

Návrh na vypracovanie

**celošátnej stratégie ochrany a podpory ľudských práv
v Slovenskej republike**

**Bratislava
november 2011**

Obsah:

1. Úvod.....	3
2. Hlavné východiská	3
3. Vízia	7
4. Predbežná štruktúra stratégie	9
5. Záver.....	11

1. Úvod

Vláda Slovenskej republiky uznesením č. 505/2010 schválila programové vyhlásenie vlády SR na obdobie rokov 2010 – 2014 (ďalej 'programové vyhlásenie'), v úvode ktorého stanovuje za „*dôležité dôsledné rešpektovanie základných práv a slobôd vrátane práv príslušníkov národnostných menšín*“.

Časť 3.1 programového vyhlásenia je venovaná ochrane a podpore ľudských práv. V nej sa uvádza, že vláda Slovenskej republiky sa zasadí o účinnejšie a pružnejšie fungovanie všetkých inštitúcií a mechanizmov slúžiacich na ochranu a podporu ľudských práv.

Rada vlády Slovenskej republiky pre ľudské práva, národnostné menšiny a rodovú rovnosť (ďalej 'rada') na svojom zasadnutí dňa 27. júna 2011 prijala uznesenie rady č. 17 (príloha č. 1), ktorým schválila zámer vypracovania stratégie podpory a ochrany ľudských práv a poverila predsedu rady a podpredsedu vlády Slovenskej republiky pre ľudské práva a národnostné menšiny predložiť tento zámer na rokovanie vlády Slovenskej republiky a vypracovať predmetný dokument v spolupráci s relevantnými rezortmi, výbormi rady, pracovnými skupinami rady a ostatnými relevantnými subjektmi.

Z týchto a ďalších nižšie uvedených dôvodov sa vláde Slovenskej republiky predkladá návrh na vypracovanie celoštátnej stratégie, ktorej zámerom by bolo vytvoriť komplexný systém ochrany a podpory ľudských práv v Slovenskej republike za účasti všetkých relevantných rezortov a iných inštitúcií vrátane tretieho sektora.

Pracovný návrh tohto dokumentu znie „**Celoštátna stratégia ochrany a podpory ľudských práv v Slovenskej republike**“.

2. Hlavné východiská

Pri presadzovaní prierezových a zložitejších úloh v oblasti ľudskoprávných politík stále pretrvávajú závažné problémy (napr., realizácia udržateľnej stratégie pre inklúziu Rómiok a Rómov, snahy o lepšie osvojenie si ľudskoprávných princípov v činnosti orgánov štátnej správy a verejnoprávných inštitúcií, posilňovanie vymáhateľnosti práva a odstraňovania prierahov v súdnom konaní, vytváranie priestoru pre aktívnu participáciu občianskej spoločnosti pri tvorbe verejných politík, rozpor medzi legislatívou a praxou v oblasti uplatňovania princípu rovnosti mužov a žien, nedostatočné výsledky v oblasti prevencie a eliminácie násilia páchaného na ženách, právne a praktické otázky spojené s konceptom občianstva Slovenskej republiky, národné, národno-štátne a menšinové záujmy

spojené s multikultúrnymi hodnotami, problémy týkajúce sa migrácie a integrácie cudzincov a cudziničiek v Slovenskej republike a pod.).

Zjavné je, že pre naplnenie programového vyhlásenia vlády Slovenskej republiky by bolo užitočné vykonať komplexnejšiu revíziu ľudskoprávnej politiky Slovenskej republiky. Ako najvhodnejšia forma tejto revízie sa javí vypracovanie záväznej celoštátnej stratégie ochrany a podpory ľudských práv v Slovenskej republike.

Cieľom danej stratégie, ktorá by mala byť predložená na rokovanie vlády Slovenskej republiky v septembri roku 2012, je predovšetkým analýza a návrh ďalšieho postupu predovšetkým v tých oblastiach, ktoré sa významne a neoddeliteľne spájajú s ľudskoprávnymi hodnotami či záväzkami.

Za optimálnych podmienok mohol (mal) byť strategický materiál takéhoto charakteru vypracovaný a predložený v nadväznosti na závery (Druhej) svetovej konferencie o ľudských právach, ktorá sa konala vo Viedni roku 1993. Jedno z odporúčaní záverečného dokumentu konferencie sa týkalo posúdenia možností vypracovania tzv. národných akčných plánov s cieľom zdokonaľiť systém vnútroštátnej ochrany a podpory ľudských práv.

Takýto materiál Slovenská republika vtedy neprijala. Až v roku 2000 vláda prijala strategický dokument pod názvom Akčný plán predchádzania všetkým formám diskriminácie, rasizmu, xenofóbie, antisemitizmu a ostatným prejavom intolerancie, ktorý aspoň sčasti napĺňal očakávanie koncepčného ľudskoprávneho dokumentu. Tento dokument, ktorý sa odvtedy neustále obnovoval, však vznikol v kontexte Európskej (Štrasburg, 2000) a Svetovej konferencie OSN proti rasizmu (Durban, 2001). Nemohol preto splniť všetky očakávanie spojené s komplexným, strategickým pohľadom na tvorbu a implementáciu ľudskoprávnej politiky štátu.

Počas implementácie akčného plánu bol zaznamenaný zvýšený záujem o problematiku ľudských práv v slovenskej spoločnosti. Je však potrebné poznamenať, že napriek dosiahnutému pokroku stále pretrvávajú značné rezervy, a to aj v oblasti osvojenia si ľudskoprávných princípov v činnosti štátnych orgánov, v ľudskoprávnej výchove a vzdelávaní, ako aj v oblasti povedomia širokej verejnosti o svojich (ľudských) právach. To sa spätne odráža medzi iným v nízkej vymáhateľnosti práva, znížení prahu citlivosti verejnosti voči porušovaniu ľudských práv a diskriminácii, v konečnom dôsledku aj v narúšaní sociálnej kohézie spoločnosti s negatívnymi ekonomickými dopadmi.

V súčasnosti je v platnosti niekoľko programov, stratégií, akčných plánov či koncepcií (jednotná terminológia vládnych strategických materiálov ako nástrojov verejnej politiky neexistuje), ktoré sa vo väčšej či menšej miere priamo dotýkajú problematiky ľudských práv,

ich presadzovania a ochrany. Príklady rôznych vládnych programov, ktoré sú v súčasnosti riešené osobitne a bez spoločnej určujúcej základne, ktorou by mala byť zamýšľaná stratégia, udáva nasledujúci zoznam:

- Akčný plán predchádzania všetkým formám diskriminácie, rasizmu, xenofóbie, antisemitizmu a ostatným prejavom intolerancie;
- Plán výchovy k ľudským právam v rezorte školstva na roky 2005 – 2014;
- Revidovaný národný akčný plán Dekády začleňovania rómskej populácie 2005 – 2015 na roky 2011 – 2015;
- Koncepcia výchovy a vzdelávania rómskych detí a žiakov vrátane rozvoja stredoškolského a vysokoškolského vzdelávania;
- Koncepcia výchovy a vzdelávania národnostných menšín;
- Program podpory zdravia znevýhodnených komunit na Slovensku 2009 – 2015;
- Národný akčný plán pre deti na roky 2009 – 2012;
- Národná stratégia rodovej rovnosti na roky 2009 – 2013;
- Národný akčný plán na prevenciu a elimináciu násilia páchaného na ženách na roky 2009 – 2012;
- Národný program rozvoja životných podmienok osôb so zdravotným postihnutím vo všetkých oblastiach života;
- Koncepcia boja proti extrémizmu na roky 2011 – 2014;
- Národný program boja proti obchodovaniu s ľuďmi na roky 2011 – 2014;
- Migračná politika Slovenskej republiky s výhľadom do roku 2020;
- Koncepcia integrácie cudzincov v Slovenskej republike;
- a ďalšie.

Tieto koncepcie a akčné plány väčšinou vznikli s cieľom vyrovnať sa so záväzkami vyplývajúcimi z medzinárodných ľudskoprávných dohovorov či deklarácií. Paradoxne však neexistuje na Slovensku taká komplexná dlhodobá stratégia ochrany a podpory ľudských práv, ktorá by tvorila nad všetkými týmito čiastkovými koncepciami a akčnými plánmi akúsi strechu a jasne vytýčila dlhodobé zámery ľudskoprávnej politiky štátu.

Akčný plán predchádzania všetkým formám diskriminácie, rasizmu, xenofóbie, antisemitizmu a ostatným prejavom intolerancie sa k nej čiastočne blížil, avšak dlhodobou, strešnou, celoštátnou stratégiou nebol a nie je.

V mnohých prípadoch sa stanovené ciele a úlohy v jednotlivých programoch prekrývajú s ďalšími programami, stratégiami a plánmi. Často majú rovnaké alebo podobné

ciele, ktoré sa následne takmer duplicitne vykazujú v odpočtoch plnenia úloh. Samotné aktivity a opatrenia sa tým stávajú neprehľadnými, nie je jasne určený koordinátor a ani samotný ideový zámer nie je jasne daný. Vychádza sa predovšetkým zo všeobecných hodnôt, jednotlivých medzinárodných zmlúv a ústavne garantovaných práv, ktoré však nie sú rozpracované do praktických opatrení. Vo viacerých prípadoch sa úlohy z týchto plánov z rôznych dôvodov plnili nedostatočne, alebo len formálne.

Slovenská republika, súc viazaná záväzkami vyplývajúcimi z medzinárodných ľudskoprávných dohovorov a noriem Európskej únie (napr. Charty základných práv), je zároveň povinná primerane a v rámci svojich aktuálnych možností naplňovať odporúčania zmluvných a monitorovacích orgánov viazaných na tieto dohovory. Ich odporúčania sú však často nedostatočne zohľadňované pri nastavovaní opatrení či politik verejných orgánov a inštitúcií. Ciele a opatrenia navrhovanej stratégie by preto vychádzali aj z odporúčaní týchto orgánov (Výboru OSN pre ľudské práva (CCPR), Výboru OSN na odstránenie rasovej diskriminácie (CERD), Výboru OSN proti mučeniu (CAT), Výboru OSN na odstránenie diskriminácie žien (CEDAW), Výboru pre práva dieťaťa (CRC), Výboru ministrov Rady Európy a pod.).

Záväzky vyplývajúce z týchto dohovorov a odporúčaní však nemajú odkladný účinok a v žiadnom prípade nie sú viazané na prípadné schválenie či neschválenie stratégie. Termíny, plnenie záväzkov a realizácia opatrení nevyhnutných pre plnenie terminovaných úloh musia pokračovať bez ohľadu na proces prípravy stratégie. Osobitne sa to týka Dohovoru OSN o právach osôb so zdravotným postihnutím (CRPD), predovšetkým implementácie čl. 33 dohovoru a vypracovania hodnotiacej správy pre Výbor OSN pre práva osôb so zdravotným postihnutím.

Vláda Slovenskej republiky na svojom rokovaní dňa 5. októbra 2011 vzala na vedomie materiál „Dodržiavanie ľudských práv v Slovenskej republike v kontexte odporúčaní z Univerzálneho periodického hodnotenia Rady OSN pre ľudské práva a z posudzovania zmluvnými orgánmi. Tento materiál jednoznačne uvádza zoznam odporúčaní, ktoré by mala Slovenská republika v dohľadnom čase implementovať.

Aj v súčasnosti sa preto zámer vypracovať takúto stratégiu ukazuje ako veľmi potrebný a v niektorých ukazovateľoch aj ako akútny.

3. Vízia

Stratégia by mala v prvom rade re/definovať základné pojmy a koncepty ľudských práv, a ďalej, v úzkej vzájomnej previazanosti stanoviť prioritné úlohy v troch hlavných oblastiach implementácie ľudskoprávnej politiky štátu:

- A) posilnenie (prípadne vytvorenie) efektívnych koordinačných, monitorovacích a participatívnych mechanizmov implementácie ľudskoprávných cieľov a politik;
- B) posilnenie a rozvoj nezávislých ľudskoprávných inštitúcií;
- C) stanovenie konkrétnych priorit pre jednotlivé oblasti ľudských práv a jednotlivé zraniteľné skupiny obyvateľstva, vrátane otázky výchovy a vzdelávania v oblasti ľudských práv.

ad A)

Koordinačné, monitorovacie, implementačné a participatívne mechanizmy. Cieľom je presadiť prierezový prístup pri implementácii ľudskoprávných noriem a pri osvojení si ľudskoprávných princípov v činnosti orgánov štátnej správy a verejnoprávných inštitúcií, zároveň zabezpečiť priestor pre aktívnu participáciu občianskej spoločnosti, odborníciok a odborníkov v oblasti a dotknutých skupín na tvorbe politik. Zákomom sa ustanovil nový stály poradný orgán vlády, Rada vlády pre ľudské práva, národnostné menšiny a rodovú rovnosť, ktorá začala svoju činnosť 27. júna 2011. Jej výbory by mali pôsobiť ako odborné poradné orgány rady. Rada by mala mať určité úlohy aj smerom k oblastiam uvedených v bodoch B) a C).

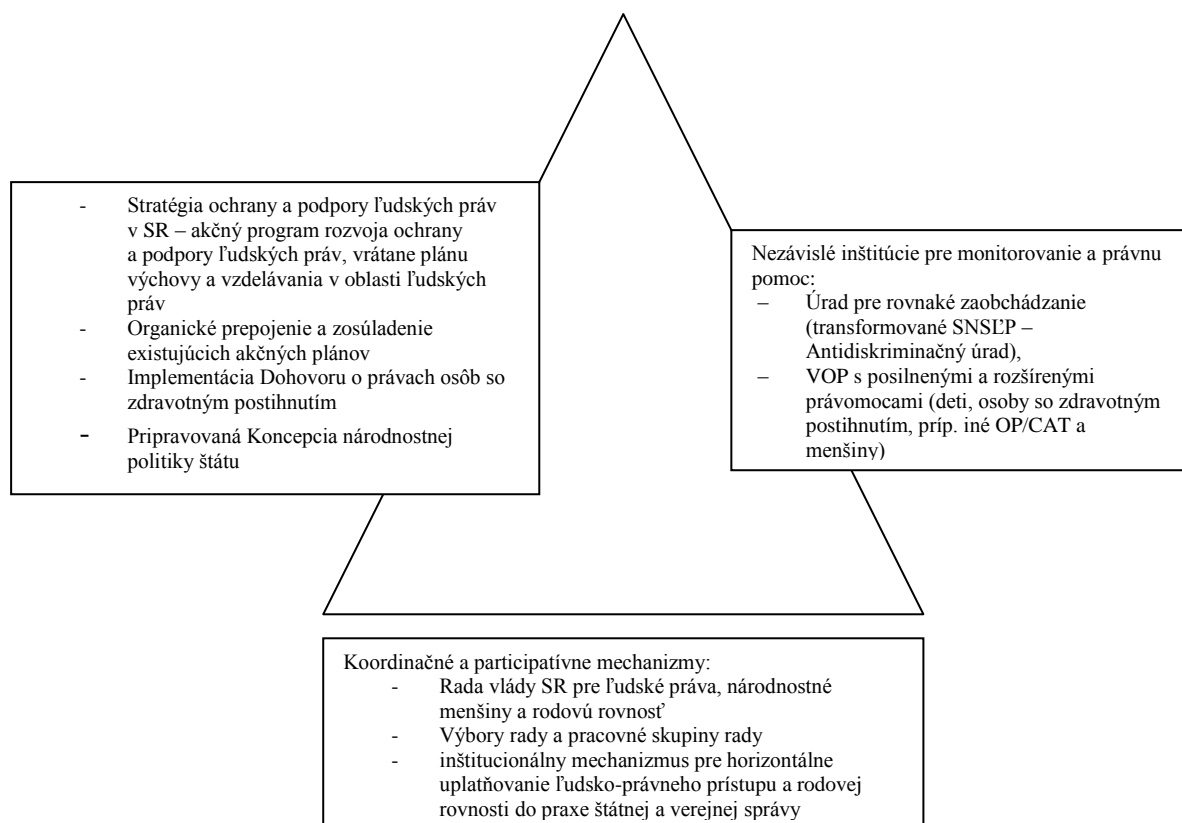
ad B)

Nezávislé inštitúcie na ochranu a podporu ľudských práv. Cieľom je zlepšiť vymáhateľnosť práva, efektívnejšie predchádzať diskriminácii všetkého druhu, priblížiť inštitúcie viacej ľuďom, poskytnúť im efektívnu pomoc pri porušení ich ľudských práv. Slovenské národné stredisko pre ľudské práva (ďalej 'SNSLP') je potrebné transformovať na funkčný Úrad pre rovnaké zaobchádzanie (Antidiskriminačný úrad) s reálnymi právomocami, vrátane vydávania správnych rozhodnutí. Úrad verejného ochrancu práv – ombudsmana (ďalej 'VOP') je nevyhnutné posilniť v súlade s medzinárodnými záväzkami najmä v oblasti práv dieťaťa, žien, zdravotne postihnutých, prípadne aj ochrany pred mučením a neľudským zaobchádzaním, či práv menšín. Takisto je potrebné vytvoriť mechanizmy a dotačné programy na inštitucionálnu podporu mimovládnych organizácií angažujúcich sa o oblasti ochrany ľudských práv. Potrebné je nájsť systémové riešenie finančnej podpory týchto organizácií, ktorá im umožní na profesionálnej úrovni vykonávať tieto činnosti ako partnerom ústredných orgánov štátnej správy a samosprávy a nezávislých ľudskoprávných inštitúcií.

ad C)

Ľudskoprávne politiky, programy a akčné plány. Cieľom je vypracovať celoštátny program ochrany a podpory ľudských práv v Slovenskej republike, ktorý by jasne definoval základné pojmy a koncepty ľudských práv či ich uplatňovania, určil hlavné dlhodobé priority štátu v tejto oblasti, a prakticky by presadzoval ľudskoprávnu problematiku roztriešтенú v mnohých národných a rezortných stratégiách a tzv. akčných plánoch. Na tento akčný program by organicky nadväzovali ako jeho súčasť dva ďalšie, zatiaľ neexistujúce koncepčné dokumenty: celoštátny plán výchovy a vzdelávania v oblasti ľudských práv a koncepcia národnostnej politiky štátu. Predpokladá sa aj novelizácia antidiskriminačného zákona, či už z dôvodu transpozície nových smerníc Európskej únie, ale aj na základe vyhodnotenia doterajšej aplikačnej praxe.

Graf 1. Navrhovaný systém ochrany a podpory ľudských práv v SR.



Navrhovaná stratégia by mala zároveň vyriešiť vzťah a podmienenosť medzi jednotlivými programovými dokumentmi tak, aby sa obsah jednotlivých úloh vzájomne

neprekrýval, ale naopak, aby sa jednotlivé činnosti a aktivity dopĺňali a vytvárali pridanú hodnotu k naplneniu cieľov jednotlivých čiastkových programov.

Stratégia a následné čiastkové programy by mali stanoviť konkrétne splniteľné úlohy na zlepšenie situácie v legislatívnom, aplikačnom, teoretickom aj praktickom rámci. Tieto budú vychádzať z určených priorít, teda všeobecných a čiastkových cieľov stratégie. Ich stanovenie bude vychádzať z poznatkov implementácie všetkých príbuzných programov, ktoré sa realizujú alebo realizovali, odporúčaní medzinárodných organizácií, výskumov a analýz o presadzovaní ľudských práv a ďalších relevantných zdrojov. Tým sa zabezpečí prierezový prístup a jednotnosť v smerovaniach. V tomto zmysle by všetky dotknuté rezorty a ostatné relevantné subjekty mali jasne stanovené základné rámce pre tvorbu svojich čiastkových programov ku konkrétnym prvkom ľudskoprávnej agendy.

Čiastkové programy/ akčné plány by boli naďalej v gescii relevantných rezortov, avšak boli by organicky napojené na celoštátnu stratégiu, čím by sa daná problematika stala horizontálnou prioritou. Cieľom je to, aby sa na všetkých úrovniach orgánov štátnej správy a verejnoprávnych inštitúcií postupovalo koordinovane, aby sa zamedzilo duplicitne opatrení a naopak, aby všetky stanovené opatrenia a úlohy na seba nadväzovali a vďaka synergickému efektu prinášali pridanú hodnotu a trvalú udržateľnosť.

Zároveň už pri príprave stratégie, ale najmä po jej schválení bude nevyhnutné uviesť do súladu s ňou všetky programy a akčné plány rezortov založené na implementácii ľudskoprávných záväzkov.

4. Predbežná štruktúra stratégie

Stratégia predovšetkým zadefinuje komplexný systém ochrany a podpory ľudských práv v Slovenskej republike a zosúladí existujúce programy, stratégie, akčné plány či koncepcie ľudských práv, ktoré sa priamo dotýkajú problematiky ľudských práv. Tento dokument by mal byť predložený v septembri roku 2012.

Stratégia by mala mať nasledovnú štruktúru:

- a) Úvodná štúdia. Definovanie základných pojmov a konceptov, popis právneho stavu. Celková analýza pokroku v implementácii medzinárodných a vnútroštátnych záväzkov, resp. rozdielnosti v interpretácii niektorých základných pojmov, konceptov, či záväzkov. Definovanie synergií základných strategických zámerov ľudskoprávnej politiky štátu v nadväznosti na iné celoštátne strategické dokumenty: stratégie trvalo udržateľného rozvoja, stratégie rozvoja spoločnosti, hospodárskej stratégie, stratégie sociálnej kohézie

a inklúzie, stratégie demografického rozvoja, stratégie vedomostnej ekonomiky, rozvoja školstva, vedy a výskumu, stratégie rodovej rovnosti, stratégie prevencie a eliminácie násilia páchaného na ženách, koncepcie migračnej politiky, koncepcie integračnej politiky atď.

- b) Kapitoly týkajúce sa jednotlivých oblastí ľudských práv, vrátane uplatňovania princípov rovnakého zaobchádzania a rodovej rovnosti (občianske a politické práva; hospodárske, sociálne a kultúrne práva; nezávislé inštitúcie; monitorovanie, koordinácia, participácia;) a niektoré kľúčové cieľové skupiny (ženy; deti; ľudia so zdravotným postihnutím; ľudia z rómskych komunít; národnostné menšiny; seniori a seniorky; migranti a migrantky, cudzinci a cudzinky; LGBT¹ osoby).
- c) Každá kapitola by mala mať tri časti:
 - i. analýza existujúcich politík, opatrení a mechanizmov implementácie;
 - ii. popis krátkodobých a dlhodobých výziev v danej oblasti;
 - iii. navrhované opatrenia, korekcie, konkrétne úlohy so zadaním zodpovedných subjektov a termínov plnenia.
- d) Popis mechanizmov diseminácie, osvedčenia, monitorovania, evaluácie, aktualizácie a revízie jednotlivých priorít a kapitol.
- e) Významnou súčasťou programu ochrany a podpory ľudských práv je aj plán výchovy a vzdelávania k ľudským právam, ktorý presiahne charakter súčasne platného plánu výchovy a vzdelávania k ľudským právam v pôsobnosti rezortu školstva a popíše:
 - i. opatrenia efektívneho prierezového včlenenia ľudskoprávnej výchovy a vzdelávania do štátneho vzdelávacieho programu;
 - ii. systém prípravy a vzdelávania odborníkov a odbornícok pre oblasť ľudských práv v rámci univerzitného a postgraduálneho štúdia;
 - iii. systém ľudskoprávneho vzdelávania a ďalšieho vzdelávania pedagogických zamestnancov a zamestnankýň pôsobiacich v regionálnom školstve;
 - iv. systém začlenenia ľudskoprávných aspektov do profesijného vzdelávania predovšetkým v jednotlivých kľúčových rezortoch a inštitúciách;
 - v. systém prepojenia vzdelávania medzi jednotlivými subjektmi v oblasti ľudských práv, aby sa zachovala prierezovosť stratégie v tejto oblasti, t. j. definovanie

¹ LGBT – skratka z anglického „Lesbian Gay Bisexual Transgender“, všeobecne zaužívaný pojem pre ľudí, ktorí tvoria menšinu oproti heterosexuálnej sexuálnej orientácii alebo ľudia s rodovou identitou odlišnou od biologického pohlavia.

možností spolupráce medzi vzdelávacími a inými inštitúciami v oblasti ľudských práv;

- vi. metódy propagácie a osvety v oblasti ľudských práv v pôsobnosti zodpovedných orgánov štátnej správy a verejnoprávných inštitúcií, vrátane informovania o právach zakotvených v medzinárodných ľudskoprávných dohovoroch a Charte základných práv Európskej únie a o prostriedkoch, ktoré umožňujú sa týmto práv konkrétno domáhať v prípade, že sú porušené;
- vii. celoživotné vzdelávanie občaniek a občanov (najmä tých znevýhodnených) mimo školy;
- viii. metódy propagácie výchovy k ľudským právam a občianskej zodpovednosti v médiách a iných sociálnych sieťach, vrátane vyhodnotenie stavu rodovo citlivého vzdelávania, resp. vzdelávania zameraného na ľudské práva žien a na rodovú rovnosť a opatrenia na jeho rozvoj.

Jednou z čiastkových ľudskoprávných koncepcií, ktoré sa majú organicky včleniť do celkovej stratégie ochrany a podpory ľudských práv, bude aj koncepcia národnostnej politiky štátu. Podľa Programového vyhlásenia vlády Slovenskej republiky *„štát musí zachovanie a rozvoj kultúry a vzdelanosti národnostných menšín napomáhať svojou aktívnou podporou. V záujme naplnenia tejto úlohy a v záujme zvýšenia sociálnej súdržnosti spoločnosti vláda SR vypracuje dlhodobú koncepciu ochrany a podpory kultúry a školstva národnostných menšín vrátane rómskej menšiny, ako aj dlhodobú koncepciu interetnickej spolupráce, interetnického dialógu a interkultúrnej výchovy a vzdelávania vrátane zabezpečenia príslušných inštitucionálnych a finančných mechanizmov.“* Koncepcia by mala preto tvoriť východisko aj pre pripravovaný zákon o podpore kultúry národnostných menšín, ale zároveň musí byť úzko previazaná s tvorbou verejných politík v oblasti školstva všeobecne, ako aj s revíziou koncepcie výchovy a vzdelávania príslušníčiek a príslušníkov národnostných menšín.

5. Záver

Všetky ciele a opatrenia, ktoré by predmetná stratégia definovala a následne uvádzala do praxe, by sa predovšetkým mali dotýkať zlepšenia situácie v širokej oblasti presadzovania a ochrany ľudských práv a nediskriminácie. Zároveň by sa mala pokúsiť zaviesť účinné mechanizmy na dosiahnutie tohto cieľa a to predovšetkým prostredníctvom preventívnych opatrení. Na takejto snahe by sa mali podieľať všetky dotknuté rezorty, ostatné subjekty verejnej správy (orgány štátnej správy a verejnoprávne inštitúcie, samosprávne orgány),

nezávislé inštitúcie, akademická obec, odborárske organizácie, cirkevné organizácie a v neposlednom rade subjekty občianskej spoločnosti tak, aby sa daná problematika stala horizontálnou prioritou celospoločenského významu.