva v odborovej organizácii alebo činnosti v odborovej organizácii, v inom združení a ustanovuje sa povinnosť služobného úradu aj štátneho zamestnanca konať v štátnozamestnaneckých vzťahoch v súlade s dobrými mravmi a nezneužívať svoju pozíciu na ujmu alebo ponižovanie inej osoby.

V prepojení na princíp politickej neutrality z tohto ustanovenia vyplýva, že štátni zamestnanci aj služobné úrady sú povinné voči iným štátnym zamestnancom, ako aj občanom, pristupovať rovnakým spôsobom bez ohľadu na ich politické aktivity, ktoré vykonávajú mimo štátnozamestnaneckého vzťahu.

K princípu politickej neutrality sa ďalej vzťahuje aj § 75 zákona o štátnej službe, ktorý upravuje výpovedné dôvody služobného úradu. Hoci jeho ustanovenia explicitne politickú neutralitu nespomínajú, z ich dikcie vyplývajú špecifické dôvody, pre ktoré môže dať služobný úrad štátnemu zamestnancovi výpoveď. Jedná sa výlučne o dôvody „technické“ (zdravotný stav štátneho zamestnanca), organizačné (zrušenie štátnozamestnaneckého miesta z dôvodu organizačnej zmeny, odvolanie alebo ukončenie pôsobenia vo vedúcej funkcii) či výkonnostné (neuspokojivé výsledky služobného hodnotenia, porušovanie pracovnej disciplíny, dôvod na ukončenie pracovného pomeru).

Tieto dôvody predpokladajú, že pri výpovedi služobného úradu štátnemu zamestnancovi bude dodržaný princíp politickej neutrality, resp. štátny zamestnanec nedostane výpoveď na základe dôvodov iných, než v zákone taxatívne vymedzených: teda ani z dôvodu svojich mimopracovných aktivít, ani v prípade, ak by aj mohli súvisieť s politickým alebo občianskym aktivizmom.

Podľa § 112 ods. 1 písm. a), b), c) a f) zákona o štátnej službe

(1) Štátny zamestnanec nesmie

a) vykonávať činnosť, ktorá je nedôstojná z hľadiska vykonávania štátnej služby,

b) prijímať dary alebo iné výhody v súvislosti s vykonávaním štátnej služby okrem darov alebo iných výhod poskytovaných služobným úradom a darov poskytovaných pri oficiálnych rokovaniach alebo stretnutiach,

c) požadovať dary alebo iné výhody, alebo navádzať iného na poskytovanie darov alebo iných výhod v súvislosti s vykonávaním štátnej služby,

f) zvyhodňovať blízke osoby pri vykonávaní štátnej služby,

čo predstavuje obmedzenia pre štátneho zamestnanca, zakazujúce mu pri výkone štátnej služby zvyhodňovať osoby, s ktorými zdieľa politické aktivity, prípadne osoby, ktoré mu (jej) poskytnú výhody za účelom zisku politických výhod. Rovnako však toto ustanovenie zakazuje v písm. a) štátnemu zamestnancovi vykonávať aktivity, ktoré by vrhali zlé svetlo na štátnu službu ako takú, prípadne by spochybňovali dodržiavanie politickej neutrality pri jeho či jej výkone štátnej služby. Toto ustanovenie sa vzťahuje aj na aktivity štátneho zamestnanca mimo štátnej služby, ktoré môžu vyvolávať zdanie, že sú s ňou prepojené, hoci len cez osobu samotného štátneho zamestnanca.

Podľa § 2 ods. 1 a 2 Etického kódexu štátneho zamestnanca:

(1) Štátny zamestnanec pri výkone štátnej služby dodržiava čl. 1 zákona tak, že nevzbudzuje pochybnosť o tom, že koná výlučne vo verejnom záujme.

(2) Štátny zamestnanec koná politicky neutrálne najmä, ak

a) rozhoduje a koná na základe dostupných faktov a skutočností bez ohľadu na jeho vlastné politické zmysľovanie alebo vôľu politickej strany alebo politického hnutia (ďalej len „politická strana“),

b) nezvýhodňuje príslušníkov určitej politickej strany,

c) zabezpečuje, že jeho politické zmysľovanie, politické aktivity alebo účasť v politických diskusiách alebo verejných diskusiách nenaruší dôveru v jeho schopnosť plniť služobné úlohy politicky neutrálne,

d) uplatňuje právo na slobodné vyjadrovanie tak, že nenaruší dôveru v politicky neutrálne plnenie služobných úloh,

e) nezneužíva informácie získané v súvislosti s vykonávaním štátnej služby v prospech politickej strany,

f) nepripustí zneužívanie na politické záujmy pri plnení služobných úloh,

g) sa nezúčastňuje na činnostiach spočívajúcich v politickej alebo inej verejnej angažovanosti spôsobom, ktorý môže narúšať alebo poškodzovať dôveru v politicky neutrálne plnenie služobných úloh.

Ako uvádza komentár Rady k Etickému kódexu štátneho zamestnanca:

„Štátny zamestnanec sa z titulu svojho postavenia nachádza v situácii, v ktorej jeho súkromné aktivity, prameniace zo základných občianskych a politických práv (právo združovať sa, sloboda prejavu), môžu ovplyvniť vnímanie štátnych inštitúcií verejnosťou. Je preto dôležité hľadať primeranú rovnováhu medzi právami štátneho zamestnanca a záujmom na dôveryhodnom a nestrannom výkone štátnej služby. Zákon o štátnej službe nezakazuje štátnemu zamestnancovi členstvo v politickej strane. Princíp politickej neutrality však vyžaduje, aby štátny zamestnanec a služobný úrad uprednostňovali verejný záujem pred politickým záujmom a konali spôsobom, ktorý nevzbudzuje pochybnosť o tom, že nezvýhodňujú záujmy ktorejkoľvek politickej strany alebo politického hnutia, alebo nepripúšťajú, aby tieto subjekty akokoľvek ovplyvňovali ich výkon štátnej služby.“

V tomto kontexte je však potrebné opakovane podčiarknuť nutnosť dodržiavať princíp politickej neutrality, aby rozumne uvažujúci pozorovateľ dokázal rozlíšiť, kedy štátny zamestnanec vykonáva štátnu službu, a kedy sa jedná o jeho mimo štátnozamestnaneckú aktivitu.

Pre vysvetlenie teba uviesť, že hoci slovenský zákonodarca zvolil model politickej neutrality, ktorý patrí z pohľadu výkonu politických práv v zamestnaní skôr k reštriktívnym, ako liberálnym, nejedná sa o požiadavku apolitickosti. Rozdielom medzi konceptom politickej neutrality a apolitickosti je, že pri modeli politickej neutrality sa požiadavka na oddelenie politických a pracovných činností týka iba výkonu štátnej služby a nie súkromných aktivít štátneho zamestnanca. Rovnako z čisto racionálneho dôvodu je pre služobný úrad potrebné, aby štátny zamestnanec vedel vnímať politickú realitu a pripravoval riešenia, ktoré berú do úvahy politickú situáciu. Opak by znamenal odtrhnutie výkonu štátnej služby od potrieb skutočného sveta a politického vedenia, ktorého víziu a politický mandát má naplňať.

Cieľom princípu politickej neutrality, zodpovedajúcich častí zákona o štátnej službe a Etického kódexu je štátna služba, ktorá má dôveru verejnosti a je schopná kvalitne a odborne plniť úlohy pre politické vedenie bez ohľadu na politickú príslušnosť daného vedenia. Na rozdiel od iných krajín, slovenský systém štátnej služby nepozná tzv. lojalitu štátnej služby voči politickému vedeniu, tak ako ju pozná napr. britský alebo kanadský systém štátnej služby. Bernou mincou slovenského systému, z pohľadu vzťahu politických a pracovných aktivít, je dôvera verejnosti, tu stelesnená v pohľade rozumne uvažujúceho pozorovateľa, teda takého pozorovateľa, ktorý sa s dôverou pozerá na možnosť štátneho zamestnanca vykonávať svoje politické práva, pokiaľ nezasahujú do výkonu štátnej služby alebo nevzbudzujú odôvodnené pochyby o nestrannosti štátneho zamestnanca. Pri vyhodnocovaní nestrannosti je opäť potrebné použiť zodpovedajúce nástroje na riešenie konfliktu záujmov, teda skúmať intenzitu vzťahu, ako dlho daný vzťah trval, koľko prešlo od jeho konca, či sa jednalo iba o jednorazovú aktivitu alebo opakujúcu

činnosť, ako intenzívny vzťah či činnosť bola. Bez dôkladného vyhodnotenia politickej aktivity štátneho zamestnanca založeného na modeli dôvery racionálneho pozorovateľa ako zástupcu verejnosti nie je možné zodpovedne skonštatovať porušenie princípu politickej neutrality alebo obmedziť politické práva štátneho zamestnanca.

O vzťahoch medzi politickým vedením, štátnou službou a verejnosťou

Ako uvádza nórská publikácia „O vzťahu politického vedenia a verejnej správy“: „*Politici sa so štátnymi zamestnancami stretávajú na ministerstvách. Ministerstvá poskytujú politickému vedeniu odborné služby, no nie sú politickými sekretariátmi. Ministerstvá vykonávajú úlohy verejnej správy a starajú sa o hodnoty (demokracie). Štátna služba musí na jednej strane zabezpečovať profesionalitu a kontinuitu v čase, a na druhej strane pomáhať aktuálnej vláde pri tvorbe a realizácii vládnej politiky.*¹“

Pre vzťah politického vedenia či politicky nominovaných funkcionárov a štátnej služby je určujúce, že politické vedenie dáva štátnym zamestnancom pokyny a tiež, že generálneho tajomníka, teda služobne najvyššieho štátneho zamestnanca v služobnom úrade, ktorým je ministerstvo, vymenúva a odvoláva vláda na návrh príslušného ministra.

Na druhej strane, podľa § 111 ods. 3 zákona o štátnej službe:

„Ak sa štátny zamestnanec domnieva, že pokyn, ktorý mu bol uložený, je v rozpore so všeobecne záväznými právnymi predpismi alebo so služobnými predpismi, je povinný písomne upozorniť na túto skutočnosť nadriadeného vedúceho zamestnanca skôr, ako tento pokyn začne plniť alebo počas plnenia pokynu, ak sa o uvedených skutočnostiach dozvie po začatí plnenia uloženého pokynu. Ak nadriadený vedúci zamestnanec trvá na splnení pokynu, je povinný oznámiť to štátnemu zamestnancovi písomne. Štátny zamestnanec môže na túto skutočnosť upozorniť generálneho tajomníka, ako aj požiadať o založenie písomného upozornenia na rozpor pokynu do jeho osobného spisu.“

Týmto ustanovením je v zákone o štátnej službe zabezpečená protiváha a ochrana štátneho zamestnanca pred možným nezákonným pokynom.

Napriek existencii princípu politickej neutrality je slovenský systém štátnej služby poznačený tým, že nie sú rozlíšené politické a nepolitické funkcie, čo umožňuje politizáciu a patronáž, teda prax, kde po víťazstve vo voľbách sú funkcie v štátnej službe obsadzované na základe straníckej a osobnej príslušnosti, ako odmena za prácu alebo vzťah ku strane, prípadne k jednotlivcom, ktorí získali moc a pozície umožňujúce ovplyvniť obsadzovanie miest. Druhý faktor, ktorý ovplyvňuje slovenský systém je, že politická neutralita je nevynútiteľná voči politickému vedeniu, teda dopadá iba jednostranne na štátnych zamestnancov a na strane politického vedenia neexistuje zodpovedajúca povinnosť.

Štátna služba musí byť vždy schopná slúžiť vymieňajúcim sa politickým lídrom z rôznych politických strán. Na druhej strane, občania vykonávajú zastupiteľskú demokraciu využívaním svojho volebného práva, no medzi voľbami sa môžu do správy vecí verejných zapojiť viacerými spôsobmi, ako je kontrola verejnej správy cez zákon o slobodnom prístupe k informáciám, alebo inými nástrojmi na kontrolu transparentnosti.² Okrem kontroly verejnej správy môžu občania participovať na tvorbe a uskutočňovaní verejných politík. Štátna služba má preto okrem realizácie vládnej politiky aj úlohu podporovať právo občanov ovplyvňovať verejnú správu a tvorbu politík. Pri tejto úlohe štátneho zamestnanca vedie nie len princíp politickej neutrality, ale aj princíp zákonnosti a profesionality a im zodpovedajúce povinnosti.

Tieto povinnosti sú vyjadrené vo viacerých ustanoveniach zákona o štátnej službe a etického kódexu štátneho zamestnanca:

¹ <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/om-forholdet-mellom-politisk-ledelse-og-embetsverk/id2626841/>

² Napr. Centrálny register zmlúv, Register partnerov verejného života

§ 111 (1) písm. a) Zákona o štátnej službe:

„Štátny zamestnanec je povinný dodržiavať Ústavu Slovenskej republiky, právne záväzné akty Európskej únie, právne predpisy Slovenskej republiky, služobné predpisy a ostatné vnútorné predpisy pri vykonávaní štátnej služby, uplatňovať ich s náležitou odbornou starostlivosťou a rešpektovať a chrániť ľudskú dôstojnosť a ľudské práva,“

§ 6 písm. k) etického kódexu štátneho zamestnanca

„Štátny zamestnanec koná profesionálne, najmä ak nezadržiava informácie, ktoré majú byť riadne sprístupnené,“

Čo sa týka dobrej praxe, lotyšská smernica o spolupráci politického vedenia a verejnej správy³ uvádza, že ako štátni zamestnanci, tak politické vedenia majú spoločný cieľ, a to výkon politiky realizáciou povinností výkonnej moci. Politické vedenie aj štátni zamestnanci môžu svojím konaním zvýšiť dôveru verejnosti vo fungovanie verejných inštitúcií a vládnutia. Obe tieto skupiny funkcionárov sa zaviazali k transparentnosti a dodržiavaniu zásad právneho štátu vo svojej práci, dodržiavaniu etických a právnych predpisov a požiadaviek, ktoré sú zamerané na čestné správanie a presadzovanie verejného záujmu.

Lotyšská smernica uvádza aj osem konkrétnych princípov na zlepšenie spolupráce medzi politickým vedením a štátnymi zamestnancami:

1. Spolupráca vychádza z obojstranného chápania spoločného poslania a výhod spolupráce – politické vedenie a štátni zamestnanci spolupracujú, podporujú sa a vzájomne sa dopĺňajú v snahe dosiahnuť lepší výsledok pre rozvoj štátu a spoločnosti;
2. Spolupráca je založená na jasnom vysvetlení úloh a zodpovedností politického vedenia a štátnych zamestnancov a stanovaní jasných hraníc, ktoré obe strany chápu a rešpektujú;
3. Politické vedenie alebo politicky nominovaný funkcionár, ak to považuje za potrebné, alebo ak o to štátny zamestnanec požiada, poskytne pri vydávaní príkazu (úlohy) štátnemu zamestnancovi odôvodnenie;
4. Štátny zamestnanec o prijatí príkazu (úlohy) vždy následne informuje svojho priameho nadriadeného;
5. Politické vedenie a štátni zamestnanci komunikujú na dennej báze, zdieľajú informácie a stretávajú sa vo veciach aktuálnych problémov daného odvetvia, ktoré vyžadujú spoluprácu alebo kde spolupráca už prebieha;
6. Politické vedenie a štátni zamestnanci navzájom počúvajú názory druhej strany na záležitosti, ktorých sa týka spolupráca, pričom uvádzajú odôvodnené stanoviská k tejto záležitosti;
7. Spolupráca musí byť založená na jasnej, otvorenej a vzájomne sa rešpektujúcej komunikácii;
8. Úspešnú spoluprácu uľahčuje konštruktívny prístup, vzájomné pochopenie úloh, ktoré sa majú vykonať, a určenie dosiahnuteľných výsledkov.

Komunikácia štátneho zamestnanca a politická neutralita

Štátni zamestnanci môžu, okrem štátnej služby, byť aktívni v rôznych oblastiach spoločenského diania, či už ako občania, alebo ako kvalifikovaní odborníci. Svoje názory môžu prejavovať prostredníctvom rôznych platforiem: sociálnych sietí, vystúpení v médiách, publikovaním a prednášaním, či účasťou na verejných zhromaždeniach. Ich účasť na spoločenskom živote môže mať celospoločenský prínos, potenciálne však môžu tieto aktivity narážať na viaceré etické zásady, ako sú nestrannosť, konflikt záujmov či politická neutralita.

³ [Guidelines for the cooperation of political and administrative officials, 2020](#)

Prezentácia odborného riešenia v rámci súkromných aktivít a zdvorilá kritika

Vo vzťahu k politickej neutralite sa jedná napríklad o situácie, keď chce štátny zamestnanec v rámci svojich súkromných aktivít podporovať alebo šíriť osvetu o možnostiach politik v oblasti, v ktorej pôsobí.

Na jednej strane je štátny zamestnanec odborník na svoju tému, pričom jeho odborné vedomosti a schopnosti môžu byť výnimočné a zriedkavé a preto je šírenie vedomostí a osvetu o danej téme a možnostiach politik prínosom pre celú spoločnosť. Na druhej strane existuje potreba dôvery verejnosti v to, že štátny zamestnanec je schopný vykonávať úlohy pre politické vedenie, ktorá by mohla byť narušená kritikou politickým vedením aktuálne zvolenej politiky. Preto by komunikácia štátneho zamestnanca mala spĺňať nasledujúce požiadavky:

- Jasné odlišenie, že ide o súkromný názor štátneho zamestnanca, pričom zvýšená obozretnosť je potrebná pri vedúcich pozíciách alebo pozíciách na komunikačných oddeleniach, pri ktorých je väčšia pravdepodobnosť, že ich verejnosť bude spájať s inštitúciou, pre ktorú pracujú;
- Vecnosť argumentácie, komunikácia podporená dátami a faktmi;
- Zdvorilosť vyjadrovania a konštruktívna kritika;
- Zdržanie sa osobnej kritiky alebo zverejňovania interných informácií;
- Vedomie, že sa komunikácia môže stať verejnou a pri využívaní sociálnych médií, prístupovanie ku komunikácii ako de facto verejnej.

Štátni zamestnanci a komunikácia počas volieb

Ako bolo uvedené vyššie, zákon o štátnej službe nezakazuje štátnemu zamestnancovi vyvíjať politickú aktivitu. Štátny zamestnanec sa ako súkromná osoba môže rozhodnúť podporiť kandidáta alebo politickú stranu vo voľbách, zapojiť sa do kampaňových aktivít alebo sám kandidovať.

Pre rešpektovanie zákona o štátnej službe a etického kódexu štátneho zamestnanca by mal štátny zamestnanec:

- Jasne odlíšiť svoju súkromnú aktivitu od výkonu štátnej služby a to vrátane svojej komunikácie, napr. na sociálnych sieťach. Toto odlišenie môže byť pre väčšiu zreteľnosť uvedené napr. v profile;
- Nevykonávať politické aktivity vrátane politickej kampane na služobnom úrade;
- Zvýšenú obozretnosť opäť venovať štátnym zamestnancom na vedúcich pozíciách alebo pozíciách na komunikačných oddeleniach, pri ktorých je väčšia pravdepodobnosť, že ich verejnosť bude spájať s inštitúciou, pre ktorú pracujú;
- V prípade diskusií používať zdvorilé vyjadrovanie a vecnosť v argumentácii.