Obsah

Príloha k materiálu Celoštátna stratégia ochrany a podpory ľudských práv Slovenskej republiky 2
Štruktúra odborného podkladu k stratégii, metodológia jeho tvorby 2
Časový harmonogram tvorby stratégie, rok 2013 3
Hlavná časť 4
I. Ľudská dôstojnosť 4
1. Interpretácia pojmu ľudskej dôstojnosti v právnych a politických dokumentoch. 6
2. Širšie a užšie chápanie pojmu ľudskej dôstojnosti. 7
3. Ľudská dôstojnosť v podmienkach Slovenskej republiky 8
II. Rovnosť a spravodlivosť 17
IV. Právo na participáciu 25
1. Participácia ako právo všeobecnej účasti na správe vecí verejných 25
2. Osobitné participatívne práva 28
V. Inštitúcie a mechanizmy presadzovania, ochrany a podpory ľudských práv 31
VI. Výchova a vzdelávanie k ľudským právam a demokratickému občianstvu, interkultúrne a multikultúrne vzdelávanie 34

Príloha k materiálu Celoštátna stratégia ochrany a podpory ľudských práv Slovenskej republiky

Štruktúra odborného podkladu k stratégii, metodológia jeho tvorby

Pri tvorbe strategického prierezového dokumentu pre oblasť ochrany a podpory ľudských práv, najmä v situácii, keď ide o prvý materiál takéhoto charakteru, je možné zvoliť rôzne metodologické prístupy. Všetky navrhnuté metodologické prístupy sa pri príprave dokumentu citlivo zvažovali.

Ide o nasledovné **možné prístupy**:

- podľa štruktúry Všeobecnej deklarácie ľudských práv OSN (ďalej aj ´VDĽP´),
- podľa generácií ľudských práv (tento prístup sa čiastočne prekrýva s VDĽP),
- podľa Európskeho dohovoru o ľudských právach, so zohľadnením judikatúry Európskeho súdu pre ľudské práva a odporúčaní monitorovacích výborov Rady Európy,
- podľa Charty základných práv Európskej únie,
- podľa základných ľudskoprávnych dokumentov OSN, so zohľadnením odporúčaní zmluvných výborov OSN,
- podľa odporúčania (Druhej) svetovej konferencie o ľudských právach z roku 1993,
- podľa vzoru obdobných dokumentov či stratégií krajín s vyspelou ľudskoprávnou kultúrou,
- podľa zákonných dôvodov diskriminácie,
- podľa štruktúry Rady vlády SR pre ľudské práva, národnostné menšiny a rodovú rovnosť a ňou vygenerovaných podkladov.

Všetky uvedené prístupy sú legitímne, plodné a každý osobitne prináša vlastnú pridanú hodnotu k tvorbe stratégie ľudských práv. Aj jednotlivo predstavujú vhodné nástroje na dosiahnutie spoločného cieľa – systémovej ochrany ľudských práv.

Pri výbere metodológie a pri tvorbe štruktúry stratégie redakčný tím identifikoval **prierezové koncepty** (výchova a vzdelávanie k ľudským právam, rodová rovnosť a pod.), pričom zohľadnil výhody jednotlivých prístupov a na základe kľúčových princípov a hodnôt v nich obsiahnutých zvolil **ich syntézu**. Tieto princípy a hodnoty reflektuje napr. aj Lisabonská zmluva (čl. 2), ktorá tvorí základný hodnotový a právny rámec Európskej únie. Redakčný tím teda **vypracoval odborné podklady k stratégii podľa nasledovnej štruktúry:**

I. Ľudská dôstojnosť;

II. Rovnosť, osobitne rovnosť príležitostí, rovné zaobchádzania a rodová rovnosť;

III. Sloboda prejavu a iné slobody;

IV. Právo na participáciu, osobitne v zastupiteľskej demokracii.

V. Inštitucionálna architektúra ochrany a podpory ľudských práv.

VI. Výchova k ľudským právam a demokratickému občianstvu, interkultúrne vzdelávanie.

Takto nastavená štruktúra je kompatibilná aj so štruktúrou programov a aktivít EÚ, Rady Európy a ďalších medzivládnych a medzinárodných organizácií. Jedným z cieľov stratégie je poukázať na praktický význam presadzovania a dodržiavania ľudskoprávnych princípov, hodnôt a noriem, ktoré majú priamy dopad na fungovanie právneho štátu a výkonu spravodlivosti, na posilňovanie sociálnej kohézie spoločnosti ako aj na dlhodobý ekonomický rozvoj štátu. Tento prístup nenecháva bokom

otázku postavenia, práv a špecifických potrieb jednotlivých osobitných cieľových skupín (napr. národnostných a etnických menšín, osôb so zdravotným znevýhodnením, v seniorskom veku, žien, detí, LGBTI ľudí, migrantiek, migrantov alebo žiadateľov o azyl), zároveň však hľadá systémové riešenia založené na spoločnom základe, t.j. na rešpekte k dôstojnosti každého človeka. Navrhovaná štruktúra sa preto javí ako vhodná aj pre popis a analýzu stavu, aj pre navrhnutie ďalšieho postupu, cieľov a úloh pri tvorbe a implementácii udržateľných ľudskoprávnych politík pre dlhšie obdobie.

Stratégia nemá nahrádzať rezortné a čiastkové akčné plány pre celkové vyrovnávanie šancí, zlepšenie postavenia a spoločenskú inklúziu rôznych sociálnych skupín. Naďalej sa predpokladá vypracovanie a implementácia národných stratégií a akčných plánov pre tieto skupiny. Aj z týchto dôvodov sa stratégia nečlení na tematické okruhy podľa jednotlivých možných dôvodov diskriminácie (čiže podľa jednotlivých zraniteľných, osobitných, menšinových skupín), ale podľa fundamentálnych prierezových princípov, hodnôt a noriem, ktoré musia byť univerzálne platné pri ochrane a podpore ľudských práv všetkých osobitných skupín. V každej podkapitole stratégie budú reflektované všetky významné ľudskoprávne aspekty postavenia jednotlivých osobitných skupín. Opačný prístup, čiže členenie stratégie výhradne podľa možných uznaných dôvodov diskriminácie (osobitných skupín) by mohlo mať za následok nezohľadnenie niektorého dôležitého prierezového problému (napr. ochrany osôb zbavených slobody, procedurálnych práv, problematiky občianskych a politických práv vo všeobecnosti, prierezovej problematiky výchovy a vzdelávania k ľudským právam a demokratickému občianstvu, problematiky ochrankýň a ochrancov ľudských práv a úlohy mimovládnych organizácií vôbec, atď.).

Rozpracovanie konkrétnych koncepcií, implementačných a akčných plánov pre jednotlivé špecifické skupiny bude súčasťou druhej etapy prác na stratégii po prijatí východiskového materiálu vládou SR v septembri 2013, pričom pre oblasti a cieľové skupiny, pre ktoré doteraz národné stratégie či akčné plány vypracované neboli, budú definované samostatné koncepcie, implementačné či akčné plány s konkrétnymi cieľmi a termínovanými úlohami.

Časový harmonogram tvorby stratégie, rok 2013

- **jún - júl**

31. 5. - 14. 6. - práca redakčného tímu: návrh východiskového textu k diskusii o stratégii

15.6. – 2.7. – priestor pre tvorbu stanovísk výborov Rady vlády SR pre ľudské práva, národnostné menšiny a rodovú rovnosť

17.6. – stretnutie Koordinačnej skupiny k stratégii

25. 6. – 2.7. – uskutočnenie workshopov ako platforiem pre prezentovanie zásadných prístupov a odporúčaní jednotlivých výborov k východiskovému textu k stratégii a harmonogramu tvorby stratégie

3. 7. – 31.7. – inkorporovanie výstupov z workshopov do návrhu stratégie

- **september**

4. 9. - zasadanie Rady vlády SR pre ľudské práva, národnostné menšiny a rodovú rovnosť k návrhu stratégie

5. 9. – 18. 9. – predloženie návrhu stratégie do medzirezortného pripomienkovania

19. 9. - 24.9.. – rozporové konania k návrhu stratégie

25. – 26.9. – per rollam rokovanie Rady vlády SR pre ľudské práva, národnostné menšiny a rodovú rovnosť, zapracovanie jej stanoviska do návrhu stratégie

30.9. – predloženie návrhu stratégie na rokovanie vlády SR

Hlavná časť

I. Ľudská dôstojnosť

Ľudská dôstojnosť je konceptom, ktorý sa v súčasnosti stal ústredným v chápaní kvalitatívnej odlišnosti našej doby od tých predchádzajúcich. Hoci sa zdôrazňuje najmä v oblasti právnej úpravy ľudských práv, je to pojem ešte širší. Nové generácie historičiek a historikov cezeň vysvetľujú historické spoločenské zmeny, ktoré posunuli svet od stredoveku, otroctva, nerovnosti k modernému svetu, ktorý oslobodzuje ženy, deti, náboženské skupiny, homosexuálov a mnohé ďalšie znevýhodnené skupiny. V tomto ponímaní primárnym impulzom k modernizácii, globalizácii, sociálnym revolúciám v spoločnosti neboli ani tak materiálne podnety ale práve zmena v náhľade na svet a na človeka v ňom. Boli to ideové a normatívne posuny, ktoré vzápätí prispeli k tektonickým zlomom v dejinách spoločenstiev.

Počas evolúcie normatívnych a právnych koncepcií ľudských práv v domácich i medzinárodných právnych rámcoch sa pozornosť vždy sústredila na tri kľúčové aspekty ľudskej existencie – integritu človeka, slobodu a rovnosť. Z pohľadu vývoja moderných západných štátov, postavených na koncepte demokratického občianstva, je preto ľudská dôstojnosť centrálnym pojmom. Demokratické občianstvo – ako status a ako prax – je dôležitým prostriedkom naplnenia týchto princípov.

Každodenný život v dôstojnosti – akási existenciálna dôstojnosť – je odvodená od dôstojnosti ontologickej, od hodnôt prirodzenej rovnosti a jedinečnosti všetkých ľudských jedincov. Ľudská dôstojnosť má individuálny, avšak i kolektívny komponent – viaže sa tak ku kvalite života človeka ako jednotlivca i ako príslušníka rôznych sociálnych skupín. A takáto príslušnosť nesmie byť nikdy dôvodom k spochybňovaniu ontologickej dôstojnosti ktoréhokoľvek človeka.

Individuálna rovina ľudskej dôstojnosti

Ľudskoprávne koncepcie patria k spoločensky konštruovaným normám a teda sa v čase vyvíjajú a menia. Pojem ľudskej dôstojnosti je priamo spätý s rozvojom demokratického občianstva a občianskej rovnosti. Takto koncipovaný pojem dôstojnosti predpokladá nezávislosť jednotlivcov, ich slobodu konať a byť samými sebou. No prílišný dôraz na racionálnu autonómiu pri koncepte dôstojnosti je na úkor zraniteľných sociálnych skupín, ktorých príslušníci a príslušníčky často nemôžu konať nezávisle, alebo musia prekonávať príliš veľa prekážok. V poslednom období sa preto kladie väčší dôraz na ontologickú dôstojnosť, ktorá sa považuje za základnú hodnotu, od ktorej sú princípy slobody a rovnosti odvodené.

Ľudská dôstojnosť je základom pre ľudské práva aj preto, že patrí medzi základné ľudské potreby. Psychológia pozná dôležitosť energizujúceho pocitu sebaúcty a naplnenia, ich dôležitosť pre

plnohodnotný a produktívny život. Odborná literatúra identifikuje osem základných potrieb dôstojnosti, ktoré zdieľajú všetky ľudské bytosti a ktorých porušenie vedie k nedorozumeniam a konfliktom. Medzi ne patrí potreba akceptovania identity – jej slobodného vyjadrenia vo vzťahoch k iným aj sebe, potreba uznania faktu, že sme tými, ktorými sme, potreba inklúzie – spolupatričnosti ku komunite, potreba bezpečnosti – fyzickej aj psychologickej kondície, potreba autonómie – slobody pred útlakom a schopnosť konať sám či sama za seba, potreba spravodlivého zaobchádzania bez predsudkov, potreba byť pochopený či pochopená, potreba reflexie – odpovede, rešpektu, vypočutia.[1]

Ontologická dôstojnosť bytia súvisí teda s uvedenými primárnymi psychologickými potrebami dôstojnosti. Existenciálna dôstojnosť je potom dôstojnosťou každodenného života; je to občianska demokratická dôstojnosť života istej kvality, ktorá je zaistená naplnením základných ľudských práv a slobôd.

Psychologické potreby dôstojnosti sú obzvlášť dôležité v oblastiach ochrany práv zraniteľných a marginalizovaných skupín, ktorých príslušníci a príslušníčky majú znevýhodnenia v prístupe k zdrojom či službám v spoločnosti, s čím potom súvisí ohrozenie ich existenciálnej dôstojnosti. Napríklad, v oblasti ochrany ľudských práv pacientok, pacientov a zdravotne či mentálne znevýhodnených, ale i senioriek a seniorov je dôležitá telesná a duševná intimita a uchovávanie morálnej integrity. Nemenej dôležité sú však potreby uznania, rešpektu, reciprocity, začlenenia. Dôraz v spoločenskej praxi ochrany ľudských práv sa zvykne klásť na uplatňovanie univerzálnych princípov, aplikovateľné na všetkých príslušníkov týchto sociálnych skupín. No potreby týchto skupín sa môžu výrazne líšiť, preto je dôležité mať na zreteli aj jedinečnosť každého človeka a umiestnenie jeho či jej ontologickej dôstojnosti do centra ľudskoprávneho prístupu.

Spoločenská rovina ľudskej dôstojnosti

Hoci je princíp ľudskej dôstojnosti primárne odvodený predovšetkým od prirodzenej rovnosti a slobody jednotlivcov a stojí na uznaní ich individuálnej morálnej integrity a jedinečnosti, dotýka sa aj sociálnych skupín, ktorých práva nemožno redukovať na práva jednotlivcov. Kým na individuálnej rovine dôstojnosti sa zameriavame predovšetkým (nie však výlučne) na psychologické potreby dôstojnosti, na rovine kolektívnej ide predovšetkým o integritu človeka v rámci vzťahov, interakcií, vyjadrovania identity smerom navonok, voči iným ľuďom.

Dohovor UNESCO z roku 2005 o ochrane a podpore rozmanitosti kultúrnych prejavov, ktorého zmluvnou stranou je aj Slovensko, uvádza zásadu rovnakej dôstojnosti a rešpektovania všetkých kultúr vrátane kultúr osôb patriacich k menšinám. Etnická či náboženská identita tvoria neodlúčiteľnú časť osobnej identity, preto rešpektovanie prihlásenia sa k etnickej, náboženskej či kultúrnej skupine a slobodné vyjadrovanie tejto časti identity v súkromnej i verejnej sfére interakcií zahŕňa tak osobnú, ako i kolektívnu líniu dôstojnosti.

Kolektívna dôstojnosť sa v kontexte tretej generácie ľudských práv dotýka i ľudstva ako takého. Od konceptu individuálnej dôstojnosti sa potom odvodzuje dôstojnosť humanity, jej integrity a prirodzenej hodnoty, ktorá si tiež zasluhuje náležitú ochranu.

---

[1] Pozri Donna HICKS,

1. Interpretácia pojmu ľudskej dôstojnosti v právnych a politických dokumentoch.

Prvá veta preambuly Všeobecnej deklarácie ľudských práv OSN konštatuje, že „uznanie vrodenej dôstojnosti a rovnakých a nescudziteľných práv všetkých členov ľudskej rodiny je základom slobody, spravodlivosti a mieru na svete“. Na dôstojnosť sa odvoláva aj prvý operatívny článok VDĽP, ktorý znie takto: „Všetci ľudia sa rodia slobodní a rovní v dôstojnosti i právach.“ Ústava Slovenskej republiky reflektuje princíp vrodenej dôstojnosti a nescudziteľných ľudských práv v čl. 12, ods. 1 v tomto znení: „Ľudia sú slobodní a rovní v dôstojnosti i v právach. Základné práva a slobody sú neodňateľné, nescudziteľné, nepremlčateľné a nezrušiteľné.“

Pri tvorbe a implementácii ľudskoprávnych politík je nevyhnutné si uvedomiť a neustále si pripomínať dôvody, prečo medzinárodné spoločenstvo v roku 1948 umiestnilo koncept ľudskej dôstojnosti, práve v nadväznosti na slobodu a rovnosť do centra prvého univerzálneho politického dokumentu o ľudských právach. Odpoveď nájdeme v samotnej VDĽP, a to v jej preambule. „Pretože výsledkom neuznávania ľudských práv a pohŕdania s nimi boli barbarské činy urážajúce svedomie ľudstva a pretože za najvyšší cieľ prostého ľudu bolo vyhlásené vybudovanie sveta, v ktorom ľudia budú užívať slobodu prejavu, presvedčenia a kde budú pozbavení strachu a biedy“, „pretože ľud spojených národov potvrdil v Charte svoju vieru v základné ľudské práva, v dôstojnosť a hodnotu ľudskej osobnosti, rovnaké práva mužov a žien a rozhodol sa podporovať sociálny pokrok a lepšie životné podmienky vo väčšej slobode“, a z týchto dôvodov „je potrebné, aby ľudské práva boli chránené zákonmi, ak človek nemá byť donútený uchyľovať sa, keď všetko zlyhalo, k odboju proti tyranii a útlaku“.

V prvej polovici 20. storočia došlo v Európe a vo svete k mnohým situáciám, keď bola vládnucou mocou negovaná samotná ľudská podstata množstva jednotlivcov a veľkých skupín osôb pošliapaním ich dôstojnosti a ich bezprecedentnou degradáciou. To, že prijatie VDĽP bolo do značnej miery aj priamou reakciou na holokaust a iné genocídy spáchané v dvadsiatom storočí, je zrejmé nielen z preambuly deklarácie, ale aj z faktu, že zároveň s ňou prijalo Valné zhromaždenie OSN aj Dohovor o zabránení a trestaní zločinu genocídy.

Právny poriadok Slovenskej republiky sa vyrovnal s týmto dedičstvom tým, že zahrnul do trestného zákona trestné činy „proti mieru a ľudskosti, trestné činy terorizmu a extrémizmu“ (§ 417 až 425 trestného zákona – zákona č. 300/2005 v znení neskorších noviel.) Trestné činy proti mieru a ľudskosti, trestné činy terorizmu a extrémizmu podľa súčasného znenia trestného zákona sú nasledovné: ohrozenie mieru, genocídium, terorizmus a niektoré formy účasti na terorizme, mučenie a iné neľudské alebo kruté zaobchádzanie, nedobrovoľné zmiznutie, podpora a propagácia skupín smerujúcich k potlačeniu základných práv a slobôd, výroba extrémistických materiálov, rozširovanie extrémistických materiálov, prechovávanie extrémistických materiálov, hanobenie národa, rasy a presvedčenia, podnecovanie k národnostnej, rasovej a etnickej nenávisti, podnecovanie, hanobenie a vyhrážanie osobám pre ich príslušnosť k niektorej rase, národu, národnosti, farbe pleti, etnickej skupine alebo pôvodu rodu, neľudskosť.

Ďalej, § 422d trestného zákona stanovuje: „Kto verejne popiera, spochybňuje, schvaľuje alebo sa snaží ospravedlniť holokaust, zločiny režimu založeného na fašistickej ideológii, zločiny režimu založeného na komunistickej ideológii alebo zločiny iného podobného hnutia, ktoré násilím, hrozbou

násilia alebo hrozbou inej ťažkej ujmy smeruje k potlačeniu základných práv a slobôd osôb, potrestá sa odňatím slobody na šesť mesiacov až tri roky.“

Slovenská národná rada a vláda Slovenskej republiky vydali 20. decembra 1990 spoločné Vyhlásenie k deportáciám Židov zo Slovenska, v ktorom sa „úprimne ospravedlni[li] za všetko, čím sa naši predchodcovia previnili proti židovským spoluobčanom za druhej svetovej vojny“. V roku 2002 vláda SR zriadila štátny fond na odškodnenie obetí holocaustu so základinou 760 miliónov korún, ustanovil sa Pamätný deň obetí holokaustu a rasového násilia (9. septembra, výročie prijatia prvého diskriminačného tzv. židovského kódexu slovenským snemom v roku 1941). Napriek tomu sa nedá povedať, žeby sa Slovenská republika úplne vyrovnala s dedičstvom slovenského štátu z rokov 1939 - 1945 a s tragédiou holocaustu na úrovni historického vedomia, či reflexie vo verejnom a odbornom diskurze a učebných osnovách škôl. V tejto oblasti je potrebná ďalšia citlivá práca a spolupráca štátnych, vedecko-výskumných i výchovno-vzdelávacích inštitúcií, rezortu školstva, vedy a občianskej spoločnosti.

Slovenská národná rada sa ďalším gestom v roku 1991 ospravedlnila aj za hromadný, sčasti násilný odsun 150 tisíc karpatských Nemcov z územia Slovenska po II. svetovej vojne. V roku 2002 bol zriadený Ústav pamäti národa, ktorého činnosť má o.i. prispieť k tomu, aby sa učinilo „zadosť všetkým, ktorí boli poškodení štátom, čo porušoval ľudské práva a vlastné zákony“. Deň 17. november, výročie tzv. nežnej revolúcie v roku 1989, bol v roku 2001 vyhlásený za štátny sviatok ako Deň boja za slobodu a demokraciu. Slovenská republika však doteraz dlží ospravedlnenie tým svojim občiankam a občanom, ktorí boli v rokoch 1945 - 1948 zbavení všetkých občianskych práv na základe princípu kolektívnej viny, hoci nakoniec neboli odsunutí. Táto otázka má istotne silné politické aj medzištátne súvislosti, ale predovšetkým by to mala byť otázka ľudskoprávna, súvisiaca s rešpektovaním ľudskej dôstojnosti všetkých obyvateliek a obyvateľov štátu. Preto by k takémuto gestu Slovenská republika mala pristúpiť.

Zahrnutie konceptu ľudskej dôstojnosti do medzinárodného diskurzu o ľudských právach ako centrálneho pojmu, popri klasickej triáde sloboda – rovnosť – bratstvo (solidarita), je vyjadrením kolektívnej skúsenosti ľudstva zo svojich vlastných zlyhaní. Pojem dôstojnosti bol v imanentnej podobe obsiahnutý aj v myšlienkových a politických hnutiach osvietenstva. Nie je ťažké objaviť dôstojnosť v podobe, v akej ju v zásade chápeme dnes, v druhom znení Kantovho kategorického imperatívu: „Konaj tak, aby si ľudstvo tak vo svojej osobe, ako aj v osobe každého druhého, používal vždy zároveň ako účel, a nikdy nie iba ako prostriedok.“[2]

2. Širšie a užšie chápanie pojmu ľudskej dôstojnosti.

Kantov kategorický imperatív aplikoval Ústavný súd Spolkovej republiky Nemecko (ďalej ´ÚS SRN´) v takmer identickej podobe vo svojom známom rozsudku, týkajúcom sa možnosti zostrelenia civilných lietadiel zneužitých na teroristické útoky. Ústava SRN považuje za najvyšší princíp ústavného poriadku ľudskú dôstojnosť ako jadro ľudských práv. ÚS SRN v danom prípade argumentoval, že zostrelenie lietadla s nevinnými civilnými osobami na palube by sa rovnalo nakladaniu s nimi ako s

[2] Kant,I. 2004 *Základy metafyziky mravov*. Bratislava : KALLIGRAM, 2004, s. 57. Preložila Patrícia Elexová

odosobnenými vecami bez právnej subjektivity, zbavenými ľudskej dôstojnosti, a preto by bolo takéto konanie rozporné s nemeckou ústavou a neprípustné.[3]

Zrejmé je, že Ústava SRN a ÚS SRN používajú širšiu interpretáciu konceptu ľudskej dôstojnosti, v zmysle centrálneho pojmu a východiska ľudskoprávnej teórie i praxe ako aj samotnej ústavnosti. V tomto zmysle je dôstojnosť konceptom, ktorý vyjadruje jedinečnosť, výnimočnosť a osobitosť každej ľudskej bytosti a predpokladá, že sa s ňou ako takou bude aj nakladať. Téza „všetci ľudia sú rovní v dôstojnosti a právach" potom znamená, že ľudia sú si rovní práve preto, že sú jednotlivo jedineční, osobitní a výnimoční, a nie v tom, že sú rovnakí a ako takým im prináležia všetky ľudské práva (základné práva a slobody). Tieto práva sú univerzálne, nedeliteľné, vzájomne závislé a prepojené.[4]

V zásade možno konštatovať, že uvedené širšie chápanie dôstojnosti je obsiahnuté aj v článku 12 Ústavy Slovenskej republiky. („Ľudia sú slobodní a rovní v dôstojnosti i v právach. Základné práva a slobody sú neodňateľné, nescudziteľné, nepremlčateľné a nezrušiteľné.") V ďalších častiach Ústavy SR ako aj v iných právnych predpisoch (v trestnom zákone a i.), sa však koncept ľudskej dôstojnosti používa v zúženom zmysle (pozri nižšie). Širšie chápanie ľudskej dôstojnosti je obsiahnuté aj Dohovore OSN o právach osôb so zdravotným znevýhodnením, ktorého cieľom je presadzovanie, ochrana a zabezpečenie plného a rovnakého využívania všetkých ľudských práv a základných slobôd všetkými osobami so zdravotným znevýhodnením a podporovanie úcty k ich prirodzenej dôstojnosti.[5]

Líniu užšieho vymedzenia pojmu ľudskej dôstojnosti priamo zviazaného s právom na život sleduje Charta základných práv Európskej únie (ďalej ´charta´). Prvá kapitola charty s názvom „Dôstojnosť" obsahuje 5 osobitných článkov: ľudská dôstojnosť, právo na život, právo na nedotknuteľnosť osoby, zákaz mučenia a neľudského alebo ponižujúceho zaobchádzania alebo trestu, zákaz otroctva a nútených prác. Táto kapitola korešponduje s čl. 2, 3 a 4 Dohovoru o ľudských právach a základných slobodách Rady Európy (ďalej ´EDĽP´), ktoré upravujú právo na život, zákaz mučenia a neľudského zaobchádzania a zákaz otroctva a nútených prác. Práva obsiahnuté v čl. 2, 3 a 4 EDĽP sa niekedy označujú aj ako absolútne práva, pretože od nich nie je možné odstúpiť ani vo výnimočných situáciách (čl. 15 EDĽP). Vidno, že charta v porovnaní s EDĽP reflektuje novú potrebu chrániť fyzickú a psychickú integritu každej osoby, najmä v súvislosti s právami pacientov a pacientok, genetickým inžinierstvom, biotechnológiami a pod., čím rozširuje užšie chápanie dôstojnosti obsiahnuté v EDĽP o tento aspekt.

3. Ľudská dôstojnosť v podmienkach Slovenskej republiky

Ústava Slovenskej republiky upravuje tzv. absolútne práva, alebo práva spojené s ľudskou dôstojnosťou v užšom zmysle (právo na život, ochrana pre mučením, krutým a neľudským zaobchádzaním, zákaz otroctva a nútenej práce) v čl. 14 až 16, resp. 18. Trestný zákon trestné činy proti ľudskej dôstojnosti – na rozdiel od vyššie popísaných trestných činov proti ľudskosti – zužuje na nasledovné skutkové podstaty: znásilnenie (ženy), sexuálne násilie, sexuálne zneužívanie (detí a

[3] BVerfGE 115, 118, 1 BvR 357/05, 15 Februar 2006.
[4] Viedenská deklarácia a akčný program, článok 5. Svetová konferencia o ľudských právach, Viedeň, 1993.
[5] Čl. 1 Dohovoru o právach osôb so zdravotným postihnutím.

mladistvých) a súlož medzi príbuznými.[6] Na druhej strane, trestný zákon zavádza kategóriu „chránenej osoby“ (§ 139), keď spáchanie trestného činu voči takejto osobe môže byť okolnosťou pre udelenie vyššej trestnej sadzby. Pod chránenou osobou sa rozumie medzi inými dieťa, tehotná žena, blízka osoba, osoba vyššieho veku (nad 60 rokov), odkázaná osoba a chorá osoba. Trestný zákon v § 140 zavádza tiež kategóriu osobitného motívu, za ktorý sa, napríklad, považuje úmysel „verejne podnecovať k násiliu alebo nenávisti voči skupine osôb alebo jednotlivcovi pre ich príslušnosť k niektorej rase, národu, národnosti, farbe pleti, etnickej skupine, pôvodu rodu alebo pre ich náboženské vyznanie“. Novelizáciou trestného zákona z 22. mája 2013 sa rozširuje definícia osobitných motívov trestného činu o spáchanie trestného činu z nenávisti pre sexuálnu orientáciu. Vo všetkých týchto prípadoch ide teda v zásade o zvýšenú ochranu dôstojnosti uvedených osobitných skupín obyvateliek a obyvateľov, aspoň v rovine legislatívnej. Napriek tomu sa ukazuje potreba zjednotiť koncept ľudskej dôstojnosti nielen v rovine filozofie, filozofie politiky, práva, etiky, ale aj v rovine pozitívneho práva, a to najmä v rovine aplikačnej praxe jednotlivých rezortov, verejných orgánov a inštitúcií.

Článok 51 Ústavy SR stanovuje, že „podmienky a rozsah obmedzenia základných práv a slobôd a rozsah povinností v čase vojny, vojnového stavu, výnimočného stavu a núdzového stavu ustanoví ústavný zákon“. Týmto zákonom je Ústavný zákon č. 227/2002 Z. z. o bezpečnosti štátu v čase vojny, vojnového stavu, výnimočného stavu a núdzového stavu v znení neskorších predpisov. Jednou z úloh stratégie by malo byť zhodnotenie, či tento ústavný zákon a naň nadväzujúce právne predpisy (napríklad úprava trestného zákona z 22. mája 2013 zakladajúca novú skutkovú podstatu „porušovanie povinností za krízovej situácie“) sú plne kompatibilné s čl. 15 EDĽP.

Za najnovšie pozitívne legislatívne kroky súvisiace s ochranou ľudskej dôstojnosti v užšom zmysle je možné považovať viaceré ustanovenia vyššie uvedenej novelizácie trestného zákona z 22. mája 2013, ktorou sa do právneho poriadku Slovenskej republiky transponovali dve dôležité smernice Európskeho parlamentu a Rady[7]. Novou úpravou sa súčasne smeruje k dosiahnutiu právneho súladu s požiadavkami vyplývajúcimi z Dohovoru Rady Európy o ochrane detí pred sexuálnym vykorisťovaním a sexuálnym zneužívaním z 25. októbra 2007, ktorý Slovenská republika podpísala 9. septembra 2009, ale ešte neratifikovala, takisto aj súladu s Dohovorom Rady Európy o boji proti obchodovaniu s ľuďmi zo 16. mája 2005.[8].

Predmetnou novelizáciou trestného zákona sa medzi iným presnejšie definuje detská prostitúcia a detská pornografia (Slovenská republika ratifikovala Opčný protokol k Dohovoru o právach dieťaťa, o predaji detí, detskej prostitúcii a detskej pornografii v roku 2004). Zároveň, novelizáciou zákona č. 215/2006 Z. z. o odškodňovaní osôb poškodených násilnými trestnými činmi sa do definície ujmy na zdraví, za ktorú patrí obeti odškodnenie, zaradila aj „morálna škoda spôsobená trestným činom znásilnenia, sexuálneho násilia alebo sexuálneho zneužívania spáchaným inou osobou“.

Aj v nadväznosti na tieto úpravy by mala ďalej pokračovať príprava ratifikácie Dohovoru Rady Európy o ochrane detí pred sexuálnym vykorisťovaním a sexuálnym zneužívaním, ako aj Dohovoru Rady

---

[6] Čl. 199 – 203 trestného zákona.

[7] Smernica EP a Rady 2011/93/EÚ z 13. decembra 2011 o boji proti sexuálnemu zneužívaniu a sexuálnemu vykorisťovaniu detí a proti detskej pornografii, ktorou sa nahrádza rámcové rozhodnutie Rady 2004/68/SVV a smernica EP a Rady 2011/36/EÚ z 5. apríla 2011 o prevencii obchodovania s ľuďmi a boji proti nemu a o ochrane obetí obchodovania, ktorou sa nahrádza rámcové rozhodnutie Rady 2002/629/SVV.

[8] Viď dôvodová správa návrhu zákona, Národná rada Slovenská republika, VI. volebné obdobie, tlač č. 401.

Európy o predchádzaní násiliu na ženách a domácemu násiliu a o boji proti nemu. Otázka rovnosti v dôstojnosti žien a dievčat a ich ochrany pred akýmkoľvek násilím, či už domácim, alebo organizovaným (novodobými formami otroctva – nútenou prostitúciou, obchodovaním so ženami a dievčatami) je jedným zo základných ľudskoprávnych problémov našej spoločnosti, ktorý má aj hlbší, kultúrno-civilizačný rozmer. Tradícia tzv. prirodzenej podriadenosti ženy mužovi nie je vlastná len niektorým mimoeurópskym národom a kultúram. Hlboko je zakorenená aj v európskej spoločnosti, vrátane slovenskej.

V tejto súvislosti je potrebné mať na pamäti, že podľa Ústavy SR „Slovenská republika je zvrchovaný, demokratický a právny štát. Neviaže sa na nijakú ideológiu ani náboženstvo. Slovenská republika uznáva a dodržiava všeobecné pravidlá medzinárodného práva, medzinárodné zmluvy, ktorými je viazaná a svoje ďalšie medzinárodné záväzky.“[9] To v princípe znamená, že Slovenská republika sa pri tvorbe svojich ľudskoprávnych politík – v prípade, ak dochádza k interpretačnému konfliktu medzi tradičným, náboženským pohľadom na určité práva a ustanoveniami medzinárodných ľudskoprávnych dohovorov – má jednoznačne riadiť svojou ústavou a medzinárodnými normami. Platí to pre všetky prípady obdobného charakteru.

Zároveň však platí, že podstatným znakom demokratického vládnutia je dialóg. Inštitucionalizovaný dialóg o kultúrno-etických otázkach majúcich ľudskoprávny rozmer je potrebný aj preto, že síce ľudské práva musí štát garantovať ako prirodzené, neodňateľné oprávnenia, ale zároveň sa ľudské práva nedajú nadekrétovať bez toho, aby tie a tí, ktorí ich majú zaručiť a rovnako tie a tí, ktorí ich majú užívať, neboli s nimi vnútorne stotožnení. Proces vnútorného stotožnenia je možný dosiahnuť len v dialógu, participatívne, v slobodnej a otvorenej atmosfére. Je úlohou štátu zabezpečiť takúto atmosféru a vytvoriť, či sfunkčniť k tomu slúžiace inštitúcie a mechanizmy.

Pri implementácii politík aj v tejto oblasti je však potrebné naďalej postupovať systematicky a koordinovane; súčinnosť zainteresovaných rezortov – spravodlivosti, vnútra, práce, sociálnych vecí a rodiny a školstva, vedy, mládeže a športu, resp. akademickej obce i mimovládnych organizácií je nevyhnutná. V súlade so všeobecným odporúčaním č. 19 Výboru OSN pre zabránenie diskriminácie žien, ako aj jeho záverečného stanoviska je potrebné pokračovať v budovaní a zdokonaľovaní inštitúcií, prevencii, eliminácii násilia, aj výchove k ľudským právam a ľudskoprávnom vzdelávaní.

Výbor OSN pre odstránenie diskriminácie žien (ďalej ´výbor´) po prerokovaní druhej, tretej a štvrtej periodickej správy Slovenskej republiky vo svojom záverečnom stanovisku SR vyzýva, aby medzi iným plnila nasledovné odporúčania[10]:
- aby urýchlene prijala komplexné a prierezové opatrenia na riešenie všetkých foriem násilia páchaného na ženách v rodine a v spoločnosti,
- aby zabezpečila trestné stíhanie a potrestanie takéhoto násilia s potrebnou vážnosťou a rýchlosťou tak, aby mali ženy - obete násilia k dispozícii okamžité prostriedky nápravy a ochrany,
- aby zaistila, že legislatíva proti násiliu páchanom na ženách bude s ohľadom na ženy špecifická a komplexná, zahŕňajúc všetky formy násilia, v súlade so Všeobecným odporúčaním výboru č. 19,
- aby prijala opatrenia na zriadenie útulkov pre ženy - obete domáceho násilia v dostatočnom množstve a na primeranej úrovni a zabezpečila, aby si pracovníci a pracovníčky verejnej správy, najmä pracovníci a pracovníčky orgánov činných v trestnom konaní a súdnictva, poskytovatelia

[9] Čl. 1 Ústavy SR.
[10] CEDAW/C/SVK/4, 18. júla 2008, OSN, New York.

zdravotnej starostlivosti, sociálni pracovníci a sociálne pracovníčky plne uvedomovali všetky formy násilia páchaného na ženách,
- aby prijala opatrenia na zvyšovanie povedomia cez masmédiá a vzdelávacie programy pre verejnosť, vrátane kampane nulovej tolerancie s cieľom dosiahnuť, aby sa takéto násilie stalo spoločensky a morálne neakceptovateľné,
- aby do svojej legislatívy zahrnula zákaz domácich telesných trestov detí,
- aby vo svojej najbližšej periodickej správe uviedla podrobné informácie o situácii obchodovaných žien a dievčat na Slovensku, ako aj o výsledkoch prijatých opatrení.

Výbor pre odstránenie diskriminácie žien ďalej „odporúča, aby zmluvný štát monitoroval verejné a súkromné zdravotnícke centrá, vrátane nemocníc a kliník, ktoré vykonávajú sterilizácie, s cieľom zaistiť, aby mali pacienti a pacientky možnosť poskytnúť plne informovaný súhlas predtým, ako sa sterilizácia vykoná a ak dôjde k porušeniu práv, umožniť a zabezpečiť primerané postihy. Výbor tiež vyzýva zmluvný štát, aby prijal ďalšie opatrenia, zabezpečujúce, aby ustanovenia Dohovoru o odstránení všetkých foriem diskriminácie žien a relevantné odseky 19 a 24 Všeobecných odporúčaní výboru, ktoré sa týkajú reprodukčnej zdravotnej starostlivosti žien a práv boli známe a dodržiavané príslušným personálom vo verejných a súkromných zdravotníckych centrách, vrátane nemocníc a kliník. Výbor ďalej odporúča zmluvnej strane, aby prijala potrebné opatrenia s cieľom zabezpečiť, aby boli sťažnosti podané rómskymi ženami z dôvodu nútenej sterilizácie náležite riešené, a aby mali obete takýchto praktík k dispozícii účinné možnosti nápravy.“

Jednou z kľúčových oblastí ochrany ľudskej dôstojnosti v zmysle čl. 2 - 4 EDĽP je ochrana pred mučením, neľudským a ponižujúcim zaobchádzaním. V užšom slova zmysle tu ide o ochranu práv osôb zbavených slobody rozhodnutím verejného orgánu. Citlivosť tejto témy je o to vyššia, že k prípadnému porušovaniu práv tu dochádza bez akéhokoľvek dohľadu médií, bez verejnej kontroly, za múrmi uzavretých inštitúcií. V spoločnosti neustále pretrvávajú reminiscencie na zneužívanie orgánov činných v trestnom konaní a bezpečnostných zložiek v súvislosti s tzv. bojom s vnútorným nepriateľom počas dvoch totalitných režimov pôsobiacich na území SR v 20. storočí.

Slovenská republika je zmluvnou stranou Európskeho dohovoru na zabránenie mučeniu a neľudskému či ponižujúcemu zaobchádzaniu alebo trestaniu (ďalej ´CPT´), ako aj Dohovoru OSN proti mučeniu a inému krutému, neľudskému alebo ponižujúcemu zaobchádzaniu alebo trestaniu (ďalej ´CAT´). Relevanciu v tomto ohľade má aj Medzinárodný pakt o občianskych a politických právach (1966, ďalej ´ICCPR´) a Medzinárodný dohovor o odstránení všetkých foriem rasovej diskriminácie (1965, ďalej ´CERD´).

Európsky výbor na zabránenie mučenia a neľudského či ponižujúceho zaobchádzania alebo trestania navštívil SR ostatne 24. marca až 2. apríla 2009.[11] Správa bola prijatá Výborom CPT na jeho 69. zasadnutí konanom od 6. do 10. júla 2009. Výbor CPT prekladá v správe niekoľko pomerne závažných odporúčaní, najmä:
a) vo vzťahu k právam podozrivých a zadržaných – slovenské úrady by mali prehodnotiť policajný výcvik týkajúci sa techník používaných pri zadržaní; všetky osoby zadržané cez noc by mali byť umiestnené v zodpovedajúcich podmienkach; slovenské úrady by mali zvýšiť efektivitu a nezávislosť vyšetrovania sťažností na zlé zaobchádzanie zo strany polície; malo by sa zlepšiť uplatnenie práva

[11] Ďalšia návšteva výboru na Slovensku je plánovaná na rok 2013.

osôb zbavených slobody na prístup k advokátskym a lekárskym službám od počiatku, informovanie príbuzných o zadržaní a bezodkladné informovanie o právach od počiatku;
b) vo vzťahu k zaisteným cudzinkám a cudzincom upraviť procesné postupy tak, aby zabezpečovali, že nebudú vrátení do krajiny, v ktorej budú vystavení riziku zlého zaobchádzania;
c) vo vzťahu k právam väznených – pokračovať v pripisovaní vysokej priority rozvoju odbornej prípravy väzenského personálu, tak počiatočnej ako aj následnej; zlepšiť celkové podmienky vo väzniciach, vrátane zvýšenia minimálnej ubytovacej plochy pre väzenkyňu alebo väzňa, zastavenia fyzických útokov na nich zo strany personálu, zastavenia praxe kolektívnych dôkladných osobných prehliadok, zváženia zrušenia možnosti doživotného trestu odňatia slobody deťom, zastavenia praxe ubytovania mladistvých spoločne s dospelými odsúdenými, atď.

Ostatná komunikácia SR pred Výborom OSN proti mučeniu sa konala v novembri 2009. V záverečných zisteniach výbor medzi iným konštatuje:
a) Slovenská republika by mala uviesť svoju definíciu mučenia do súladu s článkom 1 príslušného dohovoru OSN. Definícia mučenia v trestnom zákone neobsahuje odkaz na spôsobenie bolesti alebo utrpenia verejným činiteľom alebo inou osobou konajúcou z úradného poverenia alebo z ich podnetu alebo s ich výslovným alebo tichým súhlasom. Pozn.: Definícia mučenia v trestnom zákone sa nezmenila ani pri ostatnej novele v máji 2013, takže úloha je stále aktuálna.
b) Výbor OSN opakuje výhrady Výboru CPT voči tomu, že prístup zadržaných k základným procedurálnym právam nie je zabezpečený okamžite ale až keď to príslušný policajný orgán uzná za vhodné; ako aj výhrady voči situácii mladistvých odsúdených vo väzniciach.
c) Výbor upozorňuje na nutnosť zabezpečenia plnej nezávislosti inšpekčných orgánov ministerstva vnútra a ministerstva spravodlivosti SR ako aj umožnenia prístupu nezávislých monitorovacích orgánov na miesta, kde sa zdržiavajú osoby zbavené slobody.
d) Výbor upozorňuje na potrebu zlepšenia situácie a životných podmienok v niektorých psychiatrických liečebniach.
e) Výbor upozorňuje na dôsledné vyšetrenie všetkých možných prípadov násilných sterilizácií žien a na dôslednú implementáciu zákona o zdravotnej starostlivosti z roku 2004 v tejto oblasti, vrátane vydania smerníc a školenia personálu nemocníc.

V tejto súvislosti sa javí ako potrebné naďalej seriózne zvažovať pristúpenie Slovenskej republiky k Opčnému protokolu k Dohovoru OSN proti mučeniu a inému krutému, neľudskému alebo ponižujúcemu zaobchádzaniu alebo trestaniu (2002, platnosť nadobudol 22. júna 2006, ďalej ´OP CAT´). Slovenská republika tento protokol pred nadobudnutím platnosti nepodpísala. Význam tejto právnej normy je v tom, že predpokladá zriadenie jedného alebo viacerých vnútroštátnych nezávislých preventívnych monitorovacích mechanizmov, ktorým má štát umožniť „na ktoromkoľvek mieste pod jeho jurisdikciou a kontrolou, kde sú alebo môžu byť osoby pozbavené slobody, buď na základe rozhodnutia vydaného štátnym orgánom alebo na jeho podnet, alebo s jeho schválením, alebo súhlasom (ďalej len ‚miesta zadržania‘).“[12]

Pristúpenie k OP CAT by bolo v súlade aj s vyššie citovaným odporúčaním Výboru OSN proti mučeniu. Tento krok sa zvažoval už pred niekoľkými rokmi, dokonca verejný ochranca práv (ďalej ´VOP´) navrhoval vytvorenie nezávislého vnútroštátneho preventívneho mechanizmu v rámci svojho úradu. Vzorom by mohla byť Česká republika, ktorá takýto mechanizmus vytvorila práve na svojom úrade

[12] Články 2 a 3, resp. 17 až 23 Opčného protokolu.

VOP. V demokratických štátoch je obvyklé, že takýto nezávislý kontrolný mechanizmus má prístup nielen do väzníc, policajných staníc a iných miest zadržania ale aj do detenčných zariadení pre cudzinky, cudzincov, azylantky a azylantov, nemocníc a zariadení pre zdravotne postihnutých, dlhodobo chorých a starších ľudí, rs. sociálnych a reedukačných zariadení pre deti a mladistvých.

Hlavné zdôvodnenie nepotrebnosti pristúpenia k OP CAT zo strany SR spočívalo doteraz v tom, že Slovenská republika je zmluvnou stranou jednak CPT aj CAT, a v rámci jednotlivých rezortov fungujú nezávislé inšpekčné mechanizmy. Známe kauzy z posledných rokov (3-ročné dievčatko tri roky po smrti v byte, použitie prostriedkov neprípustného telesného a netelesného obmedzenia v zariadeniach sociálnych služieb, mnohé prípady použitia fyzického a psychického nátlaku proti zadržaným – i deťom – zo strany policajtov, situácia vo väzniciach opisovaná v správe Výboru CPT) však ukazujú, že vnútrorezortná inšpekcia nemusí byť vždy ten najefektívnejší nástroj prevencie a kontroly a je potrebné brať odporúčania Výboru CAT skutočne vážne.

Práva mladistvých odsúdených patria k oblastiam, kde budú potrebné mnohé zmeny. Nutné je konštatovať, že neexistujú systematické výskumy o súčasnom stave v oblasti odsúdených mladistvých a mladistvých umiestnených v diagnostických a reedukačných centrách. Diagnostické centrá sú prevádzkované Ministerstvom školstva, vedy, výskumu a športu SR, no Ústredie práce, sociálnych vecí a rodiny pri Ministerstve práce, sociálnych vecí a rodiny SR rozhoduje o umiestnení mladistvých do diagnostických a reedukačných centier a má v agende sociálnu kuratelu a spoluprácu sociálnych pracovníčok a pracovníkov s dieťaťom, či mladistvým a jeho rodinou. V praxi je koordinácia medzi rezortmi často nedostatočná a chaotická, čo sa odráža na nedostatkoch v komplexnej starostlivosti o mladistvého človeka.

Správa Slovenského národného strediska pre ľudské práva o dodržiavaní práv dieťaťa z roku 2009 (a predtým aj správa z roku 2005) je jednou z mála, ktorá sa venovala monitoringu reedukačných centier, no táto téma nebola v centre jej pozornosti. Na základe zistení správa odporúča nasledovné:
a) nevyhnutnosť zmeny a doplnenia zákona o školských zariadeniach v oblasti:
- diferenciácie zariadení podľa rozsahu a spôsobu poskytovanej starostlivosti,
- dôvodov umiestňovania dieťaťa do relaxačnej miestnosti a ochrannej miestnosti,
- štruktúry a kvalifikačných predpokladov zamestnancov a zamestnankýň podľa diferenciácie zariadení,
- určenia počtu detí v skupinách podľa diferenciácie zariadení,
b) nevyhnutnosť vydania všeobecne záväzného právneho (vykonávacieho) predpisu k zákonu o školských zariadeniach podľa § 42 ods. 4 zákona o školských zariadeniach.

Správa ďalej odporúča:
- nevyhnutnosť otvorenia diskusie medzi Ministerstvom školstva SR, Ministerstvom spravodlivosti SR, Ministerstvom zdravotníctva SR, Ministerstvom vnútra SR a Ministerstvom práce, sociálnych vecí a rodiny SR za účelom úpravy postupov vo vzájomnej spolupráci pri poskytovaní starostlivosti dieťaťu umiestnenému v zariadení na základe rozhodnutia súdu v súlade s jeho potrebami.
Deti sú umiestňované do centier bez vstupnej diagnózy, na podnet sociálnych kurátoriek a kurátorov a rozhodnutia súdu. Navyše, centrá nie sú utvárané v súlade so zákonom č. 245/2008 o výchove a vzdelávaní, reflektujúc vo svojej štruktúre skupiny s rôznymi potrebami – preto sa doposiaľ v týchto centrách miešajú deti s opakujúcou sa trestnou činnosťou s deťmi mravne či emocionálne narušenými či deťmi s vývinovými poruchami. Správa dospieva k záveru, že situácia v reedukačných

centrách prevažne stagnuje. Navrhuje viac začať využívať alternatívne formy reedukácie mladistvých, ktoré si nevyžadujú, ak to nie je nevyhnutné, vytrhnutie z domáceho prostredia.

Aj v tejto súvislosti sa javí ako nevyhnutné urýchliť opatrenia zamerané na deinštitucionalizáciu systému sociálnych služieb a náhradnej starostlivosti v Slovenskej republike v súlade so zámermi príslušnej stratégie prijatej vládou SR 30. novembra 2011. Deinštitucionalizácia spočíva v nahradení historicky prekonaného modelu inštitucionálnej izolácie a segregácie ľudí, vyžadujúcich dlhodobú pomoc a starostlivosť v špecializovaných zariadeniach, menovite detí v náhradnej starostlivosti, ľudí so zdravotným znevýhodnením a starších ľudí alternatívnym modelom služieb a opatrení, svojím charakterom čo najviac podobným podmienkam bežného života. Takáto zmena modelu je jedným z cieľov súčasnej politiky Európskej únie v oblasti sociálnej inklúzie a zdravotného znevýhodnenia a je súčasťou záväzkov Slovenskej republiky v medzinárodnej ľudsko-právnej agende, napr. vo vzťahu k Dohovoru o právach dieťaťa a k Dohovoru OSN o právach osôb so zdravotným znevýhodnením.[13] Je nevyhnutné pokračovať v rozpracovaní a plnení realizačných plánov pre každú z oblastí stratégie, najmä Národného akčného plánu prechodu z inštitucionálnej na komunitnú starostlivosť v systéme sociálnych služieb na roky 2011 – 2015.

V oblasti rešpektovania ľudskej dôstojnosti u starších či zdravotne znevýhodnených musí naša spoločnosť prekonať nielen právne a inštitucionálne, ale aj postojové prekážky. Ako vo väčšine moderných spoločností, aj v našom prístupe k seniorom je obvyklé vyhýbať sa rizikám. Často to znamená odkázanosť starších na služby, ich segregáciu v štátnych inštitúciách a klesajúcu kvalitu psychického zdravia. Podľa článku 17 Dohovoru o ochrane práv osôb so zdravotným postihnutím "každá osoba so zdravotným postihnutím má právo na rešpektovanie svojej fyzickej a duševnej integrity na rovnakom základe s ostatnými." To o.i. znamená, že osoby so zdravotným znevýhodnením majú právo na ochranu pred násilnou inštitucionalizáciou, liečbou, či úkonmi (napr. sterilizáciou) bez informovaného súhlasu.

Zdravotne znevýhodneným, ale i seniorkám, seniorom a ich rodinám by mala byť umožnená čo najvyššia miera dôstojnosti rizika, prístupu, ktorý kladie voľbu domáceho prostredia na prvé miesto a snaží sa o vytváranie podmienok na to, aby jednotlivci nemuseli byť odlúčení od svojich rodín. Tento trend podporuje aj článok 19 Dohovoru o nezávislom živote a začlenení do spoločnosti, vyžadujúci existenciu dostupných systémov bývania a zabezpečenia osobnej asistentencie a domácich podporných služieb a voľby pobytových služieb. Súčasťou morálnej integrity je aj zachovanie autonómie človeka. S tým súvisí pravdivosť a dostupnosť informácií, dôvernosť, informovanosť (zahŕňajúca nielen informácie ale aj ich význam). V poslednej dobe sa kladie dôraz na termín autonómne konanie pacienta, rešpektovanie informovaného odmietnutia starostlivosti ako prejavu svojprávnosti jednotlivca.

V oblasti sociálnych služieb má Slovenská republika tiež progresívne zákonodarstvo, najmä zákon o sociálnych službách. V praxi sa však treba naďalej vyrovnať s mnohými výzvami, nedostatkami a úzkymi profilmi. Vo všeobecnosti možno konštatovať, že v tejto oblasti prevláda dopyt nad ponukou služieb všetkých druhov. Sieť zariadení sociálnych služieb ako aj terénnych sociálnych služieb je nedostatočná, často fyzicky ťažko dostupná, s nedostatočnou variabilitou a flexibilitou. Medzi jednotlivými územnými celkami existujú výrazné rozdiely, ktoré objektívne vyplývajú z miery

[13] Pozri predkladacia správa k Návrhu stratégie deinštitucionalizácie systému sociálnych služieb a náhradnej starostlivosti v Slovenskej republike. Uznesenie vlády č. UV-33827/2011

urbanizácie, vekovej a sociálnej štruktúry obyvateľstva, miery pridržiavania sa tradičných funkcií rodiny v starostlivosti o členky a členov rodiny vyžadujúcich osobitnú opateru, najrôznejších sociologických zmien prebiehajúcich v spoločnosti, najmä pod vplyvom rozpadu viacgeneračného súžitia rodín, ako aj z ekonomickej sily územia a prejavu dôsledkov finančnej a ekonomickej krízy. Rozvoj a dostupnosť sociálnych služieb je však výrazne ovplyvnená aj uplatňovanou sociálnou politikou jednotlivých vyšších územných celkov a obcí a objemom finančných prostriedkov vyčlenených na túto oblasť v rámci verejných rozpočtov.

Nie sú vytvorené podmienky pre zotrvanie prijímateľa alebo prijímateľky sociálnej služby v prirodzenom (domácom) sociálnom prostredí, nedostatočne je zabezpečená kontinuita sociálnej a zdravotnej starostlivosti pri dlhodobej odkázanosti na pomoc inej osoby, ponuka sociálnych služieb z hľadiska druhovosti je rovnako nedostatočná a regionálne nerovnomerná. Nedostatočne je rozvinuté viaczdrojové financovanie služieb osobám odkázaným na pomoc inej osoby, chýba možnosť úhrady nákladov zdravotnej starostlivosti v rozsahu ošetrovateľskej starostlivosti vo vybraných zariadeniach sociálnych služieb zo zdrojov verejného zdravotného poistenia.

Najzávažnejšími ohrozeniami v oblasti sociálnych (i zdravotníckych) služieb sú najmä zvyšovanie úhrad za poskytované služby a zároveň riziko znižovania ich kvality a dlhodobej udržateľnosti financovania z dôvodu starnutia populácie a zvyšovania nákladovosti služieb. Kapacity terénnych sociálnych služieb nepostačujú, zaostáva aj rozvoj kapacít zariadení sociálnych služieb v dôsledku nárastu občianok a občanov vyšších vekových kategórií odkázaných na komplexnú a dlhodobú zdravotno-sociálnu starostlivosť. Zvyšuje sa tým počet osôb dlhodobo odkázaných na starostlivosť člena alebo členky rodiny, ktorá však nie je dostatočne finančne ohodnotená. Výsledkom je nedôstojné postavenie člena alebo členky rodiny.

Osobitným aspektom práva na rešpektovanie dôstojnosti spojeného s právom na život je právo na minimálny (alebo primeraný) životný štandard. Medzinárodný pakt o hospodárskych, sociálnych a kultúrnych právach hovorí o práve každého jednotlivca na „primeranú životnú úroveň pre neho a jeho rodinu, zahrňujúce dostatočnú výživu, šatstvo, bývanie a na neustále zlepšovanie životných podmienok.“ Ústava SR v čl. 39 stanovuje, že „každý, kto je v hmotnej núdzi, má právo na takú pomoc, ktorá je nevyhnutná na zabezpečenie základných životných podmienok“, a ďalej, že „občania majú právo na primerané hmotné zabezpečenie v starobe a pri nespôsobilosti na prácu, ako aj pri strate živiteľa.“

Napriek tomu, že uvedené právo sa nenachádza medzi tzv. absolútnymi právami EDĽP, viazanými na (užšie definovanú) ľudskú dôstojnosť, do tejto kategórie práv určite patrí. EDĽP sa venuje len občianskym a politickým právam a právam spojeným s výkonom spravodlivosti, preto sa v ňom sociálna dimenzia práva na život nenachádza. Interpretácia práva na život redukovaného len na zákaz trestu smrti, resp. na ochranu plodu, by však nebola v súlade so širším chápaním práva ľudskej dôstojnosti.

Bolo by teda v rozpore s týmto právom viazať poskytovanie základnej dávky v hmotnej núdzi pre určité skupiny obyvateľstva, napríklad sociálne vylúčených, dlhodobo nezamestnaných Rómok a Rómov (alebo i paušálne) na dodatočné podmienky, napríklad na vykonávanie prác, ktoré by za daných podmienok iné osoby odmietli vykonávať. Takéto opatrenie by bolo možné považovať za povinnú alebo nútenú prácu, čo by bolo v rozpore s čl. 4, ods. 2 EDĽP („od nikoho sa nevyžaduje, aby vykonával nútené alebo povinné práce“), s čl. 18, ods. 1 Ústavy SR („nikoho nemožno poslať na

nútené práce alebo nútené služby“), ako aj s čl. 13, ods. 1a) Ústavy SR („povinnosti možno ukladať zákonom alebo na základe zákona, v jeho medziach a pri zachovaní základných práv a slobôd“).

Osobitnou kapitolou práva na ľudskú dôstojnosť sú pracovné podmienky zamestnávania v multinacionálnych podnikoch – obchodných reťazcoch, výrobných zariadeniach, montážnych halách. Mnohé zistenia Inšpektorátu práce, i prípady, ktoré sa dostávajú na verejnosť cez médiá, ukazujú, že častokrát sú pracovné podmienky v týchto zariadeniach nedôstojné, dochádza k šikanovaniu a konaniu, ktoré hraničí s nútenou prácou či nedôstojným zaobchádzaním. Štátne orgány musia vyvinúť väčšie úsilie, aby tieto korporácie prinútili dôsledne dodržiavať zákony Slovenskej republiky, najmä zákonník práce, antidiskriminačný zákon ako aj ostatné právne predpisy upravujúce práva osôb, zamestnancov a zamestnankýň. Takéto klauzuly by štát mal vhodným spôsobom zahrnúť aj do zmlúv uzatváraných s uvedenými podnikateľskými subjektmi.

Širšie chápanie ľudskej dôstojnosti predpokladá, že osoby patriace k rôznym znevýhodneným, či menšinovým skupinám sú čo najviac začlenené (integrované) a aktívne zapojené (inkludované) do bežného života, a to spôsobom, ktorý zároveň akceptuje, rešpektuje a uznáva ich osobitnosť. Ich odlišnosť, inakosť sa nechápe ako odchýlka od normy, ale ako prirodzený stav (v prípade zdravotne znevýhodnených osôb vyššie citovaný dohovor používa formuláciu „rešpektovanie odlišnosti a prijímanie osôb so zdravotným postihnutím ako súčasti ľudskej rozmanitosti a prirodzenosti“). Vytvorenie podmienok a nástrojov na čo najplnšiu inklúziu týchto osôb sa potom nechápe ako „nadštandardné opatrenie“, zvýhodnenie, ale ako vyrovnávanie šancí, uznanie ich osobitosti a tým aj rešpektovanie ich dôstojnosti.

V tejto súvislosti sa ukazuje napríklad aj potreba prehodnotenia inštitútu pozbavenia právnej spôsobilosti vo vzťahu k osobám so zdravotným postihnutím. Článok 12 Dohovoru OSN zaväzuje Slovenskú republiku k zmene právnej úpravy spôsobilosti na právne úkony a prechodu od tzv. náhradného rozhodovania k systému podporovaného rozhodovania. Táto komplexná zmena predpokladá zrušenie inštitútu pozbavenia spôsobilosti na právne úkony, prehodnotenie inštitútu obmedzenia spôsobilosti na právne úkony a vytvorenie nových právnych nástrojov slúžiacich k ochrane ľudí so zdravotným postihnutím v oblasti právnych úkonov. Okrem zmeny hmotnoprávnych ustanovení je potrebné zmeniť primerane aj procesné predpisy. Ďalej je podstatné vytvoriť jednoznačné pravidlá pre výkon opatrovníctva a smerovať k profesionalizácií výkonu verejného opatrovníctva. To predpokladá prijatie moderného zákona o opatrovníctve.

Vo vzťahu k príslušníčkam a príslušníkom národnostných a jazykových menšinových komunít je princíp dôstojnosti zakotvený v čl. 12, ods. 3 Ústavy SR, podľa ktorého „každý má právo slobodne rozhodovať o svojej národnosti. Zakazuje sa akékoľvek ovplyvňovanie tohto rozhodovania a všetky spôsoby nátlaku smerujúce k odnárodňovaniu.“ Rešpektovanie tohto ustanovenia vytvára však len nutnú, ale nie postačujúcu podmienku zachovania a rozvoja kultúrnej identity človeka a tým aj rešpektovania jeho dôstojnosti. Podľa čl. 2 Dohovoru o ochrane a podpore rozmanitosti kultúrnych prejavov (UNESCO, 2005) „Kultúrnu rozmanitosť možno chrániť a podporovať, len ak sú zaručené také ľudské práva a základné slobody ako sú sloboda prejavu, informácií a komunikácie ako aj možnosť voľby kultúrneho prejavu.“ Podľa čl. 34, ods. 1 Ústavy SR „Občanom tvoriacim v Slovenskej republike národnostné menšiny alebo etnické skupiny sa zaručuje všestranný rozvoj ...“. Podľa čl. 5, ods. 1 Rámcového dohovoru rady Európy na ochranu národnostných menšín sa strany „zaväzujú podporovať podmienky, ktoré sú pre osoby patriace k národnostným menšinám potrebné na

zachovanie a rozvíjanie ich kultúry, na zachovávanie základných prvkov ich identity, najmä ich náboženstva, jazyka, tradícií a kultúrneho dedičstva."

Úlohou štátu teda nie je len upustenie od negatívneho nátlaku, či zabránenie (negatívnej) diskriminácii ale aj povzbudenie a aktívna podpora rozvoja kultúrnej identity svojich obyvateliek a obyvateľov, vrátane príslušníčok a príslušníkov národnostných, jazykových a etnických menšín. „Pluralitná a skutočne demokratická spoločnosť by mala nielen rešpektovať etnickú, kultúrnu, jazykovú a náboženskú identitu každej osoby patriacej k národnostnej menšine, ale aj vytvárať primerané podmienky umožňujúce jej vyjadrovať, zachovávať a rozvíjať túto identitu".[14] Len takto štát zaručí, že dôstojnosť príslušníčok a príslušníkov menšín bude považovaná za plnohodnotnú a ako taká sa bude môcť aj realizovať.

K presadeniu sa konceptu širšie chápanej dôstojnosti je však potrebné prekonať veľa predsudkov, stereotypov a odmietavých postojov. Vychádzajú z umelo definovanej, tradíciami, ideologickým i politickým pôsobením postupne vytvorenej predstavy akéhosi „štandardu", prototypu, vzoru, ktorému by sa mal každý člen a každá členka spoločnosti čo najviac približovať. Vytváranie takýchto prototypov, či už v podobe „árijského" či „socialistického" človeka je však zlým dedičstvom totalitných režimov. Zásadnými hodnotami demokratickej spoločnosti sú pluralita a rozmanitosť a ich rešpektovanie.

Základnými predpokladmi, ktorými sa realizuje uplatnenie práv ľudí patriacich k osobitným menšinovým skupinám, sú uznanie ich odlišnosti ako prirodzeného stavu, vytvorenie podmienok pre realizáciu ich slobody voľby a slobody prejavu, umožnenie ich plného začlenenia do spoločnosti, vrátane vytvorenia podmienok na možnosť aktívneho ovplyvňovania vlastného života a osudu, čiže participácie na rozhodovaní a tvorbe politík, ktoré sa ich priamo týkajú.

Jednou z najdôležitejších úloh, ktoré si vláda SR vytýči v období po prijatí stratégie, bude revízia všetkých politík, koncepcií a akčných plánov súvisiacich s implementáciou ľudskoprávnych noriem a vzťahujúcich sa na všetky menšinové, osobitné, či zraniteľné skupiny, a to s ohľadom na to, či sú v súlade s vyššie definovaným konceptom ľudskej dôstojnosti, ktorý je fundamentom modernej, pluralitnej demokratickej spoločnosti.

II. Rovnosť a spravodlivosť

Podľa čl. 12 Ústavy Slovenskej republiky „ľudia sú slobodní a rovní v dôstojnosti i v právach", pričom „základné práva a slobody sa zaručujú na území Slovenskej republiky všetkým bez ohľadu na pohlavie, rasu, farbu pleti, jazyk, vieru a náboženstvo, politické, či iné zmýšľanie, národný alebo sociálny pôvod, príslušnosť k národnosti alebo etnickej skupine, majetok, rod alebo iné postavenie. Nikoho nemožno z týchto dôvodov poškodzovať, zvýhodňovať alebo znevýhodňovať".

Idea rovnosti už od počiatkov civilizácie predstavuje základ spravodlivosti, spravodlivého usporiadania spoločnosti. „Samotná myšlienka práva (...) sa totiž nevyhnutne spája s istým

[14] Preambula Rámcového dohovoru na ochranu národnostných menšín.

konceptom rovnosti a spravodlivosti."[15] Jedným zo základných predpokladov fungovania právneho štátu je rovnosť pred zákonom, t.j. princíp, že zákony a všetky kodifikované pravidlá sa vzťahujú na všetky osoby nachádzajúce sa pod príslušnou jurisdikciou alebo na všetkých členov a členky určitej skupiny osôb, vymedzenej príslušným predpisom (napr. na občianky a občanov, osoby nad 18 rokov, zamestnancov a zamestnankyne, osoby patriace k národnostným menšinám a pod.).

Rovnosť pred zákonom sa nazýva aj formálna rovnosť. Princíp formálnej rovnosti je okrem zmieneného článku 12 zakotvený v Ústave SR na viacerých miestach a preniká všetkými jej článkami. Ústava medzi iným stanovuje, že „občania majú za rovnakých podmienok prístup k voleným a iným verejným funkciám" (čl. 31), „každý sa môže domáhať zákonom ustanoveným postupom svojho práva na nezávislom a nestrannom súde a v prípadoch ustanovených zákonom na inom orgáne Slovenskej republiky" (čl. 46), „všetci účastníci sú si v konaní [pred súdmi, inými štátnymi orgánmi alebo orgánmi verejnej správy od začiatku konania] rovní" (čl. 47).

Veľmi významným opatrením posilňujúcim princíp formálnej rovnosti všetkých občanov a občianok štátu bola novelizácia Ústavy SR zákonom č. 232/2012 Z.z., ktorou sa zrušila úplná trestnoprávna imunita poslancov a poslankýň Národnej rady Slovenskej republiky. Napriek tomu viacero skutočností nasvedčuje, že ústavní činitelia a verejní funkcionári sú v prípade ich nezákonného či inak protiprávneho konania prakticky nepostihnuteľní a orgány činné v trestnom konaní voči nim nepostupujú rovnako razantným a nekompromisným spôsobom ako voči ostatným občanom a občiankam. Nie je teda do dôsledkov naplnená zásada rovnosti všetkých pred zákonom.

Ani dodržiavanie princípu formálnej rovnosti vždy nezaručí naplnenie spravodlivosti a dôstojnosti v prípade osôb alebo skupín osôb, ktoré v dôsledku kumulácie určitých objektívnych znakov a okolností vstupujú do spoločenských a právnych vzťahov so znevýhodnením. Znevýhodnenie môže byť spôsobené dlhodobo pretrvávajúcimi historickými, politickými, sociálnymi príčinami, či tradíciami viažucimi sa na kultúrne, či náboženské kánony. Z týchto dôvodov v mnohých štátoch ani s nastolením demokratických poriadkov a formálneho ustanovenia inštitúcií právneho štátu automaticky nenastanú podmienky pre skutočnú, efektívnu, či materiálnu rovnosť, napríklad, osôb s odlišnou farbou pleti, žien, osôb so zdravotným znevýhodnením, osôb patriacich k jazykovým či náboženským menšinám, či LGBTI osôb. Uvedené konštatovanie platí aj pre Slovenskú republiku, ktorá – podobne ako ostatné „rodiace sa" demokracie v strednej a východnej Európe – prešla obdobím totalitárnych režimov. Postoje jej obyvateliek a obyvateľov sú aj preto často zaťažené predsudkami a stereotypmin a v spoločnosti pretrvávajú hodnotové konflikty, vyplývajúce zo zakotvenosti v rozličných kultúrnych a náboženských tradíciách.

Presadzovanie formálnej rovnosti v praxi môže tendovať k nežiaducej uniformite, kým skutočná, efektívna rovnosť zohľadňuje individuálne a skupinové osobitosti človeka (zaručuje rovnosť v jeho plnej dôstojnosti, v jeho naplno a slobodne žitej identite). Rovnosť pred zákonom je nevyhnutný, ale nie postačujúci predpoklad skutočnej rovnosti. Predpokladá, že so žiadnou osobou sa nebude zaobchádzať v jej alebo jeho postavení pred štátnymi orgánmi a inštitúciami diskriminujúcim spôsobom len preto, že patrí k skupine osôb s nejakým osobitným rozlišovacím znakom. Nezaručuje však, že osoba bude môcť žiť plnohodnotný život vo svojej dôstojnosti. Mechanické presadzovanie formálne rovného zaobchádzania môže v konečnom dôsledku, vo výsledkoch a dopadoch na

[15] Berdisová, Lucia: Teoreticko-právne reflexie konceptu rovnosti v právnom systéme Slovenskej republiky. In: Filčík, Marián (ed) Právne aspekty rovnakého zaobchádzania v slovenskej realite. EQUILIBRIA, 2012, s. 10

konkrétne osoby alebo skupiny osôb ústia do negácie rovnosti v dôstojnosti, čiže negácie efektívnej, materiálnej rovnosti.

Vhodnou ilustráciou je situácia ľavorukej populácie, a to preto, že v súčasnosti ľavoruká menšina (snáď už) – na rozdiel od príslušníčok a príslušníkov iných skupín – nenesie na sebe žiadne bremeno vyplývajúce z ideologických, či kultúrnych predsudkov a stereotypov. Pred niekoľkými desaťročiami však boli ešte ľavoruké deti v školách (viac-menej násilne) „prevychovávané" na pravoruké, pretože pravorukosť sa považovala za „normu". Neboli tiež k dispozícii žiadne domáce potreby či nástroje a technické prostriedky pre uľahčenie života ľavorukých. Efektívna rovnosť ľavorukých, rovné zaobchádzanie s nimi teda znamená, že nie sú (násilne) prevychovávaní na pravorukých a že majú k dispozícii vhodné nástroje a pomôcky, ktoré im umožnia žiť plnohodnotne, dôstojne, slobodne manifestujúc svoju skutočnú identitu.

Obdobné zaobchádzanie sa však musí uplatňovať aj v prípade skupín osôb odlišujúcich sa iným prirodzeným, objektívnym znakom. Tieto znaky a charakteristiky (objektívne dôvody) sú vymenované v §2 tzv. antidiskriminačného zákona.[16] Podľa tohto ustanovenia diskriminačné zaobchádzanie sa zakazuje „z dôvodu pohlavia, náboženského vyznania alebo viery, rasy, príslušnosti k národnosti alebo etnickej skupine, zdravotného postihnutia, veku, sexuálnej orientácie, manželského stavu a rodinného stavu, farby pleti, jazyka, politického alebo iného zmýšľania, národného alebo sociálneho pôvodu, majetku, rodu alebo iného postavenia."

Diskriminácia z ľudskoprávneho hľadiska je teda špecifický koncept, ktorý sa týka rozlišovania (nerovného zaobchádzania) na základe objektívne definovateľných charakteristík, ktoré sa viažu na identitu človeka a súvisia s jeho dôstojnosťou. Nie každé rozlišovanie, ktoré sa v hovorovej reči zvykne označovať za „diskrimináciu", diskrimináciou v tomto zmysle aj je. Vyššiu odmenu za prácu vyššej náročnosti, kvality a zodpovednosti, i v rámci jedného profesijného stavu, nemožno označovať za „diskrimináciu", ak neväzí v niektorom z vyššie uvedených dôvodov. Z tohto pohľadu sú, napríklad, známe plošné „diskriminačné" žaloby sudcov a sudkýň z dôvodu namietania zvýšeného ohodnotenia sudcov Špeciálneho súdu, neopodstatnené. [17]

Do právneho poriadku SR boli základné smernice Európskych spoločenstiev o zákaze diskriminácie postupne prijímané v období od roku 1976 do roku 2004 a boli transponované jedným komplexným zákonom. Je to vyššie uvedený Zákon č. 365/2004 Z.z. o rovnakom zaobchádzaní v niektorých oblastiach a o ochrane pred diskrimináciou a o zmene a doplnení niektorých zákonov (antidiskriminačný zákon). Keďže hmotnoprávny rozsah antidiskriminačných smerníc je značne široký (týka sa rôznych druhov právnych vzťahov), ukazuje sa voľba jedného zastrešujúceho právneho predpisu pre celú oblasť rovného zaobchádzania ako progresívny a vhodný krok. Hlavným problémom zákona, ako aj iných právnych predpisov týkajúcich sa oblasti ľudských práv, je jeho implementácia a vymáhateľnosť. Príčiny tohto stavu sú rôzne a týkajú sa celého spektra problémov, ktorým sa venuje predkladaná stratégia ochrany a podpory ľudských práv v SR: stupeň právneho povedomia, prístup k informáciám, zabezpečenie kvalitného monitoringu a zberu relevantných dát,

[16] Zákon č. 365/2004 Z.z. o rovnakom zaobchádzaní v niektorých oblastiach a o ochrane pred diskrimináciou a o zmene a doplnení niektorých zákonov (antidiskriminačný zákon) v znení zákona č. 32/2013 Z.z.

[17] Táto kauza je znepokojujúcejšia o to viac, že poukazuje na skutočnosť, do akej miery sú (resp. nie sú) samotní sudcovia, strážcovia ústavnosti, vnútorne stotožnení so zmyslom a obsahom ľudskoprávnej legislatívy.

osvojenie si princípov obsiahnutých v zákone orgánmi a inštitúciami, ktorých úlohou je tieto princípy garantovať, jednoznačnosť, prehľadnosť a efektívnosť prostriedkov nápravy, atď.

Priama diskriminácia je podľa antidiskriminačného zákona „konanie alebo opomenutie, pri ktorom sa s osobou zaobchádza menej priaznivo, ako sa zaobchádza, zaobchádzalo alebo by sa mohlo zaobchádzať s inou osobou v porovnateľnej situácii.“[18] Zákaz priamej diskriminácie garantuje rovnosť pred zákonom a formálnu rovnosť, alebo inak vyjadrené, je to princíp „slepej“ spravodlivosti. „Nepriama diskriminácia je navonok neutrálny predpis, rozhodnutie, pokyn alebo prax, ktoré znevýhodňujú alebo by mohli znevýhodňovať osobu v porovnaní s inou osobou; nepriama diskriminácia nie je, ak takýto predpis, rozhodnutie, pokyn alebo prax sú objektívne odôvodnené sledovaním oprávneného záujmu a sú primerané a nevyhnutné na dosiahnutie takého záujmu.“[19] Spravodlivosť, ktorá posudzuje nepriamu diskrimináciu, nemôže mať oči zaviazané, lebo by nevidela pred sebou konkrétneho jedinečného človeka v konkrétnej, osobitnej situácii.

V anglosaskom práve sa niekedy rozlišuje medzi konceptmi *equality* a *equity*. *Equality* možno preložiť ako rovnaké zaobchádzanie, formálnu rovnosť, prípadne rovnoprávnosť, kým *equity* ako princíp založený na rovnom, spravodlivom zaobchádzaní. Len rovné zaobchádzanie ústi do efektívnej, materiálnej rovnosti ľudí s osobitnými potrebami, odlišnými od tradične chápanej (väčšinovej) normy, zhmotnenej, napríklad, v prevládajúcom etnickom, náboženskom, rodovom, jazykovom znaku, sexuálnej orientácii, sociálnom postavení, alebo v kombinácii všetkých týchto znakov. Z tohto pohľadu je termín „rovnaké zaobchádzanie“ používaný v našej antidiskriminačnej legislatíve veľmi nešťastným, pretože navodzuje predstavu procesu a stavu, ktorý je pravým opakom toho, čo sa pod materiálnou rovnosťou v modernej teórii a praxi ľudských práv rozumie. Správnym termínom je „rovné zaobchádzanie“ a v tomto zmysle je potrebné upraviť aj príslušnú legislatívu.

V niektorých prípadoch je možné priamu a nepriamu diskrimináciu jednoznačne identifikovať a rozlíšiť. V prípade volebného práva osôb so zdravotným znevýhodnením možno považovať za priamu diskrimináciu to, že je upreté osobám s trvalou duševnou poruchou. V prípade ostatných osôb so zdravotným znevýhodnením, ktoré spoločenská norma medzičasom „vzala na milosť“, by bolo tiež priamou diskrimináciou, keby im bolo upreté volebné právo. Lenže, voči týmto osobám dochádza pri uplatňovaní ich volebného práva k trvalej nepriamej diskriminácii, napríklad tým, že nemajú k dispozícii volebné informácie a volebné lístky upravené pre nevidiacich alebo slabozrakých, že volebné diskusie vo verejnoprávnych médiách nie sú sprostredkované pre nepočujúcich, alebo že volebné miestnosti sú umiestnené na horšie prístupných miestach. Všeobecne zásadu prístupnosti vo vzťahu k právam osôb so zdravotným postihnutím nemožno redukovať na fyzickú prístupnosť objektov, ale treba pod ňou chápať aj prístupnosť informácií.

Niekedy však nie je identifikácia priamo alebo nepriamo diskriminačného konania jednoduchá a priamočiara. Závisí od spoločenských vzťahov, noriem a kánonov, ktoré sú považované za axiomatické, nespochybniteľné a sú premietnuté do zákonov a iných právnych predpisov. Ak napríklad, podľa zákona, „manželstvo je zväzkom muža a ženy“,[20] aj interpretácia toho, čo možno považovať za nerovné zaobchádzanie voči LGBTI osobám, sa bude líšiť. Z pohľadu LGBTI osôb je neexistencia možnosti registrovaného partnerstva alebo manželstva medzi osobami rovnakého

[18] §2a, ods. (2) zákona č. 365/2004 Z.z.
[19] §2a, ods. (3) zákona č. 365/2004 Z.z.
[20] Zákon č. 36/2005 Z.z. o rodine a o zmene a doplnení niektorých zákonov, čl. 1.

pohlavia jasnou diskrimináciou, z pohľadu väčšinovej populácie aj z pohľadu štátnych orgánov však nie. Štát tvrdí, že k diskriminácii LGBTI osôb nedochádza, pretože z titulu LGBTI identity ich predsa nikto nediskriminuje v škole, zamestnaní, prístupe k službám. Ani toto však nemusí byť pravda, kým je v spoločnosti silne prítomný (do práva síce netransponovaný, resp. z neho už vyňatý) kánon o „neprirodzenosti, nemorálnosti" (správania) osôb s LGBTI orientáciou, ktorý často krát fakticky ovplyvňuje (negatívny) postoj iných osôb a inštitúcií voči LGBTI ľuďom.

Aj z tohto pohľadu sa javí ako nie príliš šťastné, že v antidiskriminačnom zákone sa aj po viacnásobných novelách ponechalo ustanovenie, podľa ktorého „pri dodržiavaní zásady rovnakého zaobchádzania je potrebné prihliadať aj na dobré mravy na účely rozšírenia ochrany pred diskrimináciou" (§ 2 ods. 2 AZ). Táto formulácia síce nie je natoľko obmedzujúca, ako bola tá pôvodná („výkon práv a povinností v súlade s dobrými mravmi"), avšak aj tak sa systematické začlenenie mimoprávnych zásad (meniacich sa v čase i v rámci spoločenského spektra) do zákona upravujúceho rovné zaobchádzanie ukazuje ako nevhodné. Zásada rovného zaobchádzania má svoje jasné vyjadrenie v právne záväzných aktoch EÚ, ako aj v judikatúre Súdneho dvora EÚ. Preto ju podľa nich treba interpretovať aj vo vnútroštátnom právnom poriadku a aplikačnej praxi.[21] Súčasne je nevyhnutné podčiarknuť, že dobré mravy nie sú totožné s morálkou ako jedným z fundamentov prirodzeného práva. Samotná predstava rovnosti je morálnym dedičstvom európskeho civilizačného (právneho i kultúrneho) priestoru.

Aj v prípade práv príslušníčok a príslušníkov národnostných menšín narážame v legislatíve i praxi na určité zdanlivo nespochybniteľné axiómy. Zákon o štátnom jazyku definuje štátny jazyk ako „všeobecný dorozumievací jazyk vo verejnom styku na území štátu, symbol štátnosti a pod.". Úrady a mnohí politici interpretujú túto definíciu v praxi príliš exkluzívne. Pri snahe o praktickú implementáciu ustanovenia čl. 10 Rámcového dohovoru Rady Európy o ochrane národnostných menšín, podľa ktorého „strany sa zaväzujú uznať, že každá osoba patriaca k národnostnej menšine má právo slovom aj písmom slobodne a bez zasahovania používať svoj menšinový jazyk v súkromí aj na verejnosti", potom nevyhnutne dochádza k interpretačnému a aplikačnému konfliktu. Ilustratívnym príkladom takéhoto konfliktu sú pretrvávajúce spory o vzájomnom vzťahu zákona o štátnom jazyku a zákona o používaní jazyka menšín a o rozsahu a obsahu konkrétnych opatrení, ktorými by sa malo vyššie zmienené právo osôb patriacich k národnostným menšinám realizovať. Príslušníci a príslušníčky menšín považujú obmedzovanie ich slobody prejavu na verejnosti v materinskom jazyku a práva na informácie v materinskom jazyku za diskrimináciu, štát opačne, pretože vychádza z premisy „jediného štátneho jazyka", ktorú však interpretuje obmedzujúco. V oblasti používania jazykov národnostných menšín na Slovensku je žiaduce, aby Slovenská republika upravila vnútroštátne predpisy tak, aby úprava jazykových práv bola prehľadná, jednotná a v praxi aplikovateľná. Príslušné právne predpisy by sa mali zrevidovať v zmysle posudku Európskej komisie pre demokraciu prostredníctvom práva (Benátska komisia) zo dňa 15. októbra 2010.

Podľa čl. 4 rámcového dohovoru, „strany sa zaväzujú, že tam, kde je to potrebné, prijmú primerané opatrenia s cieľom podporovať vo všetkých oblastiach hospodárskeho, spoločenského, politického a kultúrneho života úplnú a efektívnu rovnosť medzi osobami patriacimi k národnostnej menšine a osobami patriacimi k väčšine. V tomto ohľade budú venovať náležitú pozornosť osobitným

[21] Pozri k téme: Davala, Michal: Miesto dobrých mravov v antidiskriminačnej legislatíve. In: Filčík, Marián (ed) Právne aspekty rovnakého zaobchádzania v slovenskej realite. EQUILIBRIA : 2012, s. 29-43.

podmienkam osôb patriacich k národnostným menšinám.“ Autentickej interpretácii konceptu úplnej a efektívnej rovnosti nenapomáhajú ani také vyjadrenia političiek, politikov a verejných činiteľov, ktoré aktívne prihlasovanie sa k svojim právam zo strany príslušníčok a príslušníkov rôznych menšinových skupín označujú za akt nelojálnosti voči štátu, resp. umelo rozdeľujú spoločnosť na „štátotvorných“ a tých ostatných. V tejto súvislosti Rada vlády pre ľudské práva, národnostné menšiny a rodovú rovnosť prijala vyhlásenie, ktoré medzi iným obsahuje aj nasledovné stanovisko: „Právo slovenského národa na sebaurčenie je nespochybniteľné, realizácia tohto práva však nie je a nemôže byť v rozpore s princípom štátnej suverenity. Tá rovným dielom pochádza od všetkých občanov a občianok, bez ohľadu na ich príslušnosť k akejkoľvek – najmä etnickej, náboženskej, jazykovej, rodovej, sociálnej, či názorovej – menšine. Štát tvoria všetky osoby, čo v ňom žijú a vytvárajú spoločné hodnoty. Všetci ľudia sú rovní vo svojej dôstojnosti i právach.“ [22]

Právo národov na sebaurčenie nie je totožné s konceptom tzv. štátotvornosti, ktorý je v danej podobe špeciálnym stredo- a východoeurópskym konceptom.[23] Právo na sebaurčenie prináleží všetkým národom (*peoples*) ak o to prejavia vôľu. Národ (v zmysle etnicko-kultúrneho spoločenstva) nie je striktná právna kategória, pretože sa nedá jednoznačne vymedziť okruh indivíduí, ktoré ho tvoria, na rozdiel od celku občianok a občanov štátu. Nie je teda možné stotožňovať ani právo národov na sebaurčenie (ak pod národom chápeme etnický národ) so štátotvornosťou, ak pod štátotvornosťou chápeme princíp suverenity zdroja moci. Pojem národ sa v tejto súvislosti nemôže svojvoľne zamieňať s pojmom ľud (množinou všetkých občianok a občanov štátu). Príslušnosť k národu je vecou voľby a ľud (množinu všetkých občanov), nie je možné striktne rozdeliť na podmnožiny podľa etnickej (národnej) príslušnosti. Mnohí ľudia majú zmiešanú identitu, mnohí (ako ukázalo aj ostatné sčítanie obyvateľstva), si nepriznávajú žiadnu národnosť. Ktorá konkrétna podmnožina obyvateliek a obyvateľov štátu potom tvorí „štátotvornú“ skupinu? Len tí, ktorí si priznali slovenskú národnosť, alebo aj tí so zmiešanou identitou, alebo aj tí, čo si národnosť nepriznali, ale predpokladáme, že sú Slováci a Slovenky? Alebo len tí, o ktorých moc rozhodne, že ich pod krídla „štátotvornosti“ pojme? Aj z tohto musí byť zrejmé, že stotožňovanie pozitívneho práva slovenského národa na sebaurčenie (ktoré je skutočnosťou) s ideou exkluzívnej štátotvornosti príslušníčok a príslušníkov slovenského národa je neproduktívne, vedúce k protirečeniam. Obmedzovanie „štátotvornosti“ len na jednu skupinu občanov a občianok štátu, aj to nejednoznačne definovateľnú, nie je v súlade s moderným, inkluzívnym chápaním demokracie, ani s ideou občianskej rovnosti. Takto formulovaný princíp sa nedá vyjadriť jazykom individuálnych ľudských práv konkrétnych, jasne identifikovateľných jedincov. Nie je teda v súlade s koncepciou individuálneho charakteru ľudských práv, ku ktorej sa Slovenská republika hlási.

Horizontálny princíp rovnosti a nediskriminácie sa musí uplatňovať vo všetkých oblastiach ľudských práv a ich aplikácií vo všetkých oblastiach života spoločnosti. Tento princíp nie je možné redukovať len na vybrané oblasti, akou je napr. rodová rovnosť, postavenie a rovnosť národnostných menšín alebo rovnosť v zamestnaní. Prejavom rovnosti a nediskriminácie je v prípade osôb so zdravotným znevýhodnením napr. aj prístupnosť, ktorá sa často redukuje len na prístupnosť (vybraných) stavieb a neuplatňuje na prístupnosť informácií, čo je v rozpore s Dohovorom OSN o právach osôb so

[22] Uznesenie Rady vlády SR pre ľudské práva, národnostné menšiny a rodovú rovnosť č. 71 z 15. apríla 2013.
[23] V autentickom znení Charty OSN a Medzinárodného paktu o občianskych a politických právach je použitý výraz *right of self-determination of peoples*, pričom pod termínom *peoples* sa nemyslí nevyhnutne „národ“ v našom poňatí.

zdravotným postihnutím. Podobné redukcie rovnosti a nediskriminácie sa vyskytujú aj v súvislosti s inými skupinami osôb. Princíp rovnosti a nediskriminácie je nevyhnutné dodržiavať vo všetkých oblastiach súvisiacich s ľudskými právami, čomu môže významne napomôcť zavedenie „horizontálneho princípu rovnosti a nediskriminácie“.

Novelizáciou antidiskriminačného zákona (zákonom č. 32/2013 Z.z.) sa rozšíril okruh oprávnených osôb pri prijímaní dočasných vyrovnávacích opatrení z orgánov štátnej správy na všetky orgány verejnej správy a iné právnické osoby a zároveň sa rozšíril výpočet možných dôvodov prijatia vyrovnávacích opatrení o dôvody vyplývajúce z „rasového alebo etnického pôvodu, príslušnosti k národnostnej menšine alebo etnickej skupine, rodu alebo pohlavia“. (Predtým boli oprávnenými dôvodmi len vek a zdravotné postihnutie). V súvislosti s uvedenou možnosťou prijímania vyrovnávacích opatrení je potrebné, aby štát vyvinul značné úsilie v oblasti informovania oprávnených osôb o podstate, zmysle a charaktere týchto opatrení s cieľom, aby sa opatrenia naozaj aj prijímali a efektívne vykonávali. K tomu je však potrebné vytvoriť vhodné podmienky, najmä v tom zmysle, že podľa zákona vyrovnávacie opatrenia môžu byť len dočasné, čiže môžu trvať len do doby odstránenia nerovnosti, ktorá viedla k ich prijatiu. Preto je potrebné citlivo rozlišovať medzi:

- dočasným opatrením, ktorého cieľom je odstránenie, napríklad, sociálneho znevýhodnenia a vyrovnanie šancí v prípade osoby z marginalizovanej rómskej komunity žijúcej v prostredí viacgeneračnej chudoby, či zabezpečenie rovnomernejšieho zastúpenia žien, zdravotne znevýhodnených osôb, príslušníčok a príslušníkov národnostných a etnických menšín v pracovných pozíciách či verejných funkciách,

- opatrením, ktoré sa môže navonok javiť ako vyrovnávacie opatrenie, či zvýhodnenie, ktoré je však základným ľudským právom (napr. právo používania jazyka osôb patriacich k národnostným menšinám – jeho platnosť nekončí dňom, keď daná osoba začne dokonale ovládať úradný jazyk),

- opatrením, ktoré je jednoznačným zvýhodnením, pretože porušuje rovnosť pred zákonom (napr. donedávna platná trestnoprávna imunita poslancov a poslankýň NR SR).

III. Sloboda prejavu a iné slobody

Základné slobody vytvárajú pre človeka priestor nezasahovania štátu do jeho súkromia, zaručujú podmienky pre jeho osobnú nezávislosť, integritu, individuálnu autonómiu. Kľúčovými právami z tohto pohľadu sú sloboda myslenia, názoru a prejavu, právo na informácie, právo na súkromie, právo vlastniť majetok, sloboda pohybu, sloboda podnikania.

Základné slobody sú upravené v Ústave SR v článkoch 14 až 32. Podľa čl. 13 ods. (2) „medze základných práv a slobôd možno upraviť za podmienok ustanovených touto ústavou len zákonom“. Ústava SR predpokladá pri úprave výkonu väčšiny základných práv a slobôd, zoradených v uvedených článkoch, prijatie osobitných zákonov. V zmysle článku 84 ústavy na prijatie všetkých takýchto zákonov je postačujúca jednoduchá väčšina poslancov a poslankýň zákonodarného zboru. V krajnom prípade to teda znamená, že výkon ústavných práv – základných práv a slobôd – možno upraviť, či obmedziť aj vôľou tridsiatich ôsmich poslancov z celkových 150. Národná rada Slovenskej republiky je schopná uznášať sa, ak je prítomná nadpolovičná väčšina všetkých jej poslancov, pričom na platné

uznesenie je potrebný súhlas nadpolovičnej väčšiny prítomných poslancov.[24] Vzhľadom na fundamentálny význam uplatňovania základných práv a slobôd pre celkové fungovanie právneho štátu a kvalitu demokracie by vláda mala zvážiť, že bude iniciovať zmenu ústavy v tom zmysle, že na prijatie či zmenu zákona upravujúceho výkon základných práv a slobôd bude potrebná kvalifikovaná (nadpolovičná) väčšina všetkých poslancov a poslankýň národnej rady.

Základom všetkých slobôd sú sloboda prejavu a právo na informácie. Právo na informácie je podmienkou pre poznanie všetkých ostatných práv, ich (pasívne) prijímanie, sloboda prejavu zaručuje ich aktívne uplatňovanie a realizáciu. Práve preto by tieto dve základné slobody mal štát obmedzovať v čo najmenšej miere, striktne v súlade s ústavou a judikatúrou Európskeho súdu pre ľudské práva.

Všeobecne by malo platiť, že aj zneužívanie slobody prejavu by sa malo vyvažovať ešte väčšou slobodou prejavu, a nie jeho obmedzovaním. Jediným vážnym dôvodom obmedzenia slobody prejavu by mala byť ochrana ľudskej dôstojnosti a zabránenie vyvolávania nenávisti podnecujúcej k násiliu. Hlavné príčiny tohto obmedzenia v európskych podmienkach (na rozdiel od odlišnej americkej interpretácie) sú morálne a historické dôvody, vyplývajúce z negatívnych skúseností 20. storočia, vrcholiacich v tragédii holocaustu. V ostatnom čase je však v Slovenskej republike pri rozhodovacej praxi orgánov činných v trestnom konaní a súdov prítomný znepokojujúci trend, keď ochrana osobnosti a súkromia verejných a ústavných činiteľov je povyšovaná nad slobodu prejavu a právo verejnosti na informácie a naopak, podnecovanie nenávisti voči príslušníkom niektorých zraniteľných skupín (§140 trestného zákona) je postihované veľmi sporadicky.

V tejto súvislosti je významné, že aj zástupkyňa OBSE pre slobodu médií Dunja Mijatovičová vyjadrila 2. mája 2013 znepokojenie, že členovia slovenskej justície požadujú vysoké odškodné v súdnych sporoch proti médiám. Podľa nej "jednou z nenahraditeľných úloh médií je nastaviť zrkadlo spoločnosti a informovať ľudí o veciach verejného záujmu. Verejní činitelia musia zniesť vyšší prah kritiky, a to aj od médií". "Vyhrážať sa odškodným, ktoré môže viesť k úpadku mediálneho subjektu, by mohlo vyvolať autocenzúru novinárov a vydavateľov a znížiť pluralitu médií, ktorej sa Slovensko teší." Vláda by mala zvážiť navrhnutie stanovenia stropu v občianskych veciach ohovárania, pretože pokračovanie doterajšej praxe súdov by mohlo viesť k ochromeniu súdnych rozhodnutí s priznávaním ujmy v peniazoch.

Sloboda prejavu aj právo na informácie majú obsahovú aj formálnu stránku. Z hľadiska obsahu by mal štát obe práva obmedzovať v čo najmenšej miere, len z vyššie uvedených dôvodov ochrany dôstojnosti, resp. ochrany klasifikovaných údajov. V tom prípade však zdôvodnenie potreby utajenia informácie, či jej dôverného charakteru nemôže byť svojvoľné, ale jednoznačne zdôvodnené.

Formálna stránka slobody prejavu spočíva v tom, že jednotlivec je slobodný vo voľbe spôsobu vyjadrenia svojej výpovede, pričom to nemusí byť len slovná, či textová výpoveď, ale môže nadobudnúť aj formu umeleckej, vedeckej tvorby. Ďalej, môže sa manifestovať voľbou vonkajšieho výzoru, oblečenia, prejavenia iných znakov identity toho – ktorého človeka, vrátane náboženských symbolov a manifestácie viery. Sloboda prejavu nemôže byť obmedzená na prejav v štátnom jazyku, ale v akomkoľvek jazyku, ktorý je súčasťou identity človeka, ale jeho osobitosti. Takýmto osobitným

[24] Výnimku tvorí len vyslovenie súhlasu s medzinárodnou zmluvou a opätovné schválenie zákona vráteného prezidentom, v tomto prípade sa vyžaduje kvalifikovaná väčšina všetkých poslancov. Na prijatie a zmenu ústavy, súhlas s prenosom časti suverenity na Európske spoločenstvá a Európsku úniu a na odvolanie prezidenta je potrebná trojpätinová väčšina všetkých poslancov.

jazykom môže byť aj slepecké písmo, posunková reč, či iné formy výpovede. Rešpektovanie slobody prejavu teda musí zahŕňať aj vytvorenie podmienok pre osoby so zdravotným postihnutím, jazykové menšiny atď. Rovnako to platí aj v prípade práva na informácie pre osoby so zdravotným postihnutím, osoby patriace k menšinám (národnostným, jazykovým, migrantom a azylantom), ktoré musí byť zaručené v pre ne prístupnej forme.

Osobitný charakter má vzťah slobody prejavu, resp. slobody podnikania a práva na súkromie. V mnohých mestách na Slovensku sa rozmáha prax celonočnej hlučnej zábavy v podnikoch umiestnených v centrách, v obývaných častiach. V tomto prípade pri zvažovaní proporcionality medzi jedným a druhým právom jednoznačne musí prevážiť právo na súkromie a rešpektovanie rodinného života, ktoré je celonočným hlukom narušené. V mnohých prípadoch však miestne orgány, ako ani orgány činné v trestnom konaní nekonajú, alebo práve naopak, konajú v prospech nesprávne vysvetľovanej „slobody podnikania“. Naopak, sloboda podnikania je veľmi často porušovaná netransparentnosťou pri rôznych tendroch, verejných zákazkách a kartelových dohodách.

Je nevyhnutné, aby právo na súkromie štátne orgány rešpektovali, či už v prípade listového tajomstva, či dôvernosti komunikácie cez akúkoľvek sieť či komunikačný prostriedok, ako aj v prípade rešpektovania nedotknuteľnosti obydlia, keď akýkoľvek zásah môže byť odôvodnený len zákonným spôsobom a so súhlasom príslušných orgánov.

IV. Právo na participáciu

Právo na participáciu je jedným z kľúčových inštitútov skutočne demokratickej spoločnosti, pretože dopĺňa mechanizmy zastupiteľskej demokracie o aspekt kontinuity ako aj reálnej spoluúčasti subjektov práva na tvorbe a implementácii politík, ktoré sa ich týkajú.

1. Participácia ako právo všeobecnej účasti na správe vecí verejných

Právo na participáciu možno chápať v najširšom slova zmysle ako „právo občanov zúčastňovať sa na správe verejných vecí priamo alebo slobodnou voľbou svojich zástupcov“ (článok 30, ods. 1 ústavy), resp. ako právo občanov mať „za rovnakých podmienok prístup k voleným a iným verejným funkciám“ (článok 30, ods. 4 ústavy). V tomto zmysle uvedené právo v Slovenskej republike upravujú tzv. volebné zákony: Zákon č.333/2004 Z.z. o voľbách do Národnej rady Slovenská republika, Zákon č. 46/1999 Z.z. o spôsobe voľby prezidenta, Zákon č. 346/1990 Zb. o voľbách do orgánov samosprávy obcí, Zákon č. 303/2001 Z.z. o voľbách do orgánov samosprávnych krajov, Zákon č. 331/2003 Z.z. o voľbách do Európskeho parlamentu, Zákon č. 564/1992 Zb. o spôsobe vykonania referenda, Občiansky súdny poriadok (zákon č. 99/1963 Zb.) – § 250 z-250 zg, Trestný zákon (zákon č. 300/2005 Z.z.) – § 336a, resp. Zákon č. 85/2005 Z.z. o politických stranách a politických hnutiach.

Podľa Ústavy SR „volebné právo je všeobecné, rovné a priame a vykonáva sa tajným hlasovaním“ (čl. 30, ods. 3). Z tohto pohľadu je problematické ustanovenie zákona o voľbách do Národnej rady v §2, ods. 2, písm. c), ako aj príslušné ustanovenia ostatných volebných zákonov, podľa ktorých sú (v nadväznosti na §10 občianskeho zákonníka o podmienkach pozbavenia osôb ich právnej spôsobilosti) pozbavené volebného práva osoby s trvalou duševnou poruchou. Zdá sa, že toto opatrenie je v rozpore s čl. 12, ods. 2 Dohovoru OSN o právach osôb so zdravotným postihnutím, podľa ktorého „zmluvné strany uznávajú, že osoby so zdravotným postihnutím majú spôsobilosť na právne úkony vo

všetkých oblastiach života na rovnakom základe s ostatnými“, a takisto s čl. 29 zmieneného dohovoru, podľa ktorého zmluvné strany „zabezpečia, aby sa osoby so zdravotným postihnutím mohli účinne a plne podieľať na politickom a verejnom živote na rovnakom základe s ostatnými, a to priamo alebo prostredníctvom slobodne zvolených zástupcov vrátane práva a možnosti osôb so zdravotným postihnutím voliť a byť zvolený“. V tomto zmysle je teda Slovenská republika zaviazaná v príslušnom zmysle upraviť svoje volebné zákonodarstvo.

Slovenská republika by mala celkovo zosúladiť ustanovenia upravujúce aktívne volebné právo vo všetkých svojich volebných zákonoch. Všetky volebné zákony zakotvujú princíp, že voľba sa koná „na základe všeobecného, rovného a priameho volebného práva tajným hlasovaním“. Naozaj všeobecné aktívne volebné právo – bez obmedzení uvedených v ostatných zákonoch – však zakotvuje len zákon č. 46/1999 Z.z. o spôsobe voľby prezidenta. Aj tu sa nachádza jedno obmedzenie, vzťahujúce sa na povinnosť voliča alebo voličky zdržiavať sa v deň volieb na území Slovenskej republiky. Žiaduce by bolo obmedzenia volebného práva vo všetkých volebných zákonoch v maximálne možnej miere zredukovať, umožniť hlasovanie v zahraničí a nerozširovať zoznam obmedzení (napr. podmienkou stupňa ukončeného vzdelania, či inými podmienkami narušujúcimi všeobecnosť a rovnosť volieb).

Hranicu aktívneho volebného práva stanovujú všetky volebné zákony na avŕšených 18 rokov veku. Slovenská republika by mala zvážiť zníženie tejto hranice na 17, prípadne 16 rokov. Posilnil by sa tým princíp všeobecnosti volebného práva, pričom vyspelosť mladej generácie, podporená aj rozmachom komunikačných a informačných technológií by mohla byť relevantným dôvodom pre takýto krok. Aktívne volebné právo sa vzťahuje na občianstvo Slovenskej republiky. Výnimkou je zákon o voľbách do Európskeho parlamentu, kde sa viaže na občianstvo Európskej únie, ďalej zákon o voľbách do orgánov samosprávy obcí a zákon o voľbách do orgánov samosprávnych krajov, kde môžu voliť aj cudzinci a cudzinky s trvalým pobytom na území príslušnej obce. Pasívne volebné právo je upravené rôzne. Obmedzenia týkajúce sa občianstva Slovenskej republiky a ostatných podmienok sú rovnaké ako v prípade aktívneho volebného práva. Rôzne je upravená veková hranica pasívneho volebného práva, a to nasledovne:

18 rokov – za poslanca/poslankyňu obecného alebo krajského zastupiteľstva
21 rokov – za poslanca/poslankyňu do Národnej rady Slovenskej republiky, Európskeho parlamentu
25 rokov – za starostu/starostku a primátora/ primátorku, za predsedu/predsedníčku vyššieho územného celku (ďalej ´VÚC´)
40 rokov – za prezidenta/prezidentku

Tieto vekové hranice sa zdajú primerané, i keď v prípade starostov/starostiek a predsedov/predsedníčok VÚC sa dáva na zváženie zníženie hranice na 21 rokov.

Osobitným aspektom vzťahu práva na participáciu a kreovania orgánov zastupiteľskej demokracie je otázka volebného systému. Systém volieb do Národnej rady SR nepraje participatívnemu princípu. Prekážkou je napríklad ustanovenie o celom území Slovenskej republiky ako jednom volebnom kraji. Ďalej, v rámci straníckych listín síce majú voliči a voličky možnosť udelenia preferenčných hlasov, avšak nie je zabezpečená dostatočným spôsobom spätná väzba medzi nimi a zástupcami, napríklad poslankyne a poslanci nie sú odvolateľní. Žiaduca je úprava volebného zákona v smere posilnenia dosahu aktívneho volebného práva voličiek a voličov na výkon funkcie zvolených zástupcov a zástupkýň. K tomu je potrebná aj zmena čl. 81a Ústavy SR (podmienky zániku mandátu poslanca Národnej rady SR).

Ďalším nástrojom uplatnenia práva všeobecnej participácie je petičné právo, resp. inštitút priamej demokracie, referendum. Predmetom (celoštátneho) referenda či petície nemôžu byť základné práva a slobody, dane, odvody a štátny rozpočet (čl. 93, ods. 3 Ústavy SR), čo je veľmi zásadné ustanovenie. Referendom sa môže rozhodnúť aj o iných dôležitých otázkach verejného záujmu. O vypísanie referenda v dôležitej otázke verejného záujmu môžu požiadať občania a občianky petíciou adresovanou prezidentovi SR. Petícia musí obsahovať najmenej 350 000 podpisov. Referendum je platné, ak sa na ňom zúčastní nadpolovičná väčšina oprávnených voličiek a voličov, z ktorých nadpolovičná väčšina hlasuje za návrh. Vidno tu zrejmú diskrepanciu s ostatnými volebnými zákonmi, ktoré nestanovujú žiadne kvórum pre účasť voličiek a voličov. Tieto podmienky sú pomerne obmedzujúce. Na Slovensku od roku 1993 nebolo úspešné a platné zatiaľ ani jedno referendum, okrem referenda o pristúpení k Európskej únii, ktoré iniciovala vláda SR. Ustanovenie Ústavy SR, podľa ktorého „návrhy prijaté v referende vyhlási Národná rada Slovenskej republiky rovnako ako zákon“ (čl. 98, ods. 2), teda ešte neprešli praktickou skúškou.

Petičné právo vo všeobecnosti upravuje čl. 27 ústavy:„ Petičné právo sa zaručuje. Každý má právo sám alebo s inými obracať sa vo veciach verejného alebo iného spoločného záujmu na štátne orgány a orgány územnej samosprávy so žiadosťami, návrhmi a sťažnosťami.“ Podrobnosti výkonu petičného práva upravuje zákon č. 85/1990 Zb. o petičnom práve. Čo sa týka praktického významu petičného práva, nie je známy prípad, žeby petícia určená vláde alebo Národnej rade SR mala akýkoľvek úspech, alebo efekt. Stáva sa aj to, že ústavný orgán najprv vo veci rozhodne a až následne sa formálne zaoberá petíciou k tej istej veci.

Špecifický spôsob participácie verejnosti na tvorbe verejných politík je upravený v legislatívnych pravidlách vlády. Podľa čl. 13, ods. (3) „Pripomienkové konanie k návrhu zákona sa uskutočňuje aj s vyššími územnými celkami, Združením samosprávnych krajov SK 8, Združením miest a obcí Slovenska, Úniou miest Slovenska, hlavným mestom Slovenskej republiky Bratislavou a mestami, ktoré sú sídlom kraja a s orgánmi a inštitúciami, ktorým sa ukladajú úlohy alebo ktorých sa problematika návrhu zákona týka, ako aj s verejnosťou, a to ešte pred predložením návrhu zákona na rokovanie vlády.“ Podľa čl. 14, ods. (6) „Rozporové konanie so zástupcom verejnosti sa môže uskutočniť, ak predkladateľ nevyhovel pripomienke, ktorú uplatnil väčší počet fyzických osôb alebo právnických osôb zo strany verejnosti a zároveň súčasťou pripomienky je splnomocnenie zástupcovi verejnosti na ich zastupovanie (hromadná pripomienka). Rozporové konanie so zástupcom verejnosti sa uskutoční vždy, ak predkladateľ nevyhovel hromadnej pripomienke, s ktorou sa stotožnilo aspoň 500 fyzických osôb alebo právnických osôb.“ Lehota na zaslanie pripomienok je 15 dní, predkladateľ môže určiť aj dlhšiu lehotu. To sa však stáva veľmi ojedinele, pravidlom je skôr skrátenie pripomienkového konania na desať, sedem, prípadne aj päť pracovných dní, dokonca upustenie od neho vôbec. Skrátenie je pritom podľa predpisu viazané na prísne podmienky (ohrozenie ľudských práv a základných slobôd alebo bezpečnosti, ak hrozia štátu značné hospodárske škody, v prípade vyhlásenia núdzového stavu alebo opatrení na riešenie mimoriadnej situácie). Za takýchto celkových podmienok je využitie možnosti pripomienkovania verejnosťou často len teoretickou možnosťou. Verejnosť, resp. mimovládne organizácie a iní zástupcovia občianskej spoločnosti sa k textu návrhu dostanú len v poslednú chvíľu, ak vôbec, čo nesmierne sťažuje ich postavenie. Úprava legislatívnych pravidiel v prospech vytvorenia väčšieho priestoru pre pripomienkovanie verejnosti sa zdá byť nevyhnutná a zároveň je potrebné, aby sa orgány, ktoré disponujú právomocou legislatívnej iniciatívy, striktnejšie pridržiavali pravidiel.

Ďalším pravidlom zabezpečujúcim participáciu verejnosti vo forme dôkladného oboznámenia sa s právnym predpisom, a tým zvýšením stupňa právnej istoty je legisvakancia: „Pri ustanovení účinnosti zákona treba rátať aj s legisvakanciou tak, aby sa so zákonom ešte pred nadobudnutím jeho účinnosti mohli oboznámiť všetci, ktorým je určený. Výnimočné ustanovenie účinnosti dňom vyhlásenia treba obmedziť len na prípady, v ktorých je to skutočne nevyhnutné, čo treba odôvodniť." (čl. 9, ods. 8) Uvedené ustanovenie sa často nedodržiava – častejšie, než je to nevyhnutné podľa dikcie predpisu. Takisto sa nedodržiava ustanovenie o zrozumiteľnosti, keď najmä viacnásobné novelizácie zákonov nie sú v adekvátnom čase publikované v konsolidovanej podobe, a tým sa stávajú ťažko zrozumiteľnými.

Inštitúty priamej demokracie na miestnej úrovni sa už z povahy veci javia ako praktickejšie nástroje participácie. Miestne referendum môže byť vyhlásené obecným zastupiteľstvom, ak ide o zlúčenie obcí, rozdelenie alebo zrušenie obce, zmenu názvu obce, zmenu označenia obce v jazyku národnostnej menšiny, odvolanie starostky, starostu alebo občiansku petíciu. V posledných dvoch prípadoch sa miestne referendum vyhlasuje, ak o to požiada 30% oprávnených voličiek a voličov žijúcich v danej obci. Hranica 30% je relatívne podstatne vyššia, ako pri celoštátnom referende, preto je jej prehodnotenie na zváženie. Miestne referendum je platné za obvyklých podmienok: nadpolovičná účasť oprávnených voličiek a voličov, nadpolovičný počet oprávnených zúčastnených voličiek a voličov hlasujúcich za návrh.

Obyvatelia a obyvateľky obce môžu okrem účasti na voľbách do orgánov samosprávy obce a realizácie petičného práva participovať na samospráve obce aj inými spôsobmi, môžu sa zúčastňovať najmä na zhromaždení obyvateliek a obyvateľov obce a na zasadnutiach obecného zastupiteľstva a vyjadrovať na nich svoj názor, obracať sa na orgány obce svojimi podnetmi a sťažnosťami (§3, ods. 2 zákona č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení). Efektívnosť uplatňovania týchto participačných nástrojov na miestnej úrovni je značne premenlivá a bolo by potrebné ju vyhodnotiť na základe relevantných údajov.

Významným nástrojom výkonu participačných práv (a zároveň verejnej kontroly činnosti štátnych a ostatných verejných orgánov) je zákon č. 211/2000 Z.z. o slobodnom prístupe k informáciám. Tento zákon je stále jedným z najprogresívnejších zákonov tohto druhu v Európe a v súčasnej podobe nie je potreba ho zásadným spôsobom meniť, v žiadnom prípade rozsah povinných subjektov, rozsah povinne zverejňovaných informácií ani rozsah a spôsob informácií sprístupňovaných na žiadosť. Zákon je tiež v súlade s požiadavkami na ochranu osobnosti a osobných údajov.

2. Osobitné participatívne práva

Popri všeobecnom práve na účasť na správe vecí verejných pozná moderné medzinárodné právo ľudských práv aj právo osôb, príslušníčok a príslušníkov osobitných skupín na participáciu pri rozhodovaní o veciach, ktoré sa bytostne týkajú ich špecifických záujmov či ich identity.

Takéto špecifické právo spoluúčasti zakotvuje aj Ústava SR v čl. 34, ods. 2c): „Občanom patriacim k národnostným menšinám alebo etnickým skupinám sa za podmienok ustanovených zákonom zaručuje ... právo zúčastňovať sa na riešení vecí týkajúcich sa národnostných menšín a etnických skupín." Obdobné ustanovenie sa nachádza v čl. 15 Rámcového dohovoru rady Európy o ochrane národnostných menšín: „Strany musia vytvárať podmienky potrebné na efektívnu účasť osôb patriacich k národnostným menšinám na kultúrnom, spoločenskom a ekonomickom živote, ako aj na verejných záležitostiach, najmä na tých, ktoré sa ich týkajú." Uvedené právo v právnom poriadku SR

nie je nijakým spôsobom osobitne upravené, čo možno považovať za nedostatok, ktorý má konkrétne praktické dôsledky pre realizáciu všetkých ostatných práv zakotvených v čl. 34 Ústavy SR.

Právo na participáciu podľa čl. 34 Ústavy SR nie je totožné so všeobecným právom na účasť na správe vecí verejných podľa čl. 30 Ústavy SR, inak by nebolo osobitne upravené, alebo by čl. 34 obsahoval len odkaz na čl. 30. Tak to však nie je a nevyplýva to ani z interpretácie čl. 15 Rámcového dohovoru podaného Poradným výborom Rámcového dohovoru v Tematickom komentári o participácii z roku 2007. Rovnaká interpretácia tohto práva ako špecifického práva sa nachádza aj v odporúčaniach vysokého komisára OBSE pre národnostné menšiny o participácii príslušníčok a príslušníkov národnostných menšín (tzv. Lundské odporúčania), v tzv. Haagskych odporúčaniach pre vzdelávanie, ako aj v tzv. odporúčaniach z Oslo o kultúre národnostných menšín. Podstatou zmieneného práva je existencia nástrojov a mechanizmov, prostredníctvom ktorých príslušníčky a príslušníci národnostných menšín môžu efektívne a reálne ovplyvniť rozhodovanie o veciach, ktoré sa bytostne týkajú ich života, postavenia a práv. Ide najmä o otázky späté s ich identitou – teda otázky jazyka, vzdelávania a kultúry, ale aj širšie otázky týkajúce sa iných verejných politík, vrátane regionálneho rozvoja, pokiaľ majú priamy dopad na vyjadrenie, zachovanie a rozvoj identity osôb patriacich k národnostným menšinám. Osobitné participatívne práva sú vyjadrením toho, že demokracia je vláda ľudu a nie je možné ju redukovať len na procedurálnu stránku formálneho väčšinového rozhodovania. Moc pri tvorbe a implementácii politík musí zohľadniť aj legitímne záujmy menšín, najmä tých, ktoré v žiadnej situácii a konštelácii nemôžu tvoriť rozhodovaciu väčšinu. Ukazuje sa ako nevyhnutné prijať vykonávací právny predpis k ustanoveniu čl. 34, písm. 2c) Ústavy SR buď vo forme osobitného zákona (zákon o postavení národnostných menšín a etnických skupín) alebo vo forme zahrnutia participatívnych mechanizmov do zákonov upravujúcich jednotlivé práva zakotvené v čl. 34 Ústavy SR.

Právo na participáciu podrobne rieši aj Dohovor OSN o právach osôb so zdravotným postihnutím (2006), a to jednak ako všeobecné právo vyjadrujúce zákaz diskriminácie osôb so zdravotným znevýhodnením vytvorením materiálnych, technických a metodických prostriedkov umožňujúcich ich plnohodnotnú účasť na politickom, kultúrnom a verejnom živote, upravené v čl. 29 a 30, ale aj tým, že zmluvné strany vybudujú „systém zahŕňajúci jeden, prípadne viac nezávislých mechanizmov na presadzovanie, ochranu a monitorovanie vykonávania tohto dohovoru“, pričom „občianska spoločnosť, najmä osoby so zdravotným znevýhodnením a ich reprezentatívne organizácie sú zahrnuté do procesu monitorovania [vykonávania dohovoru] a plne sa na ňom zúčastňujú“ (čl. 33, ods. 2 a 3). Implementácia dohovoru v tomto zmysle je na Slovensku ešte len v počiatkoch a je potrebné vykonať najmä v praxi mnoho opatrení, aby sa duch i litera dohovoru plne uplatnili. Podľa uznesenia vlády SR č. 103 z 20. februára 2013 bolo zriadené hlavné kontaktné miesto pre problematiku vykonávania Dohovoru OSN o právach osôb so zdravotným postihnutím na Ministerstve práce, sociálnych vecí a rodiny SR.

Osobitné právo na participáciu zakotvuje aj Dohovor OSN o právach dieťaťa (1991) a Dohovor OSN proti diskriminácii žien (1976). Článok 12 Dohovoru o právach dieťaťa zakotvuje právo dieťaťa vyjadriť svoj názor a aktívne ovplyvňovať rozhodnutia, ktoré sa ho týkajú a ukladá povinnosť zmluvným stranám dohovoru povinnosť zabezpečiť dieťaťu, ktoré je schopné formulovať svoje vlastné názory, právo slobodne sa vyjadrovať o všetkých záležitostiach, ktoré sa ho dotýkajú, pričom sa názorom detí musí venovať primeraná pozornosť zodpovedajúca ich veku a úrovni. Dieťaťu sa musí predovšetkým poskytnúť možnosť, aby bolo vypočuté v každom súdnom alebo administratívnom pojednávaní, ktoré

sa ho dotýka, a to buď priamo alebo prostredníctvom zástupcu či zástupkyne alebo jeho príslušného orgánu a spôsobom, ktorý je v súlade s pravidlami vnútroštátneho zákonodarstva. Revízia legislatívy, ale hlavne administratívnej praxe všetkých orgánov a inštitúcií, ktoré majú do činenia s dieťaťom či už ako subjektom výchovy, vzdelávania, právnych vzťahov, sociálnej ochrany alebo sociálnej služby, je neustálou aktuálnou úlohou, a to v súlade s článkom 3 dohovoru, definujúceho najlepší záujem dieťaťa ako aj v súlade so všeobecným komentárom č. 14 Výboru OSN pre práva dieťaťa, ktorý bol prijatý vo februári 2013.

Dohovor o zabránení všetkých foriem diskriminácie žien stanovuje vo svojom čl. 7 právo na participáciu žien tak vo všeobecnej ako aj špecifickej podobe: „Štáty, zmluvné strany, prijmú všetky príslušné opatrenia na odstránenie diskriminácie žien v politickom a verejnom živote krajiny a najmä zabezpečia na rovnoprávnom základe s mužmi právo:
a) hlasovať vo všetkých voľbách a verejných referendách a právo na zvolenie do všetkých verejne volených orgánov;
b) zúčastniť sa na tvorbe a uskutočňovaní štátnej politiky a zastávať verejné úrady a vykonávať všetky verejné funkcie na všetkých úrovniach riadenia štátu;
c) účasti v mimovládnych organizáciách a združeniach zapojených do verejného a politického života krajiny.“

Právo osobitných (menšinových, zraniteľných, znevýhodnených) skupín na efektívnu participáciu pri riešení záležitostí, ktoré sa ich špecificky týkajú, je právnym vyjadrením bežnej ľudskej skúsenosti a očakávania, že v otázkach bytostne sa nás týkajúcich by sa „nemalo rozhodovať o nás bez nás“. Jedným zo spôsobov zabezpečenia tohto práva je aj právo mať za rovnakých podmienok prístup nielen k voleným, ale aj iným verejným funkciám, hlavne tým, ktoré majú priamy vplyv na realizáciu predmetných špecifických menšinových práv. Proporcionálne zastúpenie príslušníčok a príslušníkov jednotlivých osobitných skupín aj v nevolených funkciách a pozíciách môže byť meradlom stupňa demokracie v danom štáte. Jedným z prostriedkov zabezpečenia takejto proporcionality môže byť systém kvót, či už sa vzťahuje na zastúpenie žien, zastúpenie príslušníkov národnostných a etnických menšín, zdravotne znevýhodnených, alebo iných skupín. Kvóty sú však krajným riešením, i keď sa uplatňujú resp. uplatňovali v mnohých krajinách sveta i v kruhu vyspelých demokratických štátov spoločenstva, do ktorého patrí aj Slovenská republika.

Zavedenie kvót je na Slovensku problematické z viacerých dôvodov. Principiálne aj preto, že paradoxne, aj mechanické zavádzanie kvót môže prispieť k zjednodušenému pohľadu na rovnosť ako akýsi mechanický či aritmetický princíp. Zároveň je však problémom neexistencia údajov, dát a štatistík, ktoré majú aspekt citlivých osobných údajov. Odporúčania všetkých medzinárodných organizácií však smerujú k tomu, že štatistiky o citlivých údajoch sú potrebné pre správne nastavenie čiastkových politík v oblasti zabezpečenia rovnosti, participácie a ochrany pred znevýhodnením. Problémom, ktorý štát musí vyriešiť, je len dôsledná ochrana uvedených údajov pred zneužitím. V každom prípade je zvýšenie zastúpenia príslušníčok a príslušníkov menšinových skupín v rôznych verejných funkciách a pozíciách aktuálnou úlohou, lebo čiastkové údaje, ktoré sú k dispozícii, ukazujú, že toto zastúpenie je neproporcionálne nízke. Štát by túto úlohu mal zahrnúť medzi tzv. „mäkké“ politické a právne opatrenia a v prípade nevyhnutnosti ich garantovať aj právne.

Osobitným druhom práva na participáciu tretej generácie je právo prístupu k informáciám, účasti verejnosti na rozhodovacom procese a prístupu k spravodlivosti v záležitostiach životného prostredia. Zakotvené je v tzv. Aarhuskom dohovore Európskej hospodárskej komisie OSN, ktorý sa stal súčasťou

práva Európskej únie v roku 2005. Významnou je skutočnosť, že ustanovenia Aarhuského dohovoru boli v roku priamo citované v rozhodovaní Najvyššieho súdu Slovenskej republiky, a to vo viacerých prípadoch, kedy bolo namietané, že dotknutí obyvatelia, obyvateľky alebo občianske združenia aktívne v oblasti ochrany životného prostredia boli vylúčené z konania, ktoré sa týkali stavieb s potenciálne negatívnym dopadom na životné prostredie či zdravie obyvateľstva.

V. Inštitúcie a mechanizmy presadzovania, ochrany a podpory ľudských práv

Ústava Slovenskej republiky v čl. 7, ods. 5 stanovuje, že „medzinárodné zmluvy o ľudských právach a základných slobodách, medzinárodné zmluvy, na ktorých vykonanie nie je potrebný zákon a medzinárodné zmluvy, ktoré priamo zakladajú práva alebo povinnosti fyzických osôb alebo právnických osôb a ktoré boli ratifikované a vyhlásené spôsobom ustanoveným zákonom, majú prednosť pred zákonmi,“, resp. podľa jej čl. 154c „medzinárodné zmluvy o ľudských právach a základných slobodách, ktoré Slovenská republika ratifikovala a boli vyhlásené spôsobom ustanoveným zákonom pred nadobudnutím účinnosti tohto ústavného zákona, sú súčasťou jej právneho poriadku a majú prednosť pred zákonom, ak zabezpečujú väčší rozsah ústavných práv a slobôd.“ Ústava SR teda predpokladá, že medzinárodné zmluvy upravujúce ľudské práva (základné práva a slobody), ktorých je Slovenská republika zmluvnou stranou, sú priamo aplikovateľné v administratívnej i súdnej praxi, pokiaľ sa obyvateľ alebo obyvateľka SR (resp. v niektorých prípadoch vymedzených ústavou občan alebo občianka SR) domáha svojich ústavných práv.

Napriek tomu sa pomerne veľmi zriedkavo stáva, žeby sa súd, alebo akýkoľvek iný orgán priamo odvolával na medzinárodnú zmluvu o ľudských právach alebo na judikatúru Európskeho súdu pre ľudské práva, Súdneho dvora Európskych spoločenstiev alebo dokonca na kvázisúdne rozhodnutia zmluvných orgánov OSN monitorujúcich dodržiavanie základných ľudskoprávnych dohovorov na základe osobitnej procedúry individuálnych sťažností. Je potrebné, aby sa v tejto súvislosti zásadným spôsobom zlepšila najmä informovanosť sudcov, sudkýň, zamestnancov a zamestnankýň orgánov činných v trestnom konaní, ale aj všetkých orgánov verejnej správy o týchto dohovoroch, o interpretácii základných konceptov a pojmov, ktoré obsahujú a o judikatúre uvedených súdov a kvázisúdnych orgánov. Toto všetko treba zahrnúť do programov profesionálneho vzdelávania uvedených profesných skupín. Význam tejto úlohy zvyšuje fakt, že najväčšie problémy v oblasti dodržiavania princípov právneho štátu na Slovensku sú spojené práve s vymáhateľnosťou práva, osobitne ľudských práv. Zároveň je potrebné jednoznačne definovať, ktoré medzinárodné normy Slovenská republika považuje za medzinárodné zmluvy o ľudských právach. Fakultatívny zoznam takýchto noriem je prílohou tohto materiálu a môže slúžiť ako podklad pre vypracovanie komplexnej databázy .

Inštitúcie a mechanizmy presadzovania, ochrany a podpory ľudských práv na Slovensku je možné rozdeliť do viacerých skupín:

Jednu tvoria **nezávislé inštitúcie zriadené zákonom**, ktorých primárnou úlohou je práve ochrana, podpora, monitorovanie presadzovania ľudských práv. Do tejto kategórie patria predovšetkým verejný ochranca práv (verejná ochrankyňa práv, ďalej ´VOP´) – ombudsman a Slovenské národné stredisko pre ľudské práva (ďalej ´SNSĽP).

Druhú skupinu tvoria príslušné **mechanizmy a inštitúcie začlenené do jednotlivých štátnych mocenských orgánov a iných sektorov spoločnosti**. Sem patrí napríklad:

- Centrum právnej pomoci pri Ministerstve spravodlivosti SR (ďalej ´CPP´),
- útvary na jednotlivých ústredných orgánoch štátnej správy, ktoré majú v pôsobnosti aj ľudskoprávnu agendu, agendu rovnosti príležitostí či rovnakého zaobchádzania,
- výbor Národnej rady Slovenskej republiky pre ľudské práva a národnostné menšiny
- poradné orgány vlády – Rada vlády pre ľudské práva, národnostné menšiny a rodovú rovnosť a jej osem výborov (pre národnostné menšiny a etnické skupiny, pre rodovú rovnosť, pre deti a mládež, pre osoby so zdravotným postihnutím, pre seniorov, pre predchádzanie rasizmu, pre práva LGBTI, pre výchovu a vzdelávanie k ľudským právam); splnomocnenec pre národnostné menšiny, splnomocnenec pre rómske komunity – u uvedených splnomocnencov je ľudskoprávna agenda len jedným z aspektov ich pôsobenia a v žiadnom prípade sa nemôžu chápať ako „ombudsmani“ menšín,
- orgány a inštitúcie pôsobiace v oblasti vymáhateľnosti práva, kde ochrana ľudských práv je imanentným aspektom ich činnosti – súdy a orgány činné v trestnom konaní (prokuratúra, polícia)
- mimovládne organizácie a iné subjekty občianskej spoločnosti pôsobiace v oblasti ľudských práv, predchádzania diskriminácie a ľudskoprávnej výchovy a vzdelávania.

K dosiahnutiu vyššej kvality podpory a ochrany ľudských práv v SR je bezpodmienečne nutné, aby medzi uvedenými aktérmi prebiehala efektívnejšia koordinácia a súčinnosť ako doteraz. Na jej zabezpečenie treba využiť jestvujúce mechanizmy – Radu vlády SR pre ľudské práva, národnostné menšiny a rodovú rovnosť a Výbor pre ľudské práva a národnostné menšiny Národnej rady SR.

Hlavnými, pretrvávajúcimi problémami inštitúcií, (zriadených zo zákona ústavou alebo osobitným zákonom), t.j. úradu VOP, resp. SNSĽP sú ich

- pomerne slabé postavenie oproti iným mocenským orgánom;
- pomerne slabé kompetencie najmä v oblasti kontroly, nápravy a sankčných mechanizmov.

Ďalšími problémami, ktoré sa neustále vynárajú, sú:

- cielená (aj tolerovaná) nedostatočná nezávislosť od straníckopolitických a mocenských vplyvov, najmä v prípade SNSĽP alebo uplatnenie istej ´mocenskej zdržanlivosti až neochoty´ vo vzťahu k ombudsmanovi alebo ombudsmanke;
- nedostatok kapacít a podfinancovanie, ktoré však sčasti súvisí s neefektívnym hospodárením, najmä s neproporcionálne vysokou čiastkou, ktorú sú obe inštitúcie nútené vynakladať na nepriame náklady, predovšetkým nájom priestorov.

Uvedené problémy a nedostatky dosvedčujú, že tzv. Parížskym princípom OSN[25], t.j. princípom upravujúcim zriadenie vnútroštátnych ľudskoprávnych inštitúcií, ktoré boli dohodnuté (1991) a schválené (1993) VZ OSN, nie je dlhodobo venovaná primeraná vážnosť.

[25] Uznesenie VZ OSN 48/134 z 20. decembra 1993; pozri: http://www.info.gov.hk/info/eoc/annex6_e.pdf

Najprincipiálnejším a najzodpovednejším riešením by preto bola rekonštrukcia resp. modifikácia inštitúcií a mechanizmov podpory a ochrany ľudských práv ako súčasť komplexnej inventúry a nového nastavenia ľudskoprávnej agendy a architektúry v SR. V procese prípravy stratégie budú s plnou vážnosťou posúdené všetky relevantné možnosti vrátane legislatívnych úprav.

V rámci zachovania kontinuity ľudskoprávnych politík a prostredníctvom tvorby stratégie sa javí ako vhodné nadviazať na uznesenie vlády SR č. 347 z 1. júna 2011, ktorým schválila *analytickú správu o činnosti a postavení Slovenského národného strediska pre ľudské práva v kontexte inštitucionálnej ochrany ľudských práv v SR.* Predmetný materiál môže slúžiť ako východisko diskusie o možnostiach čo najúčelnejšieho, najefektívnejšieho a najtransparentnejšieho nastavenia (rekonštrukcie) kľúčových ľudskoprávnych inštitúcií, Slovenského národného strediska pre ľudské práva, Verejného ochrancu práv a Centra právnej pomoci.

Krokom, ku ktorému môže vláda SR bezprostredne pristúpiť v záujme šetrenia na nepriamych nákladoch ako aj (predovšetkým) v záujme spravodlivého zadosťučinenia potrebám a zákonným nárokom verejnosti, je sústredenie oboch inštitúcií, VOP, SNSĽP a prípadne aj CPP a iných príbuzných inštitúcií, resp. aktivít pod jednu strechu, a to tak v prípade ústredných kancelárií inštitúcií ako aj vhodne vytvorenej prepojenej regionálnej siete.[26] Kompetencie pre jednotlivé oblasti (monitoring, poradenstvo, právna pomoc, vzdelávanie, plnenie úloh vyplývajúcich z antidiskriminačného zákona) sa vhodne nastavia a rozdelia podľa princípu najlepšej účelnosti, efektívnosti, verejného záujmu, pri striktnom dodržaní Parížskych princípov OSN a využití príkladov najlepšej praxe krajín s vyspelou ľudskoprávnou kultúrou.[27]

Úrad VOP je potrebné posilniť aj v kompetenciách a pôsobnosti vo vzťahu k viacnásobne zraniteľným skupinám, najlepšie v podobe zástupcov/zástupkýň alebo osobitných útvarov pre oblasť práv detí, práv zdravotne znevýhodnených, práv menšín a práv osôb zbavených slobody alebo faktickej svojprávnosti. Táto úloha vyplýva z medzinárodných ľudskoprávnych dohovorov, resp. z odporúčaní zmluvných a monitorovacích orgánov. Ako alternatíva k tomuto postupu sa ukazuje ustanovenie osobitného ochrancu práv detí a ochrancu práv zdravotne znevýhodnených tak, ako to odporúča Výbor pre deti a mládež a Výbor pre osoby so zdravotným postihnutím Rady vlády SR pre ľudské práva, národnostné menšiny a rodovú rovnosť. V každom prípade, všetky nezávislé inštitúcie činné v oblasti ochrany ľudských práv a predchádzania diskriminácie musia striktne zodpovedať Parížskym princípom OSN. Odôvodnenosť inštitucionálneho posilnenia ochrany práv vyššie zmienených skupín spočíva v ich zvýšenej zraniteľnosti. Nízky nápad prípadov riešených vo vzťahu k týmto skupinám, čo

---

[26] Účelne usporiadané „Domy ľudských práv“ (tiež z hľadiska rýchlej dostupnosti, diagnostiky sťažností, usmernenia a vybavenia klientok a klientov na jednom mieste) by mohli byť aj sídlami chýbajúceho prvého ľudskoprávneho kontaktu pre cudzincov a cudzinky v SR, ale mohli by v nich, aspoň sčasti, sídliť regionálne kancelárie Splnomocnenca vlády SR pre rómske komunity, kontaktné miesta Národného projektu: Inštitút rodovej rovnosti, atď.)
Šancou pre skoré vyhľadanie takýchto budov by mohla byť o.i. reforma štátnej miestnej správy (ESO).

[27] Zo skúseností krajín, ktorých vnútroštátne ľudskoprávne inštitúcie disponujú statusom ´A´ o.i. vysvitá, že rovnakú, ak nie väčšiu pozornosť treba popri reforme inštitúcií (technike veci) venovať aj zmene prístupu ku kandidátom a kandidátkam na VOP, riaditeľa/riaditeľku SNSĽP (ľudskému faktoru) a kritériá ich voľby nastaviť tak, aby boli do týchto pozícií ustanovené skutočné, renomované a veľmi výkonné osobnosti. Zákony o VOP a SNSĽP neposkytujú v tomto ohľade primeranú oporu, čoho si bola vedomá Rada vlády SR pre ľudské práva, národnostné menšiny a rodovú rovnosť, keď v období, predchádzajúcom voľbe VOP o obdobných kritériách diskutovala a prijala k nim uznesenie č. 31 z 21. novembra 2011. Tak vnútroštátne ľudskoprávne inštitúcie ako aj osobnosti na ich čele by mali byť vecou najvyššej priority (aj prestíže) SR.

sa niekedy uvádza ako protiargument k požiadavke ustanovenia osobitných ochrancov, je práve potvrdením toho, že príslušníci a príslušníčky uvedených sociálnych skupín majú vzhľadom na svoje postavenie zníženú schopnosť samostatne obraňovať svoje práva.

Potreba posilnenia nezávislosti sa týka aj všetkých úradov, ktoré dohliadajú na dodržiavanie právnych noriem, slobody podnikania, dohľadu a kontroly, napr. Protimonopolného úradu, Úradu pre verejné obstarávanie, Najvyššieho kontrolného úradu, Úradu dohľadu nad zdravotnou starostlivosťou, regulačných úradov, Národného inšpektorátu práce, štátnej obchodnej inšpekcie, štátnej inšpekcie životného prostredia a pod., teda všetkých inštitúcií, ktorých činnosť má priamy dopad na ochranu práv občianok a občanov.

Jeden z kľúčových problémov vymáhateľnosti práva v oblasti základných práv a slobôd v Slovenskej republike vyplýva zo skutočnosti, že prostriedky nápravy, resp. právnej ochrany v mnohých prípadoch nie sú jasné a jednoznačné. Každý prípad má svoj vlastný právny režim, jednotlivé prípady môžu mať niekoľko paralelných procesných právnych režimov, a teda niekoľko rôznych „línií“ využiteľných za účelom dosiahnutia nápravy.[28] Podľa čl. 128 Ústavy SR, „Ústavný súd rozhoduje o sťažnostiach fyzických osôb alebo právnických osôb, ak namietajú porušenie svojich základných práv alebo slobôd, alebo ľudských práv a základných slobôd vyplývajúcich z medzinárodnej zmluvy, ktorú Slovenská republika ratifikovala a bola vyhlásená spôsobom ustanoveným zákonom, ak o ochrane týchto práv a slobôd nerozhoduje iný súd.“ Takúto ústavnú sťažnosť môže fyzická osoba podať až po vyčerpaní všetkých riadnych aj mimoriadnych právnych prostriedkov, ktoré sú, ako je to vyššie naznačené, komplikované, neprehľadné a nie vždy jednoznačné. Relevancia ústavnej sťažnosti pre porušovanie základných práv a slobôd, najmä z pohľadu fyzických osôb patriacich k najzraniteľnejším skupinám, je teda pomerne nízka. Ukazuje sa naliehavá potreba prehodnotiť v právnom poriadku SR celý systém prostriedkov nápravy, resp. právnej ochrany.

VI. Výchova a vzdelávanie k ľudským právam a demokratickému občianstvu, interkultúrne a multikultúrne vzdelávanie

1. Právo poznať ľudské práva.

Poznávanie ľudských práv a výchova k nim sú nevyhnutnou podmienkou uplatnenia a potvrdzovania dôstojnosti ľudí a rovného, nediskriminujúceho zaobchádzania. Upozorňuje na to a k univerzálnej zodpovednosti pravidelne štáty, vlády a všetky subjekty volá Organizácia spojených národov, Rada Európy a Európska únia.
V každom z kľúčových ľudskoprávnych dohovorov je inherentnou súčasťou úsilia o dosiahnutie vyššej miery uplatnenia toho ktorého parciálneho práva výzva k jeho poznaniu v kontexte s inými, neoddeliteľne spätými právami. Ľudskoprávny kredit krajiny priamo súvisí s mierou jej investícií do vzdelávania ako takého, ľudskoprávneho zvlášť. Právo na vzdelanie je priznané v medzinárodnom práve, a to najmä vo Všeobecnej deklarácii ľudských práv, v Európskom dohovore o ľudských

[28] Debrecéniová, Janka: Vnútroštátne prostriedky nápravy na účely podania oznámenia na základe Opčného protokolu k Medzinárodnému paktu o hospodárskych, sociálnych a kultúrnych právach. Workshop on Social Rights Litigation, Bratislava 12-13 June 2013

právach, Medzinárodnom pakte o hospodárskych, sociálnych a kultúrnych právach a Medzinárodnom dohovore o právach dieťaťa.

V roku 1993 sa konala Svetová konferencia o ľudských právach. Vo Viedenskej deklarácii a Akčnom programe vyzvala členské štáty a inštitúcie, aby včlenili problematiku ľudských práv, humanitárneho práva, demokracie a právneho štátu do kurikúl všetkých formálnych aj neformálnych vzdelávacích inštitúcií. V roku 1994 VZ OSN vyhlásilo Dekádu pre vzdelávanie k ľudským právam (1995 – 2004) a následne, v roku 2004, Svetový program OSN pre vzdelávanie k ľudským právam (2005 - a ďalej).

Prvá fáza svetového programu (2005 – 2009) sa zamerala na ľudskoprávne vzdelávanie v oblasti základných a stredných škôl. Akčný plán, prijatý v roku 2005, navrhol konkrétnu stratégiu a praktické idey implementácie ľudskoprávneho vzdelávania v jednotlivých štátoch.

Rada OSN pre ľudské práva zamerala rezolúciou z októbra 2009 druhú fázu svetového programu (2010 – 2014) na ľudskoprávne vzdelávanie na vysokých školách a na vyškolenie učiteľských a trénerských kapacít, štátnych zamestnancov a zamestnankýň, úradníčok, úradníkov a personálu v oblasti justície a silových rezortov. Úrad vysokého komisára pre ľudské práva OSN po konzultáciách s UNESCO vypracoval v roku 2010 návrh akčného plánu druhej fázy svetového programu.

V roku 2011 prijalo VZ OSN Deklaráciu o výchove k ľudským právam a ľudskoprávnom vzdelávaní.[29] Článok 1 deklarácie vyzdvihuje skutočnosť, že „výchova k ľudským právam a ľudskoprávne vzdelávanie sú kľúčové [predpoklady] pre podporu všeobecného rešpektu k ľudským právam a základným slobodám a k ich dodržiavaniu, v súlade s princípmi univerzálnosti, nedeliteľnosti a vzájomnej prepojenosti ľudských práv.“

Samit hláv štátov a vlád Rady Európy taktiež inicioval v roku 1997 vzdelávanie a výchovu k demokratickému občianstvu s ohľadom na zvyšovanie povedomia občianok a občanov o ich právach a povinnostiach v demokratickej spoločnosti, k čomu Výbor ministrov prijal v roku 2002 Odporúčanie č. 12. Odporúčaním č. 8 z roku 2003 upriamil pozornosť na podporu a uznávanie vzdelávania/učenia sa mladých ľudí a Odporúčaním č. 4 z roku 2004 na Európsky dohovor o ľudských právach v univerzitnom vzdelávaní a profesijnom vzdelávaní. Parlamentné zhromaždenie v roku 2004 vyzvalo k vypracovaniu európskeho rámcového dohovoru o vzdelávaní a výchove k demokratickému občianstvu a ľudským právam. V roku 2010 bola Odporúčaním Výboru ministrov č. 7 prijatá Charta Rady Európy o vzdelávaní a výchove k demokratickému občianstvu a ľudským právam.

Počas dekády a prvej fázy svetového programu OSN bol v Slovenskej republike pripravený a prijatý Národný plán výchovy k ľudským právam na roky 2005 - 2014, schválený ministrom školstva 8.2. 2005 a vypracovaný Štátnym pedagogickým ústavom v spolupráci s Oddelením výchovy a vzdelávania rómskych komunít MŠ SR podľa uznesenia vlády SR č. 446/2004 bodu C. 13.

Plán tak z hľadiska procesu svojej tvorby ako aj obsahu a zamerania len čiastočne zohľadnil odporúčania OSN a Rady Európy. Bol aj zostal iba rezortným a nie komplexným vnútroštátnym plánom. V procese prípravy Celoštátnej stratégie ochrany a podpory ľudských práv sa uskutoční analýza plnenia a významu predmetného rezortného plánu výchovy k ľudským právam na roky 2005 – 2014 a zároveň bude pripravený komplexný vnútroštátny plán výchovy a vzdelávania k ľudským právam.

---

[29] Rezolúcia Valného zhromaždenia OSN č. 66/137 z 19. decembra 2011.

V kontexte systémovej rekonštrukcie ľudskoprávnej architektúry vrátane nezávislých mechanizmov na ochranu a podporu ľudských práv bude posúdený vznik a fungovanie Národnej komisie pre výchovu k ľudským právam (2005 – 2006), ktorá bola (neadekvátne) ustanovená pri Slovenskom národnom stredisku pre ľudské práva a nie ako nezávislá a príslušnými kompetenciami vybavená inštancia. Vláda SR zváži jej obnovenie na adekvátnej báze.

Národná komisia si počas svojho krátkeho pôsobenia predsavzala preskúmať stav ľudskoprávnej výchovy a vzdelávania v SR a dala vypracovať *Základnú štúdiu o stave výchovy a vzdelávania k ľudským právam v Slovenskej republike* (2006). Táto štúdia ostala až do súčasnosti jediným pokusom o podrobné zmapovanie ľudskoprávnych výchovno-vzdelávacích aktivít v SR.

Kritická reflexia úrovne rešpektovania ľudských práv a slobôd v SR a snaha pristúpiť k opatreniam cestou posilnenia ľudskoprávnych princípov v činnosti vlády a štátnych orgánov sa prvýkrát vyskytla v Programovom vyhlásení vlády SR na obdobie rokov 2010 – 2014. Vláda v ňom deklarovala vôľu prierezovo zohľadniť základné práva a slobody pri tvorbe všeobecne záväzných predpisov a implementácii medzinárodných noriem. Predsavzala si pomerne širokospektrálne zlepšiť výchovu k ľudským právam na školách všetkých stupňov i vo verejnej správe a posilniť inštitucionálnu bázu ochrany a podpory ľudských práv. Kompetenčným zákonom sa spoluzodpovednosť za výchovu a vzdelávanie posilnila u podpredsedu vlády SR pre ľudské práva a národnostné menšiny. V roku 2011 bola zriadená Rada vlády SR pre ľudské práva, národnostné menšiny a rodovú rovnosť a v rámci kreovania jej výborov bol pripravený a do činnosti uvedený výbor pre výskum, vzdelávanie a výchovu oblasti ľudských práv a rozvojového vzdelávania. Ustanovená bola tiež pre výbor kľúčová pracovná skupina pre problematiku inkluzívneho vzdelávania. Slovenská republika získala v roku 2012 členstvo v Európskej agentúre pre vzdelávanie osôb so špeciálnymi vzdelávacími potrebami.

Vláda SR, ktorá nastúpila po politickej zmene v roku 2012, prijala iný model zabezpečenia ľudskoprávnej agendy so zachovaním čiastočného kontinua. Je si vedomá absencie celospoločensky, systémovo a prierezovo koncipovanej ľudskoprávnej výchovy a vzdelávania za ostatných dvadsať rokov, ktorá sa intenzívne preukazuje v slabej informovanosti občanov a občianok o ich právach a slobodách, teda v nepripravenosti subjektov ľudských práv na ich vlastnú realizáciu ako aj v nedobudovanosti, nedostatočnej účinnosti a nepružnosti inštitúcií a mechanizmov ochrany ľudských práv jednotlivých zraniteľných skupín.

Vláda sa preto, v intenciách zásadných ľudskoprávnych dokumentov OSN, RE a EÚ a prostredníctvom Celoštátnej stratégie ochrany a podpory ľudských práv v SR a príslušných akčných plánov zasadí:

1. o posilnenie zodpovednosti každého jednotlivca a orgánu spoločnosti za zvyšovanie rešpektu voči ľudským právam a základným slobodám cestou výučby a vzdelávania;
2. o smerovanie všeobecného práva na vzdelanie k plnému rozvoju ľudskej osobnosti a k zmyslu pre jej dôstojnosť a tiež o to, aby toto vzdelávanie umožnilo všetkým osobám efektívne sa realizovať v slobodnej spoločnosti a posilňovať pochopenie, toleranciu a priateľstvo medzi všetkými národmi a všetkými rasovými, etnickými či náboženskými skupinami;
3. o včlenenie ľudských práv do učebných osnov všetkých vzdelávacích inštitúcií a na všetkých úrovniach;
4. o naplnenie práva každého poznať, vyhľadávať a dostať informácie ohľadom všetkých ľudských práv a základných slobôd a možnosť vzdelávať sa v oblasti ľudských práv;
5. o to, aby vzdelávanie a výchova k ľudským právam zahŕňali vzdelanie:

(a) o ľudských právach, čoho súčasťou je sprostredkovanie vedomostí a porozumenia o normách a princípoch ľudských práv, o hodnotách, ktoré ich podopierajú a o nástrojoch na ich ochranu,
(b) prostredníctvom ľudských práv, čoho súčasťou je učenie sa a vyučovanie takým spôsobom, ktorý rešpektuje tak učiteľky a učiteľov ako aj žiačky a žiakov,
(c) pre ľudské práva, čoho súčasťou je posilnenie osôb pri užívaní a výkone svojich práv a rešpektovaní a dodržiavaní práv tých druhých.

6. o to, aby vzdelávanie v oblasti ľudských práv bolo celoživotným procesom, ktorý zahŕňa ľudí každého veku,
7. o to, aby vzdelávanie a výchova k ľudským právam boli záležitosťou všetkých súčastí spoločnosti, na všetkých úrovniach vrátane predškolského, základného, stredného a vyššieho vzdelávania s ohľadom na akademickú slobodu tam, kde je možné ju uplatniť a vo všetkých formách vzdelávania, školenia a vyučovania, verejného, súkromného, formálneho, neformálneho alebo informálneho učenia,
8. o to, aby vzdelávanie a výchova k ľudským právam zahŕňali, okrem iného, špecializované kurzy, obzvlášť prípravu školiteľov, školiteliek, učiteliek, učiteľov, štátnych zamestnancov a zamestnankýň, ďalšie odborné vzdelávanie a vzdelávacie aktivity zamerané na šírenie verejných informácií a zvyšovania povedomia,
9. o to, aby vzdelávanie a výchova k ľudských právam používali jazyky a metódy vhodné pre cieľové skupiny, berúc do úvahy ich osobitné potreby a podmienky,
10. o nasledovné princípy:

a) zvyšovanie povedomia, porozumenia a osvojovania si univerzálnych ľudskoprávnych štandardov a princípov ako aj medzinárodných, národných a regionálnych záruk ochrany ľudských práv a základných slobôd,
b) rozvíjanie všeobecnej kultúry ľudských práv, v ktorej sú si všetci vedomí svojich práv a zodpovedností rešpektujúc práva ostatných a podporu formovania ľudí ako zodpovedných členiek a členov slobodnej, mierovej, pluralistickej a inkluzívnej spoločnosti[30],
c) sledovanie efektívneho uplatňovania všetkých ľudských práv a podpory tolerancie, nediskriminácie a rovnosti,

[30] Postupný prerod súčasnej spoločnosti na **spoločnosť inkluzívnu** je nevyhnutnosťou každej spoločnosti, ktorá sa má vyznačovať rešpektom k ľudskej dôstojnosti a chce z neho pozitívne ťažiť. K inkluzívnosti motivuje a pobáda aj život v globalizovanom svete i iné, rýdzo vnútroštátne, napr. demografické faktory. Prostredie výchovy a vzdelávania je bezo sporu jedným z tých spoločenských prostredí, v ktorom treba úsilie o inkluzívnosť operatívne podporiť a realizovať. Nejde v tomto kontexte len o prvé právoplatné rozhodnutie slovenského súdu, ktoré poukázalo na porušovanie práv rómskych detí a ich segregáciu vo vzdelávaní. Ide aj, podľa čl. 24 Dohovoru OSN o právach osôb so zdravotným znevýhodnením a ďalších predpisov medzinárodného práva, o transformáciu špeciálneho vzdelávacieho prúdu tak, aby deti so zdravotným znevýhodnením mohli byť vzdelávané primárne v hlavnom vzdelávacom prúde. Obdobné platí aj v prípade cudzincov a cudziniek na našom území a pod. Etablované západoeurópske demokracie môžu slúžiť ako príklad pozitívnych inkluzívnych opatrení v školských ale aj iných prostrediach, napr. vo firmách a verejnoprávnych inštitúciách, čo sa prejavuje zreteľným posilňovaním pracovných tímov o „menšinových“ pracovníkov a pracovníčky. Vláda SR podporí uznanie a spoločenské zviditeľnenie takýchto príkladov dobrej praxe v podmienkach SR (napríklad, po vzore iniciatívy a ocenenia MPSVR SR „ Zamestnávateľ ústretový k rodine, rodovej rovnosti a rovnosti príležitostí“).

d) zaručenie rovnakých možností pre všetkých prostredníctvom prístupu ku kvalitnému vzdelávaniu v oblasti ľudských práv bez akejkoľvek diskriminácie,
e) prispievanie k prevencii porušovania a zneužívania ľudských práv a k vykoreneniu všetkých foriem diskriminácie, rasizmu, stereotypov, podnecovania k nenávisti a škodlivých postojov a predsudkov, ktoré sú ich základom,

11. o to, aby vzdelávanie a výchova k ľudským právam, poskytované verejne alebo súkromne bolo založené na princípoch rovnosti, ľudskej dôstojnosti, inklúzie a nediskriminácie, obzvlášť rovnosti medzi dievčatami a chlapcami a medzi ženami a mužmi,
12. o to, aby vzdelávanie a výchova k ľudským právam boli prístupné všetkým osobám a brali do úvahy osobitné bariéry, ktorým čelia zraniteľné a znevýhodnené osoby a skupiny, vrátane osôb so zdravotným znevýhodnením, zohľadňovali ich potreby a očakávania, prispeli k ich posilneniu a ľudskému rozvoju ako aj k eliminácii príčin ich vylúčenia alebo marginalizácie a umožnili všetkým využívať všetky ich práva,
13. o to, aby vzdelávanie a výchova k ľudským právam boli obohatené a inšpirované rôznorodosťou civilizácii, náboženstiev, kultúr a tradícii rôznych krajín tak, ako ich odráža univerzálnosť ľudských práv.

Osobitnou kapitolou výchovy a vzdelávania k ľudským právam a demokratickému občianstvu je *interkultúrne vzdelávanie*. Je potrebné odlíšiť interkultúrne vzdelávanie od všeobecnej výchovy k ľudským právam, všeobecnej výchovy k tolerancii ale aj od multikultúrnej výchovy, s ktorou sa častokrát zamieňa. V odporúčaniach zmluvných orgánov OSN (Výboru pre zabránenie rasovej diskriminácie, Výboru pre hospodárske, sociálne a kultúrne práva, Výboru pre práva dieťaťa) ako aj Výboru ministrov Rady Európy smerovaných k Slovenskej republike sa v ostatných desiatich rokoch pravidelne opakuje potreba zavedenia, resp. posilnenia interkultúrneho vzdelávania vo formálnom vzdelávacom procese na Slovensku. Ustanovenia o interkultúrnom vzdelávaní obsahujú aj bilaterálne zmluvy o priateľstve a dobrej spolupráci so susednými štátmi.

Cieľom interkultúrneho vzdelávania je posilnenie vnútornej súdržnosti spoločnosti nielen cestou výchovy k tolerancii, ale aj posilnením kognitívnej zložky budovania dôvery a rešpektu, spočívajúcej v lepšom vzájomnom poznaní jednotlivých kultúrnych skupín v rámci štátu. Toto je v súčasnosti nedostatočné. Prieskumy i empirická prax potvrdzujú, že slovenskí žiaci, žiačky, študenti a študentky majú veľmi málo pozitívnych vedomostí o kultúre, histórii a živote menšinových skupín a naopak, spôsob a metodológia prezentácie slovenského jazyka, histórie a kultúry pre menšinové skupiny nie sú dostatočne motivujúce a inšpirujúce. Interkultúrne vzdelávanie by sa malo v značne zvýšenej miere premietnuť do učebných osnov, interkultúrne obsahy by sa mali premietnuť do mediálnych obsahov, najmä verejnoprávnych médií i do kultúrnej politiky štátu ako takej.

Multikultúrna výchova a multikultúrne vzdelávanie je prostriedkom rozšírenia interkultúrneho vzdelávania o rozmer neeurópskych, cudzích kultúr, etník a náboženstiev, o rozmer spoznávania, rešpektu a prijímania migrantov a migrantiek, cudzincov a cudziniek, azylantov a azylantiek. Multikultúrne vzdelávanie je dôležité aj z toho hľadiska, že v dôsledku globalizácie, otvorenosti Slovenskej republiky voči Európskej únii i voči svetu, ako aj v dôsledku starnutia domácej populácie je zvyšovanie prítomnosti príslušníčok a príslušníkov iných národov, štátov a kultúr na Slovensku nezadržateľným trendom, ktorému Slovenská republika nemôže zásadným spôsobom brániť okrem vyššie spomenutých dôvodov aj z principiálnych dôvodov humanitárnych a ľudskoprávnych.

2. *Ľudskoprávny jazyk ako prostriedok dôstojného a rovného zaobchádzania.*

Z podstaty demokracie a ľudských práv, z nevyhnutnosti rešpektovania dôstojnosti všetkých ľudí vyplýva, že vzťahy medzi jednotlivcami (ale i jednotlivcami a inštitúciami a inštitúciami navzájom) sa majú niesť v duchu vzájomného uznania a úcty. Spôsoby, akými ľudia interagujú, vrátane prirodzeného jazyka alebo iných, umelo vytvorených dorozumievacích prostriedkov, by teda mali byť kultivované. Jazyk je prostriedkom myslenia, komunikácie ale aj vzájomného chápania sa zúčastnených. Ak sú základnými funkciami jazyka dorozumievacia – komunikatívna, poznávacia – kognitívna, estetická a reprezentatívna funkcia, je zrejmé, že jazyk môže byť významným prostriedkom ľudskoprávnosti. Často ním však nie je.

Jazyk sa, rovnako ako spoločnosť, vyvíja a mení. Je nositeľom kultúry, predovšetkým nositeľom kultúry medziľudských vzťahov. Ak majú napríklad ženy v spoločnosti a na trhu práce horšie postavenie a imidž ako muži, podieľa sa na tom aj jazyk, ´kontrolujúc´, odrážajúc a upevňujúc existujúce pomery. Rodová nerovnosť ale aj iné formy nerovnosti úzko súvisia s diskrimináciou, v pozadí ktorej sú opakujúce sa a generáciami preberané vzorce myslenia a konania. Vyznačuje sa nimi rasizmus, sexizmus, ageizmus a pod. Napriek tomu, že jazykové prejavy týchto – izmov sú niekedy nenápadné, predstavujú veľmi zjavnú formu nerovného zaobchádzania alebo dokonca otvoreného útlaku. Dejú sa všade tam, kde dochádza k znevažovaniu človeka alebo ľudskej skupiny, presnejšie, takých vlastností a daností, ktoré tvoria podstatnú časť ich identity a ktorú spravidla nemôžu zmeniť[31]. V neľudskoprávnom, diskriminujúcom jazyku ide aj o pripisovanie vyššej hodnoty jedným ľuďom a nižšej hodnoty iným ľuďom z dôvodu ich domnelých mysliteľských alebo rozhodovacích schopností alebo neschopností. Živou súčasťou jazyka sú aj jazykové stereotypy, najmä v rovine mužsko – ženských relácií (ale nielen tam), v ktorých dochádza k svojvoľnému určovaniu životných pozícií a rolí, chápaných a žitých hierarchicky a mocensky. Nekorektný jazyk ženy v určitých doménach a sférach prosto ´vynecháva´, demonštrujúc vžitú predstavu akejsi prirodzenej a zákonitej určenosti alebo neurčenosti, povolanosti alebo nepovolanosti žien pre konkrétne životné či sociálne role, profesie a funkcie.

Takýmto negatívnym jazykovým fenoménom je nevyhnutné čeliť. Dôležité je, aby si ľudia voči nim vypestovali vnímavosť a kritičnosť. Spojenie jazyka a ľudských práv by preto malo zodpovedajúco figurovať vo výchovno-vzdelávacom procese ale aj v celospoločenskej a politickej atmosfére. Vzorovo by sa malo uplatňovať vo vystupovaní kultúrnych, spoločenských a politických elít, predovšetkým však a bezpodmienečne u ľudskoprávnych inštitúcií.

Vláda SR chápe tvorbu a kultiváciu jazykových a komunikačných prostriedkov ako súčasť skvalitňovania demokracie, demokratického dialógu a umenia konsenzuálnosti. Podporí programy, ktoré k nim v rámci výchovy a vzdelávania k ľudským právam aj v rámci ľudskoprávnej osvety prispejú.

Vláda SR považuje problematiku korektného, nediskriminujúceho jazyka za súčasť aktívneho predchádzania diskriminácii. Bytostne významná je v tejto súvislosti rekonštrukcia ľudskoprávnej

---

[31] Pozri Zákon č. 365/2004 Z.z. o rovnakom zaobchádzaní v niektorých oblastiach a o ochrane pred diskrimináciou a o zmene a doplnení niektorých zákonov (antidiskriminačný zákon)

architektúry ako takej, vrátane sfunkčnenia a posilnenia mechanizmov ochrany a podpory ľudských práv.

3. Problém jazykových prekladov ľudskoprávnych textov.

V jazyku ľudských práv nejde len o každodennú dorozumievaciu reč a znaky ale aj o odbornú terminológiu. Dôležité je, ako ľudské práva nazývame, ako ich pojmovo uchopujeme (napríklad v prekladoch medzinárodných zmlúv a iných dokumentov z cudzích jazykov, v akademickom jazyku, a pod.) a ako následne vysvetľujeme a aplikujeme obsahy jednotlivých pojmov. Mimoriadne dôležité je, aby všetky subjekty pôsobiace v oblasti ľudských práv a zodpovedné za ne disponovali primeranými interpretačnými rámcami, diskutovali o nich a zlaďovali svoje prístupy v záujme intenzívnejšej ochrany týchto práv. Pokiaľ ide o jazyk ľudských práv, evidentné je, že vývin v tejto oblasti, hlavne na európskej pôde (v súvislosti s dôrazom na ľudskú dôstojnosť a nediskrimináciu) markantne pokročil, a preto bude celoštátna stratégia tejto problematike venovať pozornosť.

Slovenskej republike z jej členstva v medzinárodných organizáciách a integračných zoskupeniach vyplývajú povinnosti sprostredkúvať verejnosti základné dokumenty v slovenskom jazyku a v jazykoch národnostných menšín. Úroveň práce, ktorá bola vykonaná na poli informovania odbornej i laickej verejnosti o medzinárodných ľudskoprávnych záväzkoch SR a odporúčaniach monitorovacích orgánov OSN, UNESCO, Rady Európy, OBSE tesne súvisí s vnútroštátnou architektúrou agendy ľudských práv, tak ako sa priebežne formovala[32] až po súčasnosť. Diverzifikácia agendy na jednotlivé rezorty, bez ich osobitnej koordinácie viedla k tomu, že ani na úrovni štátnej správy neexistoval a dodnes neexistuje jednotný prístup k prekladom základných ľudskoprávnych dokumentov. Rezorty práce, spravodlivosti, vnútra, školstva postupujú v tejto oblasti podľa svojich finančných, organizačných a personálnych možností. Niektoré dokumenty boli preložené do slovenského jazyka s podporou medzinárodných organizácií, najmä Rady Európy, iné preložili mimovládne organizácie. Na akademickej pôde sa postupne etablovali zatiaľ málopočetné pracoviská, ktoré sa venujú odbornej ľudskoprávnej produkcii, i tu však možno, v rovine odborného jazyka, vidieť rôznorodosť prístupov.

V súčasnosti nemáme k dispozícii ucelenú databázu všetkých relevantných ľudskoprávnych dokumentov, ich terminologicky zjednotených prekladov do slovenského jazyka a jazyka národnostných menšín a odborných komentárov. Prax sa aj preto potýka s problémom interpretácie ľudskoprávnych pojmov, dokumentov a záväzkov, z čoho vyplývajú nemalé aplikačné a implementačné problémy.

Vláda SR:

- podporí vytvorenie multidisciplinárneho tímu, ktorý súbežne s procesom tvorby stratégie pripraví návrhy základných manuálov pre používanie jazyka ľudských práv a rozvinie širokú diskusiu k nim prostredníctvom orgánov Rady vlády pre ľudské práva, národnostné menšiny a rodovú rovnosť i prostredníctvom rady samej;
- zabezpečí, aby boli odborne preskúmané a upravené preklady dokumentov ľudských práv, predovšetkým záväzkov SR (paktov, dohovorov, deklarácií, odporúčaní monitorovacích orgánov, súdnych a kvázisúdnych orgánov);

---

[32] nemožno povedať ´ustálila´, pretože zatiaľ nebola iniciovaná, teda ani dosiahnutá všeobecná spoločensko-politická zhoda v tom, aká by architektúra ľudských práv mala byť; vláda SR sa zasadí o to, aby v procese tvorby celoštátnej stratégie v oblasti ľudských práv k takejto široko sformulovanej zhode došlo a model, ktorý z nej vzíde, čo najlepšie a udržateľne zabezpečoval plnenie ľudskoprávnych záväzkov *pro domo* aj *pro foro (externo).*

- zabezpečí, aby bola zostavená a všeobecne prístupná databáza relevantných dokumentov ľudských práv, ich terminologicky zjednotených prekladov a odborných komentárov;
- včlení ľudskoprávne vzdelávanie a školenie o jazyku ľudských práv do príslušných stupňov vzdelávania štátnych zamestnancov, zamestnankýň a všade tam, kde to multidisciplinárny tím resp. výbory rady a rada odporučia ako potrebné;
- uloží orgánom verejnej správy, aby upravili svoje vnútorné predpisy v kontexte odporúčaných jazykových a vecných opatrení a aby ich rešpektovali pri tvorbe legislatívy a verejných politík.