

O B S A H

Parlament prijal nový zákon o pomoci v hmotnej núdzi. Odborné a právne argumenty proti populizmu nestačili <i>Jarmila Lajčáková</i>	1
Pripomenka k návrhu novely zákona o pomoci v hmotnej núdzi – právny argument	2
Mainstreaming extrémů <i>Alena Chudžíková</i>	6
Kľukatá cesta k spravodlivosti v prípadoch policajného násilia <i>Štefan Ivanco</i>	6
Poslanci odignorovali mimoriadnu správu ombudsmanky o závažnom porušovaní ľudských práv na Slovensku <i>Elena Gallová Kriglerová</i>	8
Vládna správa je neúplným obrazom o ochrane práv menšín <i>Jarmila Lajčáková</i>	9
Zákon o štátnom občianstve : štandardný zákon spôsobil neštandardne horúcu jeseň <i>Svetluša Surová</i>	10
Uznanie kvalifikácie zrejme získa minimálny počet cudzincov s medzinárodnou ochranou <i>Alena Chudžíková</i>	12

Ú V O D N Í K

JARMILA LAJČÁKOVÁ

Menšinové práva obsahujú dva typy záruk. Prvá predstavuje záruku rešpektu základných ľudských práv pre príslušníkov a príslušníčky národnostných, etnických či náboženských menšín. To znamená, že prináležanie k menšine nemôže byť dôvodom pre nespravodlivé zaobchádzanie. Druhou zárukou sú pozitívne práva. Tie garantujú, že menšiny majú možnosť rozvíjať svoju identitu a kultúru rovnako ako majorita. Mali by mať tiež možnosť efektívne spolurozhodovať o veciach týkajúcich sa ich komunit.

Jedným zo záverov výročnej správy o menšinovej politike za rok 2012 bolo konštatovanie zníženia úrovne ochrany druhého typu záruk, a to najmä zrušením postu podpredsedu vlády pre ľudské práva a národnostné menšiny.

Niekoľko textov tohto vydania Menšinovej politiky naznačuje, že silnejúcim trendom je aj porušovanie prvého, úplne základného typu záruk. Svedčia o tom napríklad neuznané výsledky referenda obyvateľov obce Pered, kde minister vnútra bez legitímneho zákonného dôvodu odmietol prijať jeho výsledky, policajný zásah v rómskej osade v Moldave nad Bodvou, či nedávno

PARLAMENT PRIJAL NOVÝ ZÁKON O POMOCI V HMOTNEJ NÚDZI. ODBORNÉ A PRÁVNE ARGUMENTY PROTI POPULIZMU NESTAČILI.

JARMILA LAJČÁKOVÁ

Koncom októbra schválil parlament novelu zákona o pomoci v hmotnej núdzi, ktorú splnomocnenec vlády pre rómske komunity Peter Pollák prezentoval ako jeden zo základných pilierov tzv. rómskej reformy. Zákon schválil vládny Smer-SD s podporou piatich poslancov OĽaNO.¹ V parlamentnej rozprave proti zákonu najvýraznejšie vystúpil Rudolf Chmel (Most/Híd), ktorý namietal, že zákon porušuje základný rešpekt ľudskej dôstojnosti na základe sociálnej a etnickej príslušnosti. Chmel tiež pomerne výstižne uviedol, že jediný, kto prácu na základe tohto zákona získa, budú koordinátori takýchto *de facto* nútených prác. Jozef Mihál a Lucia Nicholsonová (obaja SaS) tiež namietali protiústavnosť navrhovaného zákona, pretože porušuje záruku, že štát zabezpečí minimálne prostriedky na prežitie pre každého, ktorého príjem je pod hranicou životného minima. Ani jeden z týchto poslancov však neuspel v stiahnutí návrhu zákona z rokovania.

Nový zákon o pomoci v hmotnej núdzi rozširuje, okrem iného, tzv. princíp zásluhovosti aj na základnú dávku pomoci v hmotnej núdzi. Základná dávka slúži skutočne len na prežitie človeka, ktorého príjem je nižší ako spoločensky uznaná minimálna hranica príjmu, po prekročení ktorej sa človek ocitá v hmotnej núdzi. V roku 2013 sa táto hranica pohybuje na úrovni 198,09 €, ak ide o jednu plnoletú fyzickú osobu, 138,19 € v prípade ďalšej spoločne posudzovanej osoby a 90,42 €, ak ide o nezaopatrené dieťa.² Základná dávka v hmotnej núdzi predstavuje 61,60 €, ak ide o jednočlennú domácnosť. So zvyšujúcim sa počtom členov domácnosti sa výška dávky na osobu úmerne znižuje. Napríklad v prípade šesťčlennej rodiny jej výška dosahuje približne 26 € na osobu a mesiac.

Podstatu princípu zásluhovosti splnomocnenec pre rómske komunity opakovane zdôvodňuje prostredníctvom floskuly „bez práce nie sú koláče“. To má v praxi znamenať, že v prípade, že chudobný dostane ponuku „odpracovať“ si základnú dávku pomoci v hmotnej núdzi a odmietne ju, stráca 61,60 €. Túto sumu na osobu pritom strácajú aj tí poberatelia dávky v hmotnej núdzi, ktorí žijú vo viacpočetnej domácnosti a výška dávky v hmotnej núdzi pre nich predstavuje spomínaných 26 €, čím sa znižuje aj podpora nezaopatrených detí.

CVEK v spolupráci s množstvom mimovládnych organizácií už od predloženia návrhu zákona o pomoci v hmotnej núdzi upozorňoval na protizákonnosť, nemorálnosť, neodbornosť a povrchnosť tohto zákona.³ Upozorňovali sme, že tento zákon v skutočnosti nerieši žiadny reálny problém okrem toho, že chce získať voličov sytých mýtom o dávkach pre Rómov zadarmo. Rozhodne nie je riešením komplexného problému nezamestnanosti chudobných Rómov žijúcich v regiónoch s minimálnymi možnosťami na zamestnanie. Poukazovali sme aj na zvrátenú logiku zákona, ktorý už dopredu vie, že treba zaviesť tresty, ak chcete chudobných (Rómov) prinútiť k aktivite. Zákonodarcovia vsadili na represiu aj napriek tomu, že o dobrovoľnícku prácu v komunitných centrách pôsobiach v chudobných osadách je vždy veľký

1 Hlasovanie v treťom čítaní je dostupné na <http://www.nrsr.sk/web/Default.aspx?sid=schodze%2Fhlasovanie%2Fhasklub&ID=33129>

2 §1 a 2 zákona č. 601/2003 Z.z. o životnom minime a o zmene a doplnení niektorých zákonov v platnom znení.

3 Pozri tiež sériu textov Jarmila Lajčáková, „Zavádzajú sa dobrovoľné práce alebo bič na Rómov?, SME, 1.10.2013, online <http://romovia.sme.sk/c/6955069/zavadzaju-sa-dobrovolne-prace-alebo-bic-na-romov.html>; Jarmila Lajčáková „Pomoc či nútená práca?“ PRAVDA, 10.10.2013, online <http://nazory.pravda.sk/analyzy-a-postrehy/clanok/295653-pomoc-ci-nutene-prace/>; Jarmila Lajčáková, „Zákon o pomoci v hmotnej núdzi pomôže len splnomocnencovi“, www.JeToTak.sk, 30.10.2013, online <http://www.jetotak.sk/editorial/zakon-o-pomoci-v-hmotnej-nudzi-zrejme-pomoze-len-splnomocnencovym-preferenciam>

schválený zákon o pomoci v hmotnej núdzi. Tieto príklady ilustrujú trend konštruovania menšín ako rizika, kedy sa zjavne neprihliada na odborné a právne argumenty a pravidlá postupu.

Nedávne návrhy na obmedzovanie petičného práva, ako aj práva na informácie svedčia o tom, že menšinové práva sú súčasťou vládnej politiky smerujúcej k viac alebo menej nápadnému okliešťovaniu základných ľudských práv.

Nemyslím si, že ide o náhodu. Ľudské práva sú nepohodlné. Obmedzujú totiž štátnu moc. Sú nástrojom pre ľudí, ktorý im zaručuje, že s nimi budú orgány verejnej moci zaobchádzať dôstojne a budú mať možnosť dovolať sa spravodlivosti na nestrannom súde. Sú tiež mimoriadne efektívnym nástrojom napríklad aj v oblasti ochrany životného prostredia či v potieraní korupcie.

Ľudské práva, vrátane témy násilia na ženách či práv detí, sú dnes spochybňované tak, ako tomu bolo naposledy za vlády Vladimíra Mečiara. Vládnemu SMERu v tomto ohľade mimoriadne nahrávajú konzervatívne kresťanské hnutia a organizácie, vrátane oficiálnej cirkevnej štruktúry, ktoré hlásajú ohrozenie tradičných hodnôt. Ide o náhodu alebo zámer?

Ľudia žijúci v diktatúrach bývajú spravida chudobní. Samozrejme s výnimkou bohatej skupinky okolo diktátora. Naopak, moderné demokracie s pomerne vysokým stupňom rešpektu ľudských práv patria medzi krajiny s najvyššou životnou úrovňou všetkých svojich obyvateľov.

Medzi ľudskými právami a ekonomickým rozvojom existuje súvislosť, ktorú sa neoplatí podceňovať. Na Slovensku sa však ľudské práva vnímajú ako akýsi nadštandard, ktorý si krajina môže dovoliť až vtedy, keď vyrieši svoje ekonomické problémy. ■

>> PARLAMENT PRIJAL NOVÝ ZÁKON O POMOCI V HMOTNEJ NÚDZI. ODBORNÉ A PRÁVNE ARGUMENTY PROTI POPULIZMU NESTAČILI.

záujem. Upozorňovali sme tiež na riziká vzniku šikany, keďže pôjde o selektívny prístup – dávkou budú musieť odpracovať iba tí, ktorým bude zo strany obce ponúknutá možnosť. Varovali sme tiež pred rozširovaním priestoru na neformálnu aj formálnu úžeru, ako aj riziko vzniku lokálnych konfliktov a nepokojov. Základom našej kritiky bol právny argument. Ten sme zaradili do samostatnej časti tohto vydania Menšinovej politiky. Argumentujeme, že zákon porušuje zákaz nútenej práce a nepriamej diskriminácie Rómov. Našu právnu argumentáciu sme poskytli tak ministerstvu práce, ako aj všetkým orgánom, ktoré majú povinnosť prihliadať na to, aby zákony v tejto krajine rešpektovali základné ľudské práva každého človeka bez ohľadu na to, či sa narodil v osade alebo v bratislavskej vile.

Ani počas medzirezortného pripomienkového konania, ani v rámci procesu schvaľovania návrhu zákona v parlamente sme sa (s výnimkou vyššie spomínaných troch opozičných poslancov) nestretli s argumentáciou predstaviteľov štátnej moci na akejkoľvek úrovni, ktorá by sa opierala o odborné dôkazy a poznatky – či už z verejnej politiky, ekonómie alebo ústavného a medzinárodného práva. Zástancov zákona dokonca netrúfalo nielen to, že zákon je protiústavný a nič nerieši, ale ani to, že je veľmi drahý a štát na ňom nič neušetrí. Práve naopak. Štátny rozpočet naň bude musieť vynaložiť ďalších 9 až 11 miliónov eur ročne, ktoré budú potrebné na zaplatenie koordinácie nútených prác.

Opäť sa potvrdzuje, že v čase vnímaného ohrozenia diskusia založená na racionálnych argumentoch končí. Väčšina, ktorú politici presvedčajú o tom, že za ich ekonomické strádanie môžu leniví Rómovia dostávajúci vysoké dávky zadarmo, podporuje riešenia, ktoré ich pred takýmto „parazitmi“ ochráni. Mobilizovať po stáročia konštruovaný anticigánizmus v slovenských sedliakoch nie je žiadny problém. Poslúži ako vďačná zásterka na korupčné škandály a s nimi priamo súvisiace zvyšujúce sa daňové a odvodové zaťaženie „slušných“ zamestnancov, či nekompetentné ekonomické rozhodnutia mocných. V takto vykonštruovanom stave ekonomického či fyzického ohrozenia zo strany Rómov ľahko prechádzajú zákony, ktoré zjavne porušujú základné ústavné a ľudsko-právne princípy. Nejde predsa o ľudí, ale o nepriateľov.

S našou analýzou návrhu zákona opierajúcou sa o odborné a právne argumenty sme proti populizmu mocných neuspeli.

V prípade, že tento zákon podpíše aj prezident SR, vstúpi do platnosti 1. januára 2014. Pôjde o najväčší protirómske opatrenie prijaté parlamentom alebo vládou od roku 2004, kedy boli radikálne znížené sociálne dávky. ■

PRIPOMIENKA K NÁVRHU NOVELY ZÁKONA O POMOCI V HMOTNEJ NÚDZI – PRÁVNY ARGUMENT

CVEK spoločne s Nadáciou Milana Šimečku a podporou ďalších 19 mimovládnych organizácií - **Krajské centrum pre rómske otázky, OZ Museion, Poradňa pre občianske a ľudské práva, OZ Pre lepší život, OZ Sara, OZ Sila pomoci, OZ Amari bach - Naše šťastie, Nadácia otvorenej spoločnosti – OSF, OZ Rómskych žien – Lucia, Asociácia terénnych sociálnych pracovníkov, Nadácia Dobrá rómska vila Kesaj, Rómsky inštitút, Helsinský výbor pre ľudské práva na Slovensku, Človek v tísni – pobočka Slovensko, Asociácia pre kultúru, vzdelávanie a komunikáciu, Liga za ľudské práva, OZ eduRoma, ETP Slovensko, Iniciatíva Inakosť**, ku ktorým sa ako jednotlivci pripojili aj **Marek Hojsík a Zuzana Balážová**, predložili v júli 2013 v rámci medzirezortného pripomienkového konania zásadné pripomienky k návrhu zákona o pomoci v hmotnej núdzi. Pripomienky sme distribuovali aj ďalším orgánom, vrátane členov výboru NR SR pre ľudské práva a národnostné menšiny. V nasledujúcom texte uvádzame v skrátenej podobe našu právnu argumentáciu.

Podľa všeobecnej časti dôvodovej správy je návrh zákona „v súlade s Ústavou Slovenskej republiky, s inými zákonmi, medzinárodnými zmluvami a inými medzinárodnými dokumentmi, ktorými je Slovenská republika viazaná“.¹ **Tvrdenie o súlade návrhu s ústavným a medzinárodným právom predkladateľ nepodložil žiadnym argumentom. Podľa nášho právneho názoru je nepravdivé.** Aj keď Ústava SR priznáva zákonodárnej a výkonnej moci určitý stupeň možnosti rozhodovania o obsahu napĺňania sociálnych práv, právna úprava musí rešpektovať normatívne ústavné a ľudsko-právne ohraničenia.

Navrhovaná právna úprava je v rozpore, okrem iných, so zákazom nútenej práce tak, ako ho definuje **čl. 29 Dohovoru o zákaze nútenej alebo povinnej práce Medzinárodnej organizácie práce (ďalej len „Dohovor MOP“)**² a **čl. 4 Európskeho dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd (ďalej len „Dohovor“)**.³

NÁVRH ZÁKONA O POMOCI V HMOTNEJ NÚDZI A ZÁKAZ NÚTENEJ PRÁCE

Podľa predkladacej správy má návrh zákona pri poskytovaní pomoci v hmotnej núdzi klást dôraz na „adresnosť, zásluhovosť, ako aj ochranu tých, ktorí si vlastným pričinením nemôžu alebo nevedia zabezpečiť alebo zvýšiť príjem vlastnou prácou, pričom vychádza z ústavnej garancie zabezpečenia základných životných podmienok“.⁴

Jedným z nosných pilierov navrhovaného zákona je **presun princípu zásluhovosti aj na priznanie dávky v hmotnej núdzi** na základe aktivity „plnoletého práceschopného člena domácnosti, a to účasťou na menších obecných službách alebo na dobrovoľníckej činnosti,“ a to len v prípade, ak mu bude takáto činnosť ponúknutá.

Princíp je premietnutý do návrhu §10 ods. 3, podľa ktorého sa dávka na zabezpečenie základných životných podmienok, ktorej výška závisí od počtu spoločne posudzovaných osôb žijúcich v jednej domácnosti, znižuje „o sumu 60,50 € za každého plnoletého člena domácnosti, ktorý nie je v právnom vzťahu, ktorý zakladá nárok na príjem zo závislej činnosti a nezúčastní sa na základe písomnej dohody medzi úradom a obcou, rozpočtovou organizáciou alebo príspevkovou organizáciou, ktorej zriaďovateľom je obec, alebo organizátorom dobrovoľníckej činnosti v rozsahu najmenej 32 hodín mesačne na vykonávaní

- menších obecných služieb pre obec alebo rozpočtovú organizáciu alebo príspevkovú organizáciu, ktorej zriaďovateľom je obec, alebo
- dobrovoľníckej činnosti.“

- Dôvodová správa k všeobecnej časti návrhu zákona o pomoci v hmotnej núdzi, s.3.
- Dohovor bol uverejnený v zbierke zákonov pod číslom 506/1990 Zb. záväzný pre SR k 1. 1. 1993.
- Dohovor bol uverejnený v zbierke zákonov pod číslom 209/1992 Zb. záväzný pre SR k 1. 1. 1993.
- Dôvodová správa k všeobecnej časti návrhu zákona o pomoci v hmotnej núdzi, s.1.

Návrh zákona tak fakticky rozširuje tzv. princíp aktívacie aj na základnú dávku pomoci osobám v hmotnej núdzi. Núti bližšie nedefinovanú skupinu poberateľov dávok v hmotnej núdzi k činnosti obdobnej pracovnému vzáhu pod hrozbou straty minimálnej finančnej pomoci potrebnej na prežitie. Návrh zákona tak rozširuje princíp zásluhovosti pri vymedzení obsahu ústavného práva na pomoc v hmotnej núdzi.

Máme za to, že tento návrh je v rozpore so základným ľudsko-právnym rešením ľudskej dôstojnosti, ktorý je chránený zákazom nútenej práce z nasledujúcich dôvodov.

REŠPEKT ĽUDSKEJ DÔSTOJNOSTI A ZÁKAZ NÚTENEJ PRÁCE

Rešpekt ľudskej dôstojnosti je základným normatívnym princípom všetkých ľudských práv a podľa článku 19 Ústavy SR je garantovaný každému človeku. Aj keď neexistuje jednotná definícia ľudskej dôstojnosti, v práve je táto hodnota artikulovaná dvoma spôsobmi. Prvým je referencia na autonómiu a rovnosť. Zákony či opatrenia, ktoré rešpektujú a zvyšujú autonómiu ľudského rozhodovania, podporujú aj rešpekt ľudskej dôstojnosti. Druhý spôsob chápania ľudskej dôstojnosti vychádza z princípu rovnosti a nediskriminácie. Politika, ktorá rešpektuje ľudskú dôstojnosť, je taká, ktorá zaobchádza (nielen) s menšinami nehierarchizovaným a nediskriminačným spôsobom.⁵

Kanadský najvyšší súd má jednu z najrozsiahlejších judikatúr zameraných na interpretáciu základných práv a slobôd, najmä rovnosti v hmotno-právnom zmysle. Rešpektovanie ľudskej dôstojnosti interpretoval ako stav, keď „jednotlivec alebo skupina **pociťujú sebaúctu a pocit vlastnej hodnoty. Ľudská dôstojnosť sa týka fyzickej aj psychickej integrity. Je poškodená nespravodlivým zaobchádzaním, ktoré je založené na osobných charakteristikách alebo situáciách, ktoré nesúvisia s individuálnymi potrebami, kapacitami alebo schopnosťami. Je naopak podporovaná zákonmi, ktoré sú citlivé k potrebám, kapacitám a schopnostiam rôznych jednotlivcov, berúc do úvahy kontext ich odlišných situácií. Ľudská dôstojnosť je poškodzovaná, keď sú jednotlivci alebo skupiny marginalizované, ignorované, podceňované, a naopak, je podporovaná zákonmi, ktoré uznávajú plné miesto všetkých jednotlivcov a skupín v kanadskej spoločnosti.**“⁶

Zákaz nútenej práce obsiahnutý v Dohovore MOP je relevantný aj pre interpretáciu čl. 4 Dohovoru, ktorý tiež obsahuje zákaz nútenej a otrockej práce.⁷

Dohovor MOP v čl. 2 ods. 1 definuje „nútenú alebo povinnú prácu“ ako „každú prácu alebo službu, ktorá sa od ktorejkoľvek osoby vymáha pod hrozbou akéhokolvek trestu a na ktorú sa nazývaná osoba neponúkla dobrovoľne.“

Pre potreby tohto Dohovoru podľa čl. 2 ods. 2 však výraz „nútená alebo povinná práca“ nezahŕňa

e) **menšie obecné služby, ktoré sú vykonávané členmi obce v jej priamom záujme, môžu sa preto považovať za obvyklé občianske povinnosti pripadajúce na členov obce, pokiaľ majú členovia obce alebo ich priami zástupcovia právo vyjadriť sa ohľadne potreby takých služieb.**

Nútená práca zahŕňa v zmysle definície čl. 2 ods. 1 Dohovoru MOP tri aspekty:

1. **výkon práce alebo služby,**
2. **výkon práce alebo služby pod hrozbou trestu,**
3. **výkon práce, pre ktorú sa osoba neponúkla dobrovoľne.**

Ad1). Výkon práce alebo služby

Podľa §52 ods 2. zákona č. 5/2004 Z.z. o službách zamestnanosti a o zmene a doplnení niektorých zákonov sú menšie obecné služby pre obec organizované obcou, rozpočtovou organizáciou alebo príspevkovou organizáciou, ktorej zriaďovateľom je obec, definované ako

„forma aktívnej činnosti dlhodobozamestnaného občana vykonávaním prác, ktoré sú určené na zlepšenie ekonomických podmienok, sociálnych podmienok, kultúrnych podmienok, tvorbu, ochranu, udržiavanie a zlepšovanie životného prostredia obyvateľov obce, starostlivosť o ochranu a zachovanie kultúrneho dedičstva, podporu vzdelávania, rozvoj a poskytovanie sociálnych služieb a ďalších činností v sociálnej oblasti, rozvoj a ochranu

5 Pozri detailnejšie napr. v Jeff Malpas and Norelle Lickiss (eds.), *Perspectives on Human Dignity: a Conversation* (Dordrecht: Springer, 2007).

6 *Law v. Canada* (Minister of Employment & Immigration) (1999) 15.C.R. 497 para. 53.

7 *Van der Musselle v. Belgium*, Application no. 8919/80, para. 32.

duchovných a kultúrnych hodnôt, doplnkové vzdelávanie detí a mládeže a na rozvoj a podporu komunitnej činnosti.“

Podľa ods. 1 tohto istého ustanovenia je aktivačnou činnosťou formou menších obecných služieb „podpora udržiavania pracovných návykov dlhodobozamestnaného občana, ktorý je poberateľom dávky v hmotnej núdzi a príspevkov k dávke v hmotnej núdzi.“

Menšie obecné služby sú vykonávané na základe dohody s obcou osobne, pričom dohoda ďalej špecifikuje miesto aj výkon práce a možnosť kontroly zo strany obce, resp. úradu práce. Ide o vzťah nadriadenosti a podriadenosti. Ide teda o formu činnosti, ktorá **má znaky závislej práce.**⁸

Ad2). Pod hrozbou sankcií

Menšie obecné služby v zmysle návrhu zákona tiež spĺňajú druhý aspekt nútenej práce – majú sa realizovať „pod hrozbou“. Podľa výboru expertov Medzinárodnej organizácie práce (International Labour Organisation – ILO) by sa táto podmienka mala interpretovať pomerne široko a nezahŕňať len trestné sankcie, ale aj stratu akýchkoľvek práv alebo privilégií.⁹ Účast' na prácach sa má vymáhať **pod hrozbou sankcie nevyplatenia základnej dávky na prežitie človeka.**

Ad3). Bez dobrovoľného súhlasu

Výkon menších obecných služieb v zmysle navrhovaného zákona tiež nemožno pokladať za prácu vykonávanú na základe dobrovoľného súhlasu. **Súhlas s výkonom práce pod hrozbou sankcie v takej ekonomickej tiesni, ktorá ohrozuje šancu človeka na základné prežitie, nemožno považovať za slobodný súhlas.**¹⁰

Máme za to, že výkon tzv. dobrovoľníckej práce v rámci návrhu zákona o pomoci v hmotnej núdzi je zneužitím termínu „dobrovoľníctva“ a je v rozpore s platnou slovenskou legislatívou.

Podľa §3 ods. 1 zákona č. 406/2011 Z.z. o dobrovoľníctve a o zmene a doplnení niektorých zákonov dobrovoľnícku činnosť vykonáva dobrovoľník. Podľa §2 od. 1 tohto zákona je dobrovoľník „fyzická osoba, ktorá na základe svojho slobodného rozhodnutia bez nároku na odmenu vykonáva pre inú osobu v jej prospech dobrovoľnícku činnosť založenú na svojej schopnosti, zručnosti alebo vedomosti.“

Z uvedeného je zjavné, že o „dobrovoľníctvo“ v zmysle §2 ods. 1 zákona o dobrovoľníctve zjavne nejde v prípade, že má osoba v hmotnej núdzi, ktorej príjem nedosahuje úroveň životného minima, pod hrozbou odňatia základnej dávky v hmotnej núdzi vykonávať určitú prácu. **Túto činnosť, ktorá evidentne tiež vykazuje známky závislej práce treba posudzovať ako nútenú prácu v zmysle čl. 2 ods. 1 Dohovoru MOP.**

Je zrejmé, že ustanovenie §10 ods. 3 je formou nútenej, nie dobrovoľnej, resp. dobrovoľníckej práce.

Otázka znie, či je navrhovaná schéma menších obecných služieb výnimkou z ustanovenia zákazu nútenej práce podľa písm. e) čl. 2 ods. 2 Dohovoru MOP o tzv. menších obecných službách.

Menšie obecné služby v zmysle dohovoru MOP sa vyznačujú tromi znakmi:

1. musí ísť o „menšie služby“, ktoré výbor expertov MOP definoval ako tie, ktoré predstavujú primárne tzv. *maintenance work* (udržiavacie služby),
2. musí ísť o tzv. *communal services*, t.j. služby priamo v prospech komunity, ktorá ich realizuje, nie v prospech širšej skupiny („not relate to the execution of works intended to benefit a wider group“),
3. členovia tejto komunity (komunity, ktorá realizuje tieto služby) alebo ich priami zástupcovia (napríklad obecné zastupiteľstvo) musia mať zaručené právo na to, aby s nimi bola konzultovaná potreba realizácie takýchto služieb.¹¹

8 §1 ods. 2 Zákonníka práce, 341/2011 Z.z. zákonník práce v platnom znení, porovnaj tiež s nálezom ÚS ČR ibid. para 228.

9 *Abolition of forced labour*, General Survey of 1979, para. 21; pozri tiež *Eradication of forced labour*, General Survey of 2007, para. 37.

10 Porovnaj tiež Poradňa pre občianske a ľudské práva proti ZŠ s MŠ Šarišské Michalany, Rozsudok 20 Co 125/2012, 20 Co 126/2012, kde sudca konštatoval, že „Najväčší paradox spočíva v tom, že stav segregácie žalovaná škola a obec zdá sa s nevlou odmietajú a obeť tejto segregácie, teda rómske deti a ich rodičia, ako keby s jasotom akceptovali, že môžu byť oddelení a 'sami svojí'. Je preto osobitne dôležité dôsledne vyhodnocovať tzv. 'informovaný súhlas' od zástupcov rómskeho etnika.“ s. 12-13, dostupné na : <http://poradna-prava.sk/wp-content/uploads/2012/11/PDF-129-MB.pdf>

11 Direct Request (CEACR) adopted 2008, published 98 ILC session (2009), Forced Labour Convention, 1930 (No.29) – Malawi, dostupné na http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:13100:0:NO::P13100_COMMENT_ID:2298479

Podľa nášho právneho názoru navrhovaná schéma menších obecných služieb, resp. dobrovoľníctva v rámci zákona o pomoci v hmotnej núdzi výrazne presahuje rámec výnimky podľa čl. 2 ods. 2 písm. e) Dohovoru MOP.

AD1). MENŠIE SLUŽBY

V prvom rade treba zdôrazniť, že pri posudzovaní rozsahu navrhovaných prác v zmysle §52 ods. 2 zákona č. 5/2004 sú menšie obecné služby zdefinované výrazne širšie ako predpokladá Dohovor MOP. V zmysle zákona sú určené „na zlepšenie ekonomických podmienok, sociálnych podmienok, kultúrnych podmienok, tvorbu, ochranu, udržiavanie a zlepšovanie životného prostredia obyvateľov obce, starostlivosť o ochranu a zachovanie kultúrneho dedičstva, podporu vzdelávania, rozvoj a poskytovanie sociálnych služieb a ďalších činností v sociálnej oblasti, rozvoj a ochranu duchovných a kultúrnych hodnôt, doplnkové vzdelávanie detí a mládeže a na rozvoj a podporu komunitnej činnosti.“ **Tieto činnosti napríklad nevytvárajú stavebné práce (tvorba životného prostredia, ochrana a zachovanie kultúrneho dedičstva) alebo poskytovanie sociálnych činností, ktoré výrazne presahujú rámec tzv. udržiavacích prác.**

Aj súčasná prax napríklad ukazuje, že táto definícia je natoľko široká, že v rámci aktivačných prác umožňuje zneužívanie poberateľov dávky v hmotnej núdzi na stavebné či výkopové práce. Do pozornosti v tomto ohľade dávame prípad z Veľkej Británie, kde odvolací súd posúdil štátnu schému tzv. *welfare for work* za formu nútenej práce práve z dôvodu nejednoznačnosti právnej úpravy, ktorá umožňovala jej zneužívanie tak, že napĺňala znaky nútenej práce.¹²

Po druhé, navrhovaný rozsah menších obecných služieb najmenej **32 hodín mesačne**¹³ je nad rámec tzv. menších služieb. Do pozornosti si dovoľujeme dať stanovisko Výboru expertov MOP, podľa ktorého zákonná úprava v Kambodži, ktorá predpokladala výkon menších obecných služieb **v rozsahu 7 alebo 15 dní v roku**, presahovala rámec tzv. menších obecných služieb v zmysle ustanovenia čl. 2 ods. 2 písm. e) Dohovoru MOP.¹⁴ Je zjavné, že nielen nastavenie hornej hranice, ale aj minimálna požiadavka presahuje definíciu tzv. „menších“ služieb. Aj v tomto ohľade presahuje navrhovaná úprava možnosti výnimky v zmysle čl. 2 ods. 2 písm. e) Dohovoru MOP.

AD2). SLUŽBY PRIAMO V PROSPECH KOMUNITY, V KTOREJ SA PRÁCE REALIZUJÚ

V zmysle dohovoru MOP **musí ísť o služby, ktoré sú realizované v záujme komunity**, ktorá ich vykonáva. Zákonná úprava tzv. menších obecných služieb v SR predpokladá, že ide **o služby v záujme obce**. Máme za to, že pri právnom posudzovaní by slovenské či medzinárodné súdy prihliadli na reálny kontext toho, či za služby v záujme obce možno považovať aj služby, ktoré v skutočnosti realizuje len časť obyvateľov obce, vo väčšine prípadov členovia a členky marginalizovaných rómskych komunít žijúci v segregovanej alebo separovanej komunite na okraji obce, ba dokonca v niektorých prípadoch mimo tzv. intravilánu obce.

O tom, kto je skutočne zamýšľanou cieľovou skupinou navrhovaného zákona, t.j. členovia a členky marginalizovaných rómskych komunít, svedčí fakt, že navrhovanú úpravu odprezentoval štátny tajomník ministerstva práce, sociálnych vecí a rodiny **spoločne so splnomocnencom vlády pre rómske komunity**.¹⁵ Navrhované opatrenie je jedným z hlavných princípov dokumentu s názvom Rómska reforma – správna cesta.¹⁶ Aj keď návrh zákona o pomoci v hmotnej núdzi používa navonok neutrálny jazyk, splnomocnenec vlády pre rómske komunity ho komunikuje v súbore opatrení, resp. návrhov s názvom Rómska reforma. Možno sa preto odôvodnene domnievať, že cieľovou skupinou sú primárne obyvatelia marginalizovaných rómskych komunít žijúci pod hranicou životného minima, ktorí sú odkázaní na štátnu pomoc v hmotnej núdzi, a to z dôvodu diskriminácie na trhu práce a nedostatočnej kva-

- 12 *The Queen on the application of Caitlin Reilly and Jamison Wilson v The Secretary of State for Work and Pensions*, Case no: B3/2012/2138/2141, Court of Appeal
- 13 Zákon bol napokon v parlamente schválený v znení 32 hodín mesačne, čo síce mierne znížilo priestor na zneužívanie, ale rozsah práce s ohľadom na výnimku Dohovoru MOP zostáva neprimeraný aj pri takomto rozsahu hodín.
- 14 Direct Request (CEACR) adopted 1995, published 82 ILC session (21995), Forced Labour Convention, 1930 (No.29) – Cambodia, dostupné na http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:13100:0::NO:13100:P13100_COMMENT_ID:2145480
- 15 Pozri napríklad <http://aktualne.atlas.sk/kto-nebude-aktivny-pride-o-cast-socialnej-davky/slovensko/spolocnost/>
- 16 *Princíp č. 1 „Forma a výška sociálnej pomoci štátu, ako aj prístup štátu k občanovi bude výrazne zohľadňovať prístup občana k rodine, spoločnosti a štátu“.*

lifikácie (tiež v dôsledku štrukturálnej diskriminácie v oblasti vzdelávania) znásobenej nedostatkami pracovných príležitostí v regiónoch, v ktorých žijú.

Aj dostupné dáta napokon potvrdzujú, že cieľovou skupinou súčasného systému tzv. aktivačných prác, a to aj napriek zjavnej neutrálnosti tohto opatrenia, sú najmä obyvatelia marginalizovaných rómskych komunít.¹⁷ Tých¹⁸ charakterizuje to, že sú vo väčšine prípadov priestorovo, symbolicky aj sociálne vylúčeniami zo života obce a tvoria samostatnú separovanú, resp. segregovanú komunitu. **Z týchto dôvodov teda realizáciu menších obecných služieb v tzv. „bielej, resp. nerómskej“ časti obce, ako predpokladá §52 ods. 2 zákona č. 5/2004 nemožno považovať za služby v prospech komunity. Ustanovenie aj v tomto ohľade presahuje výnimku podľa čl. 2 ods. 2 písm. e) Dohovoru MOP.**

AD3). PRÁVO BYŤ KONZULTOVANÝ PRI PRÍPRAVE SCHÉMY MENŠÍCH OBCENÝCH SLUŽIEB

Ustanovenie podľa čl. 2 ods. 2 písm. e) Dohovoru MOP umožňujúce výnimku zo zákazu nútenej práce vyžaduje, aby účastníci menších obecných prác boli konzultovaní a aby mali možnosť podieľať sa na rozhodovaní o potrebe takýchto prác. Dohovor MOP predpokladá stav určitej rovnosti postavenia osôb, ktorých sa dotýka, a možnosti ovplyvniť rozhodovacie procesy ohľadne potreby takýchto služieb. **S ohľadom na extrémnu chudobu a mnohonásobné vylúčenie rómskych komunít na Slovensku je takýto stav rovnosti vo väčšine komunít fikciou. Návrh zákona takýto postup konzultácií a možnosti spolupostupovania ani nepredpokladá, ale navrhuje, že takéto „služby“ by mali byť ponúknuté.** Rozhodovanie o tom, či budú alebo nebudú ponúknuté, ako aj ich obsah je v právomoci vedenia obce, ktoré uzatvára dohodu s úradom práce. Keďže cieľovou skupinou navrhovaného opatrenia je *de facto* rómska menšina, ktorá vo väčšine obcí svojho zástupcu nemá a je dlhodobo vylúčená z možnosti participácie, návrh zákona ani v tomto ohľade nespĺňa navrhovaný systém požiadavky výnimky v zmysle čl. 2 ods. 2 písm. e) Dohovoru MOP.

Máme za to, že všetky vyššie vymenované okolnosti ohľadom dopadu navrhovaného ustanovenia by museli slovenské súdy a následne medzinárodné súdne alebo kvázi súdne orgány vziať do úvahy. Práve na to upozorňuje Európsky súd pre ľudské práva (ESLP) aj pri interpretácii čl. 4 Dohovoru o ochrane základných práv a slobôd. Ten v §3 písm. d) obsahuje výnimku z nútených prác, ktorými sú práce alebo služby, ktoré sú súčasťou **bežných občianskych povinností**. Je zjavné, že navrhovaná schéma menších obecných služieb výrazne presahuje tzv. bežné občianske povinnosti. Ide skôr (aj v zmysle čl. 2 ods. 2 písm. b) Dohovoru MOP) o povinnú službu v súdnictve (angl. compulsory jury service *Zarb Adami v. Malta*) alebo povinnosť poskytnutia bezplatnej zdravotnej služby (*Paul Reitmazr v. Austria*). Je potrebné zohľadniť aj skutočnosť, že pri posudzovaní kritérií tzv. bežných občianskych povinností ESLP posudzuje to, čo je „bežný chod v danej oblasti“ (angl. normal course of business). V prípade, že síce ide o „normálnu činnosť“, ale fakticky vytvára nenormálne podmienky napríklad tým, že je diskriminačná, nejde o výnimku zo všeobecného zákazu nútenej práce.¹⁹ Povinnosť menších obecných služieb, resp. dobrovoľníckej práce pod hrozbou odobratia minimálnej dávky v hmotnej núdzi vytvára abnormálnu a diskriminačnú situáciu pre ľudí odkázaných na pomoc v hmotnej núdzi a zároveň má nepriamy diskriminačný dopad na členov a členky marginalizovaných rómskych komunít.

Pri posudzovaní zákonnosti navrhovaného opatrenia treba vziať do úvahy aj skutočnosť, že **nie všetci dlhodobo nezamestnaní uchádzači o zamestnanie majú možnosť zúčastniť sa aktivačných prác**. Tento moment je mimoriadne dôležitý z hľadiska praktického dopadu návrhu zákona. Návrh zákona totiž predpokladá, že tí, ktorí sa zúčastňujú aktivačných prác nebudú mať povinnosť účasti na menších obecných službách či dobrovoľníckych službách na „odpracovanie“ základnej dávky. **Vytvorila by sa tým diskriminačná situácia, kedy by niektorí mali možnosť získať aktivačný príspevok nad rámec základnej dávky bez toho, aby ju museli odpracovať.** Tí, ktorí by nemali možnosť nastúpiť na aktivačné práce by nielen nemali možnosť získať aktivačný príspevok,

- 17 Podľa štúdie UNDP z roku 2010 takmer polovica ekonomicky aktívnej rómskej populácie mala skúsenosť s aktivačnými prácami (46,6 %). V prípade geograficky blízkej populácie to bolo iba 5,1 %. V porovnaní s rokom 2005 podiel Rómov ešte výraznejšie narástol (v roku 2005 to bolo 37,2 % v prípade Rómov a 11,1 % v prípade nerómov). UNDP, *Správa o životných podmienkach domácnosti v roku 2010, Bratislava 2012*, s. 167
- 18 Pozri Atlas rómskych komunít z roku 2004, ako aj najnovšie výsledky, ktoré má už podľa našich informácií k dispozícii Úrad splnomocnenca vlády SR pre rómske komunity.
- 19 Key Case –Law Issues: Prohibition of Slavery and Forced Labour, Article 4 of the Convention, Council of Europe, European Court of Human Rights, para 44, dostupné na http://www.echr.coe.int/Documents/Guide_Art_4_ENG.pdf

ale museli by odpracovať aj základnú dávku v hmotnej núdzi. Táto situácia by mohla vytvárať priestor na zneužívanie rôzneho charakteru.

Diskriminačným momentom je zároveň aj skutočnosť, že nie všetci poberatelia dávky v hmotnej núdzi budú mať povinnosť ju odpracovať, čím sa tiež **vytvára priestor na zneužívanie**. Tento moment sponchyňuje vhodnosť navrhovaného nástroja na zabezpečenie cieľa, t.j. udržiavania pracovných návykov.

Práve tento moment zneužívania *de facto* implikuje predpoklad navrhovateľa, že systém bude slúžiť ako nástroj prevýchovy. Je to ďalší zásadný argument, prečo by mala byť navrhovaná schéma posúdená ako forma nútenej práce. Je totiž v rozpore so základným rešpektom ľudskej dôstojnosti. Od nej je odvodený práve zákaz nútenej práce, ktorá by znamenala obmedzovanie toho, akým spôsobom bude jednotlivec viesť svoj život, aby počítal sebaúctu. Návrh zákona núti ľudí, ktorí reálne nemajú šancu získať riadne zamestnanie k poníženým službám. S ľuďmi zaobchádza ako s vecou²⁰, ktorá si má zaslúžiť veľmi skromnú štátnu podporu, pričom ide o skupinu ľudí, ktorí nemá reálne šance benefitovať z možností, ktoré ponúka spoločnosť na Slovensku: od vzdelania, cez nadobudnutie práce, finančné prostriedky až po rešpekt.

Z týchto dôvodov máme za to, že navrhované ustanovenie §10 ods. 3 je v rozpore s čl. 2 Dohovoru MOP aj s čl. 4 Dohovoru.

NEPRIAMA DISKRIMINÁCIA Z DÔVODU PRINÁLEŽANIA K ETNICKEJ SKUPINE

Navrhovaný spôsob podmieňovania vyplácania základnej dávky v hmotnej núdzi podľa §10 ods. 3, ako aj sankcionovania detí, resp. rodičov za porušenie o.i. školského poriadku podľa §13 podľa nášho názoru predstavujú **zakázanú nepriamu diskrimináciu z dôvodu prináležania k etnickej skupine**.

Navrhovaná právna úprava je tak podľa nášho názoru v rozpore s ustanovením 2b vo vzťahu k ustanoveniam 3e a 3f smernice Rady EÚ 2000/43/ES, ktorou sa zavádza zásada rovnakého zaobchádzania s osobami bez ohľadu na rasový alebo etnický pôvod (tzv. rasová smernica) transponovanou do zákona č. 365/2004 Z.z. o rovnakom zaobchádzaní v niektorých oblastiach a o ochrane pred diskrimináciou a o zmene a doplnení niektorých zákonov v platnom znení, ktorý tiež zakazuje nepriamu diskrimináciu v oblasti sociálneho zabezpečenia. Navrhované ustanovenia porušujú tiež čl. 4 Medzinárodného dohovoru o odstránení všetkých foriem rasovej diskriminácie, čl. 26 Medzinárodného paktu o občianskych a politických právach, ako aj čl. 2 ods. 2 v spojení s čl. 11 ods. 1 Medzinárodného paktu o sociálnych, hospodárskych a ekonomických právach.

V zmysle rasovej smernice, ktorej definície možno *mutatis mutandis* použiť aj v prípade spomínaných dohovorov, je nepriamou diskrimináciou „**pripad, ak by v dôsledku navonok neutrálneho predpisu, kritéria alebo zvyklosti bola znevýhodnená osoba určitej rasy alebo etnického pôvodu v porovnaní s inými osobami, iba ak uvedený predpis, kritérium alebo zvyklosť je objektívne odôvodnený legitímnym cieľom a prostriedky na jeho dosiahnutie sú primerané a nevyhnutné.**“

Navrhované ustanovenie podmieňovania priznania základnej dávky v hmotnej núdzi, ako aj finančný spôsob sankcionovania detí za porušovanie tzv. školských poriadkov a absenciu na vyučovaní, je síce navonok formulovaný ako etnicky neutrálny. Máme však za to, že skutočnou cieľovou skupinou, ktorá bude neprimerane postihnutá navrhovanými opatreniami, budú príslušníci marginalizovaných rómskych komunít. Navrhované opatrenia sú predstavované ako súčasť tzv. **rómskej reformy**, ktorú predstavil člen vlády, minister vnútra a podpredseda vlády Robert Kaliňák spoločne so splnomocnencom vlády SR pre rómske komunity Petrom Pollákom. Podľa ich verejných vyjadrení mali práve zmeny v poskytovaní dávok v hmotnej núdzi patriť medzi prvé legislatívne návrhy, ktoré budú premietnutím tejto reformy.²¹

Znevýhodnenie vyplývajúce z navrhovaných právnych úprav nemožno objektívne odôvodniť legitímnym cieľom dosahovaným prostriedkami, ktoré

20 V prípade Poradne pre občianske a ľudské práva proti ZŠ s MŠ Šarišské Michaľany, 20 Co 125/2012, 20 Co 126/2012, sa sudca senátu prešovského krajského súdu stotožnil s definovaním ľudskej dôstojnosti českého ústavného súdu, kedy k porušeniu ľudskej dôstojnosti dochádza vtedy, keď sa konkrétny jednotlivec v dôsledku štátnej moci dostáva do role objektu a stáva sa výlučne prostriedkom „a je umenšen do podoby druhovej zamiteľnej veličiny,“ s. 20, dostupné na <http://poradna-prava.sk/wp-content/uploads/2012/11/PDF-129-MB.pdf>

21 Pozri napríklad <http://romovia.sme.sk/c/6842711/pollak-predlozi-prve-zakony-chce-zmenu-v-davkach.html>

spĺňajú podmienku nevyhnutnosti a primeranosti. Aj keď možno považovať cieľ návrhov, t.j. „aktívna účasť občana na riešení hmotnej núdze“ a „podpora výchovy, vzdelávania a všestranného rozvoja dieťaťa pri plnení školskej dochádzky“ za legitímne, zvolené prostriedky nespĺňajú podmienku nevyhnutnosti ani primeranosti. Ako sme argumentovali vyššie, spôsob podmieňovania vyplácania základnej dávky v hmotnej núdzi je formou nútenej práce. Nemožno ho považovať ani za nevyhnutný, ani za primeraný prostriedok. Sankcionovanie detí za porušenie arbitrárných a legislatívne nezadefinovaných školských poriadkov tak, že budú ohrozené ich práva na základné prežitie, v žiadnom prípade nespĺňa podmienky nevyhnutnosti a primeranosti.

Z týchto dôvodov považujeme navrhované ustanovenia za nepriamu diskrimináciu v prístupe k sociálnym výhodám a sociálnej ochrane podľa ustanovenia čl. 3 písm. e) a písm. f) rasovej smernice.

DISKRIMINÁCIA Z DÔVODU INÉHO STATUSU

Navrhovaná právna úprava podľa §10 ods. 3 a podľa §12 je v rozpore s čl. 26 Paktu o občianskych a politických právach, podľa ktorého „*všetci sú si pred zákonom rovní a majú právo na rovnakú ochranu zákona bez akýchkoľvek diskriminácie. Zákon zakáže akúkoľvek diskrimináciu a zaručí všetkým osobám rovnakú a účinnú ochranu proti diskriminácii z akýchkoľvek dôvodov, napr. rasy, farby, pohlavia, jazyka, náboženstva, politického alebo iného presvedčenia, národnostného alebo sociálneho pôvodu, majetku a rodu.*“

Navrhované ustanovenia vytvárajú tri skupiny poberateľov dávok v hmotnej núdzi:

1. poberateľov základnej dávky pomoci v hmotnej núdzi, ktorým nebola poskytnutá možnosť menších obecných služieb či dobrovoľníckej práce, a teda **nemusia odpracovať základnú dávku**,
2. poberateľov základnej dávky pomoci v hmotnej núdzi, ktorým bola poskytnutá možnosť menších obecných služieb či dobrovoľníckej práce, a teda **musia odpracovať základnú dávku**,
3. poberateľov základnej dávky pomoci v hmotnej núdzi, ktorí majú možnosť zúčastňovať sa aktívnej činnosti podľa §12, a teda **nemusia odpracovať základnú dávku a súčasne majú nárok na aktívny príspevok nad rámec základnej dávky**.

Nie všetci dlhodobo nezamestnaní uchádzači o zamestnanie majú možnosť zúčastniť sa aktívnych prác. Tí, ktorí sa zúčastňujú aktívnych prác nebudú mať povinnosť účasti na menších obecných službách či dobrovoľníckych službách na „odpracovanie“ základnej dávky. Vytvorí sa tým diskriminačná situácia, kedy by niektorí mali možnosť získať aktívny príspevok nad rámec základnej dávky bez toho, aby ju museli odpracovať. Tí, ktorí by nemali možnosť nastúpiť na aktívne práce by nielen nemali možnosť získať aktívny príspevok, ale museli by odpracovať aj základnú dávku v hmotnej núdzi. V odlišnej situácii budú tiež tí, ktorým by bola ponúknutá účasť na menších obecných službách či dobrovoľníckej činnosti a museli by základnú dávku odpracovať, a tými, ktorým by takáto účasť ponúknutá nebola. Je zjavné, že obyvatelia odkázaní na pomoc v hmotnej núdzi sa môžu ocitnúť vo výrazne odlišnej situácii tak vzhľadom na výšku finančnej podpory, ako aj rozsahu vykonávanej práce bez ohľadu na ich vlastné rozhodnutie. Naopak, o tom, či sa poberatelia dávok v hmotnej núdzi ocitnú v jednej z troch kategórií s nerovnými pravidlami podpory, rozhodujú úrady práce spoločne s obcami. Máme za to, že ani takáto diferenciácia nespĺňa podmienky primeranosti a nevyhnutnosti s cieľom aktivácie v hmotnej núdzi, ba práve naopak, vytvára priestor na zneužívanie. V tomto ohľade preto považujeme navrhované opatrenia za porušenie čl. 26 Paktu o občianskych a politických právach, ktorý chráni pred diskrimináciou na základe „inénoho statusu,“ vrátane bydliska, vo vzťahu k akýmkoľvek právam zaručeným v právnych poriadkoch signatárskych štátov.

PRÁVA DIEŤAŤA

Spôsob sankcionovania podľa navrhovaného §10 ods. 3 je tiež v rozpore s čl. 2 ods. 1 v spojitosti s čl. 6 ods. 2, čl. 26 a čl. 27 Dohovoru o právach dieťaťa. Navrhovateľ predpokladá, že povinné osoby, ktoré sa nezúčastnia menších obecných alebo dobrovoľníckych prác budú mať zníženú základnú dávku pomoci v hmotnej núdzi o 60,50 €. **Týmto spôsobom sa najmä maloleté deti môžu ocitnúť bez akéhokoľvek príjmu, čím dôjde k porušeniu ich práv na všestranný rozvoj, sociálne zabezpečenie a životnú úroveň.** V tomto ohľade budú znevýhodnené z dôvodu svojej etnicity,²² ako aj etnicity ich rodičov. ■

22 Pozri argument o nepriamej diskriminácii na základe etnicity vyššie.

Televízie zvyknú ponúkať predvolebné diskusie, v ktorých majú jednotliví kandidáti možnosť prezentovať svoje volebné programy a sľuby. Inak tomu nie je ani tento rok pred blížiacimi sa voľbami do orgánov samosprávnych krajov. Tento rok však postup súkromnej televízie TA3 vyvolal miernu polemiku o tom, kto by mal či nemal v takýchto diskusiách dostávať priestor. Jedným z hostí debaty venovanej župným voľbám sa totiž 29. októbra stal líder extrémnej pravice, ktorý kandiduje na post predsedu Banskobystrického kraja za stranu Ľudová strana – Naše Slovensko. TA3 pozvala do debaty všetkých riadnych kandidátov na župana v Banskobystrickom kraji. Keďže ĽSNS je (nepochopiteľne) ešte stále legálnou politickou stranou, jej líder kandiduje v súlade so zákonom. Televízia podľa jej vyjadrení postupovala úplne štandardne. Predseda licenčnej rady pre portál www.omeiach.com povedal, že „všetci by mali mať priestor predstaviť svoje názory“. TA3 sa ďalej odvolala na zákon o vysielaní a retransmisii, podľa ktorého jej vysielateľ povinný zabezpečiť všestrannosť informácií a názorovú pluralitu.¹ To je nepochybne pravda, avšak to nie je jediná stránka príbehu.

V tomto prípade ide o náročné vyvažovanie niekoľkých práv a slobôd – práva na informácie, slobodu slova, ale aj ochranu pred šírením a podnecovaním rasovej nenávisť. Tieto práva sa môžu dostať do konfliktu a je potrebné hľadať medzi nimi primeranú rovnováhu. V tomto kontexte si dovoľujeme upozorniť na jedno z prelomových rozhodnutí Európskeho súdu pre ľudské práva (ESLP) v prípade *Jersild v. Dánsko*.² *Jersild* je novinár, ktorý pre dánsku televíziu pripravil reportáž o extrémistickej skupine Greenjackets v Kodani s cieľom poukázať na problém silnejších xenofóbnych a rasistických postojov voči imigrantom. V reportáži dostali priestor traja členovia takejto skupiny, pričom z ich úst odznelo množstvo ponižujúcich a rasistických vyjadrení na adresu imigrantov. Za tieto vyjadrenia boli napokon aj trestne stíhaní a odsúdení. Dánske súdy však odsúdili aj samotného novinára, a to na základe obvinenia, že napomáhal šíreniu rasistickej ideológie a podnecovaniu rasovej neznášanlivosti. Oslobodil ho až ESLP, ktorý dôvodil tým, že rasistické vyjadrenia, ktoré odzneli v reportáži boli vhodne kontextualizované – televízia zarámcovala reportáž ako príspevok o **probléme** rasizmu a extrémizmu a **novinár sa počas rozhovoru s členmi extrémistickej skupiny od ich vyjadrení veľmi jasne distancoval**.

Už pri samotnom zdôvodňovaní účasti ultrapravicového extrémistu na predvolebnej debata mohla televízia využiť priestor na to, aby sa distancovala od agendy tejto strany, ktorá je všeobecne známa. Namiesto toho argumentovala zabezpečením objektívnych informácií, ktoré si však zjavne zamieňa s nekritickým poskytovaním informácií. Týmto netvrdíme, že o rasizme a extrémistických vyjadreniach nemožno informovať, avšak takéto informácie musia byť nevyhnutne podané vyváženým a komplexným spôsobom, ktorý poukáže na ich spoločenskú škodlivosť. Túto úlohu televízia nespĺnila už pred samotnou diskusiou.

Ako sa však zachovali moderátori diskusnej relácie Téma dňa vo vzťahu k faktu, že v ich štúdiu sedí líder extrémne pravicovej strany tváriaci sa ako bežný občan kandidujúci na predsedu Banskobystrického kraja? V rámci debaty nebol vytvorený priestor na to, aby moderátori mohli upozorniť na extrémistickú ideológiu ĽSNS, keďže ani pri predstavovaní ostatných kandidátov nešpecifikovali ideologické východiská strán, ktoré reprezentovali. Líder

1 <http://www.omeiach.com/tv/item/2671-ta3-pozvala-do-ziveho-vysielania-mariana-kotlebu>
2 *Case of Jersild v. Denmark*, Application no. 15890/89, 23. september 1994.

extrémistov hral úlohu štandardného politika pomerne zručne a venoval sa témam, ktoré boli určené moderátormi. Ultrapravicové názory, ktorými vstúpil do povedomia verejnosti, naznačil len v niekoľkých momentoch, avšak moderátor včas zakročil a upozornil ho na to, aby neprekračoval hranice zákona. V tomto ohľade televízia skôr vytvorila priestor na to, aby sa extrémista prezentoval ako bežný, mainstreamový politik bez toho, aby upozornila na spoločenskú škodlivosť ideológie jeho strany, ktorá je ich primárnou agendou a s ktorou v skutočnosti vstúpila na politickú scénu.³

Žiadna sloboda, ktorá sa prejavuje navonok, ako napríklad sloboda prejavu, nie je absolútna. Môže sa dostať do konfliktu s právami iných. Sloboda prejavu obsahuje aj značnú mieru zodpovednosti. V prípade masmédií to vzhľadom na ich mienkotvorný potenciál platí dvojnásobne. TA3 akoby pozabudla na to, že zákon o vysielaní a retransmisii hovorí aj o zákaze znevažovania a hanobenia na základe pohlavia, rasy, farby pleti, jazyka, viery a náboženstva, politického či iného zmýšľania, národného alebo sociálneho pôvodu, príslušnosti k národnosti alebo k etnickej skupine. Aj keď tento kandidát za ĽSNS v debata priamo neporušil spomínané ustanovenie zákona o vysielaní a retransmisii, problémom je jeho účasť v predvolebnej debata bez toho, aby jeho vyjadrenia boli uvedené do ideologického kontextu, z ktorého vychádza. Bez upozornenia na spoločenskú neprijateľnosť jeho rasistických a extrémistických názorov, ktorými sa inak nikdy netajil, to môže naznačiť, že hodnotové východiská kandidátov na verejné funkcie v tejto krajine nie sú podstatné. Takýto postup zároveň zvyšuje riziko zamieňania extrémistov za štandardných politikov a prakticky umožňuje ich postupný prienik z okraja do centra politickej scény.

Domnievam sa, že základným problémom tejto debaty nie je účasť lídra extrémnej pravice v televíznej debata, ale samotný fakt, že strana ako ĽSNS, ktorá svoj program stavia na nenávisť a potláčaní práv rôznych skupín (od Rómov, cez homosexuálov až po Židov), ešte stále existuje a môže sa zúčastňovať štandardných politických procesov. Túto stranu pritom spomína aj Správa o plnení úloh vyplývajúcich z Koncepcie boja proti extrémizmu s aktualizáciou úloh za rok 2012, keď konštatuje čoraz silnejší prienik extrémistických skupín na štandardnú politickú scénu.⁴ Správa uvádza, že strana sa hlási k nacionalizmu a cudzie jej nie sú ani rasistické a xenofóbne názory. Ministerstvo vnútra “filozofiu” tejto strany síce zhodnotilo mimoriadne mierne, o názorovej orientácii jej členov však zjavne nepochybuje, keď jej aktivity spája so známymi neonacistickými organizáciami a hnutiami. Konštatovanie radikalizácie však nestačí. Je otázne, prečo ministerstvo vnútra voči tejto strane ešte nezakročilo. Zdá sa, že riešenia sa tak skoro nedočkáme, keď extrémistické výroky krajnej pravice na adresu Rómov legitimizuje svojím nekontextuálnym rozhodnutím aj Najvyšší súd SR.⁵

Namiesto vytlačania extrémistických názorov sa tak stávame svedkami ich postupného mainstreamingu. Niet sa čomu čudovať. Radikálna rétorika sa stáva normou aj u bežných politikov. Len jej trošku obrúsili ostré hrany, aby ich “ľudskoprávni svätoškári” nemohli obviňovať z porušovania zákonov. ■

3 Podľa informácií, ktoré ĽSNS uvádza na svojej webstránke je táto agenda aj ich programom v nadchádzajúcich voľbách.

4 Dostupné na http://www.rokovania.sk/File.aspx/ViewDocumentHtml/Mater-Dokum-149606?prefixFile=m_

5 <http://www.topky.sk/cl/10/1349248/Helsinsky-vybor--Najvyssi-sud-legitimizoval-pozivovanie-Romov>

KĽUKATÁ CESTA K SPRAVODLIVOSTI V PRÍPADOCH POLICAJNÉHO NÁSILIA

ŠTEFAN IVANCO

Objavujú sa na Slovensku prípady policajného násillia? A čelia Rómovia a Rómky u nás policajnej brutalite vo väčšej miere ako ostatní? Ak by sme v rozhodnutiach všeobecných súdov pátrali po tom, koľko príslušníkov polície bolo za ostatné roky odsúdených za nezákonné konanie tohto druhu, veľa ich zrejme nenájdeme a všetko by sa mohlo zdať v najlepšom poriadku. No ako neraz pripomenuli medzinárodné ľudskoprávne inštitúcie, ak isté prejavy porušova-

nia ľudských práv nie sú kompetentnými štátnymi orgánmi dokumentované alebo sú dokumentované len v malej miere, vonkoncom to nemusí znamenať ideálny stav. Môže ísť naopak o vážny signál, že poškodené osoby nemajú k príslušným štátnym orgánom dostatočnú dôveru, nemajú dosť informácií o možnostiach právnej ochrany, či majú obavy z možnej viktimizácie. Rovnako platí, že ak vysoký počet prejednávanych prípadov porušovania ľudských práv

nekončí potrestaním páchatela a priznaním zodostučinenia pre poškodeného, môže to znamenať, že štátne orgány zabezpečujúce prístup k spravodlivosti jednoducho nefungujú dostatočne dobre. Obávam sa, že tieto súvislosti sú vo vzťahu k výskytu policajného násillia na Slovensku viac než relevantné. Na otázku, či príslušníci rómskej menšiny u nás naozaj čelia zvýšenému riziku takéhoto nezákonného konania, v skratke odpoviem slovami bývalého sudcu Európskeho súdu pre ľudské práva Giovannioho Bonella, ktorý vo svojom známom nesúhlasom stanovisku v prípade *Anguelova proti Bulharsku* z roku 2002 týkajúceho sa úmrtia mladého Róma počas policajného zadržania trocha uštipačne poznamenal: „Našťastie sa so železnou pravidelnosťou stáva znevýhodneným minoritným skupinám, ale len ako dôsledok žičlivej náhody...”

DOČKAJÚ SA OBETE POLICAJNEJ BRUTALITY SPRAVODLIVOSTI?

V posledných pár rokoch som v rámci svojej práce v Poradni pre občianske a ľudské práva hovoril s mnohými Rómami a Rómkami, ktorí popisovali prípady policajnej brutality voči nim alebo ľuďom v ich blízkom okolí. Rovnako som hovoril s mnohými, ktorí podľa ich vlastných slov čelili nejakej forme fyzického či psychického nátlaku počas policajného vypočúvania. Vo viacerých prípadoch bolo násillie príslušníkov polície namierené voči rómskym deťom. V niektorých prípadoch poškodení uvádzali, že policajné násillie voči nim bolo sprevádzané aj hanobiacimi verbálnymi prejavmi, ktoré súviseli s ich etnickou príslušnosťou. Každé takéto tvrdenie by si nepochybne zaslúžilo dôsledné vyšetrovanie, ktoré by preukázalo, či došlo alebo nedošlo k nezákonnému konaniu. Väčšina z uvádzaných prípadov sa však stala s určitým časovým odstupom a prakticky bez dôkazov či svedkov. Poškodení majú navyše celkom pochopiteľne mnohokrát obavy domáhať sa svojich práv voči príslušníkom polície. Napriek tomu sme však za ostatné obdobie v tejto oblasti poskytovali či aktuálne poskytujeme právnu pomoc vo viacerých právnych konaniach pre vyše 20 poškodených osôb. Prípady policajného násillia vo všeobecnosti zapadajú do definičného rámca neľudského či ponižujúceho zaobchádzania alebo trestania v zmysle Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd a ako také si od signatárskych štátov tejto medzinárodnej zmluvy vyžadujú zvláštnu pozornosť. Procedúra ich vyšetrovania musí spĺňať kritériá týkajúce sa nezávislosti a nestranosti, primeranosti a dôslednosti, rýchlosti, verejnej kontroly a zaangažovania poškodených, ktoré vyplývajú z rozsiahlej judikatúry Európskeho súdu pre ľudské práva v tejto oblasti. Štrasburský súd svojimi rozhodnutiami určuje aj kritériá pre vyšetrovanie možného rasového motívu v takýchto prípadoch.¹ Pri pohľade na kvalitu práce domácich orgánov činných v trestnom konaní v prípadoch policajného násillia, do ktorých sme boli právne zaangažovaní, žiaľ nenájdeme veľa dôvodov na radosť. Nádeje drvivšej väčšiny poškodených osôb, ktoré sa rozhodli domáhať spravodlivosti, vo všeobecnosti končia hneď vo fáze vyšetrovania prípadu, ktoré má u nás na starosti Sekcia kontroly a inšpekčnej služby Ministerstva vnútra (ďalej len „inšpekcia“). Z hľadiska naplnenia spomínaných kritérií štrasburského súdu pre vyšetrovanie prípadov policajného násillia ukazuje vyšetrovacía činnosť inšpekcie nedostatky vo viacerých ohľadoch.

Inšpekcia až príliš často odmieta sťažnosti, týkajúce sa policajného násillia od poškodených osôb alebo tretích strán, ako zjavne nedôvodné - bez začatia trestného stíhania a na základe obmedzených vyšetrovacích úkonov. Vyšetrovanie tak vlastne končí ešte skôr, ako sa riadne začalo.² V zmysle zákona je pritom vyšetrovací orgán povinný iniciovať trestné stíhanie bezodkladne, ak z prijatých opísaných skutočností vyplýva, že došlo k spáchaniu trestného činu. Samozrejme, nemožno vylúčiť, že mnohé z hlásených prípadov tohto druhu môžu byť neopodstatnené a že dôkazná situácia v mnohých z nich je skutočne limitovaná. No vyšetrovací orgán jednoducho musí vyvinúť všetko potrebné úsilie a podniknúť všetky odôvodnené vyšetrovacie kroky pred tým, ako napokon vznesie obvinenie voči konkrétnej osobe pre podozrenie zo spáchania trestného činu

1 Pre stručný prehľad týchto kritérií bližšie pozri analytický materiál: Kritéria pre vyšetrovanie trestnej činnosti polície s osobitným motívom národnostnej, etnickej alebo rasovej nenávisťi. Poradňa pre občianske a ľudské práva. 2012. Dostupné na: <http://poradna-prava.sk/wp-content/uploads/2012/05/PDF-319-KB.pdf>

2 Inšpekcia vedie štatistiku prijatých podaní zadržaných, zaistených a obvinených osôb na zranenia, ktoré im podľa ich vyjadrenia boli spôsobené príslušníkmi Policajného zboru. Podľa údajov z posledných rokov, v roku 2010 inšpekcia prijala 184 sťažností tohto druhu, z ktorých približne 84% bolo odmietnutých bez iniciovaného trestného stíhania. V roku 2011 prijala 168 sťažností tohto druhu z ktorých približne 89% bolo odmietnutých bez iniciovaného trestného stíhania. V minulom roku 2012 prijala 158 sťažností tohto druhu a bez iniciovania trestného stíhania odmietla približne 83% z nich. Údaje sú zverejnené v každoročných správach o trestnej činnosti príslušníkov policajného zboru, ktoré sú dostupné na internete: <http://www.minv.sk/?posobnost-inspekcej-sluzby-na-useku-inspekcej-sluzby>

alebo daný prípad definitívne odloží. Ako mnohokrát pripomenul štrasburský súd, je obzvlášť dôležité, aby vyšetrovanie prípadov neľudského a ponižujúceho zaobchádzania prebiehalo od samého začiatku účelne a bez zbytočných prietahov tak, aby bolo možné zabezpečiť čo najlepšiu kvalitu dôkazov.

(NE)ZÁVISLOSŤ VYŠETROVANIA POLICAJNÉHO NÁSILLIA

Z našich skúseností vieme, že aj v prípadoch, kde inšpekcia napokon začne trestné stíhanie, sa objavujú zjavné nedostatky z hľadiska primeranosti a dôslednosti vedeného vyšetrovania. Inšpekcia sa v nami riešených prípadoch nie vždy dostatočne vyrovnala s rozporami vo výpovediach poškodených a trestne stíhaných príslušníkov polície. Rovnako nie vždy vynaložila potrebné úsilie smerujúce k vyhľadaniu a vypočútiu všetkých relevantných svedkov a mala tendenciu neodôvodnene prisudzovať vyššiu kredibilitu výpovediam policajtov ako výpovediam poškodených. Zdá sa, že inšpekcia má sklon prisudzovať dôležitosť aj výpovediam či správam nadriadených príslušníkov polície, ktorí môžu vyhodnocovať zákonnosť a primeranosť policajného zákroku či použitých donucovacích prostriedkov u svojich podriadených. Takéto hodnotenie nadriadených však nemôže byť pre inšpekciu smerodajné, pretože nie je nezávislé. Treba zdôrazniť, že nedostatky v naplnení požiadaviek štrasburského súdu, kladené na nezávislosť vyšetrovania prípadov policajného násillia, sú zakorenené už v samotných inštitucionálnych základoch súčasného fungovania inšpekcie. Európsky súd vo svojej rozhodovacej činnosti zreteľne uviedol, že nesmie existovať žiadny inštitucionálny a hierarchický vzťah medzi vyšetrojúcim orgánom a osobami, voči ktorým je vyšetrovanie vedené. Postavenie inšpekcie v rámci štruktúry ministerstva vnútra preto vyvoláva otázky a miera jej nezávislosti je dlhodobou terčom kritiky zo strany viacerých medzinárodných inštitúcií.

Ďalším štátnym orgánom, ktorému sa poškodený v prípadoch policajného násillia v snahe o dosiahnutie spravodlivosti nevyhne, je prokuratúra. Tá okrem iného vykonáva formálny dohľad nad vyšetrovaním zo strany inšpekcie. V prípade, že inšpekcia pri vyšetrovaní nejakým spôsobom pochybí, môže poškodená osoba (v šibeničnej lehote troch dní vrátane víkendů) podať na príslušnej prokuratúre sťažnosť proti postupu a/alebo rozhodnutiu vyšetrovateľa inšpekcie. Podľa našich skúseností prokuratúra pri naozaj výrazných nedostatkoch vo vyšetrovaní dokáže zasiahnuť. V niektorých nami riešených prípadoch zrušila rozhodnutie vyšetrovateľa inšpekcie a nariadila mu začať trestné stíhanie alebo v už začatom vyšetrovaní pokračovať a vyšetriť prípad dôslednejšie. Aj ona má však pri posudzovaní svoje limity a niektoré nedostatky vo vyšetrovaní prehliada. V prípade, že na základe vyšetrovania, vykonaného vyšetrovateľom inšpekcie, napokon prokuratúra podá obžalobu - prípad policajného násillia sa dostane na súd, ktorý rozhodne o vine alebo nevine obžalovanej osoby. Tak ďalej v rámci trestného konania pokročí zrejme len nepatrný zlomok vyšetrovaných prípadov. Známy medializovaný prípad týrania šiestich rómskych chlapcov na policajnej stanici v Košiciach z roku 2008 je za ostatné roky s najväčšou pravdepodobnosťou vôbec jediným svojho druhu, v ktorom boli príslušníci polície obžalovaní z trestného činu zneužitia právomoci verejného činiteľa s osobitým rasovým motívom. Tento prípad žiaľ len demonštruje, aké obrovské problémy v prístupe k spravodlivosti môžu napokon na poškodenú osobu v prípadoch policajného násillia čakať v súdnej sieni. Prípad je na súde prakticky už viac ako tri roky. Viacero hlavných pojednávaní súd odročil, pretože sa vždy niektorý z obžalovaných príslušníkov polície ospravedlnil a nesúhlasil s vykonaním hlavného pojednávania v neprítomnosti. Po viac ako troch rokoch súd navyše musí zopakovať už predtým vykonané dôkazy, vrátane výsluchov poškodených, pretože došlo k zmene členky senátu a obžalovaní nesúhlasili s pokračovaním konania. Je len smutnou iróniou, že súd napokon rozhodol o nezákonnosti videonahrávky podstatnej časti namietaného nezákonného konania - dôkazu, ktorý bol jedným z tromfov prokuratúry, o ktorý opierala svoju obžalobu a zrejme aj nezanedbateľným dôvodom, prečo sa tento prípad vôbec dostal až pred súd. V zmysle medzinárodných záväzkov je štát povinný zabezpečiť účinný prístup k spravodlivosti v prípadoch porušovania ľudských práv od podania sťažnosti až po konečné rozhodnutie súdu. Inak sa pomyselná cesta k spravodlivosti pre poškodených v prípadoch policajného násillia bude naďalej končiť až v Štrasburgu.

Tento text zďaleka nestačí na popisovanie všetkých zmien, potrebných na zabezpečenie účinnejšieho prístupu k spravodlivosti v prípadoch policajného násillia. Je však viac než zrejmé, že mechanizmus vyšetrovania trestnej činnosti príslušníkov polície - a špecificky tej násillnej - nie je s ohľadom na medzinárodnoprávne záväzky v dnešnej podobe udržateľný. Nová zreformovaná inštitúcia na vyšetrovanie trestnej činnosti príslušníkov polície by mala stáť plne mimo štruktúry ministerstva vnútra a byť v plnej miere zodpovedná za vyšetrovanie všetkých prípadov naznačujúcich neľudské a ponižujúce zaobchádzanie, ako aj prípadov s možným rasovým motívom konania. Na jej najvyšších riadiacich

postoch by nemali pôsobiť osoby, ktoré v minulosti pracovali v štruktúrach polície. Jej činnosť musí byť transparentná a cielene smerovať k posilneniu dôvery občanov vo vyšetrovanie trestnej činnosti príslušníkov polície. Všetky osoby zaangažované v rámci trestného konania počnúc vyšetrovateľmi, prokurátormi, znalcami z odboru medicíny a psychológie a končiac sudcami by mali detailne ovládať kritériá pre vyšetrovanie prípadov mučenia, krutého, neľudského a ponižujúceho zaobchádzania alebo trestania, vyplývajúce z judikatúry štrasburského súdu a rozsiahleho Istanbulskeho protokolu OSN v tejto oblasti. Šance poškodených domôcť sa spravodlivosti v prípadoch poli-

cajného násillia by okrem iného obrovsky zlepšila zdanlivo jednoduchá vec - ak by sa čo najviac policajtov, ktorí vykonávajú svoju prácu čestne, konečne zbavilo akejsi nepochopiteľnej kolegiálnej solidarity a začali svedčiť proti svojim kolegom, ktorí zákon porušujú. No v čase, keď aj najvyšší predstavitelia polície a ministerstva vnútra verejne prejavujú istú latentnú toleranciu k „rzným zásahom“ v rómskych osadách, sa toho asi len tak nedočkáme. Faktom je, že čím lepší bude prístup k spravodlivosti pre poškodené osoby, tým väčšia bude ich odvaha a motivácia nebyť ticho a brániť sa právnou cestou, čo v konečnom dôsledku prispeje k prevencii vzniku týchto prípadov v našej spoločnosti. ■

POSLANCI ODIGNOROVALI MIMORIADNU SPRÁVU OMBUDSMANKY O ZÁVAŽNOM PORUŠOVANÍ ĽUDSKÝCH PRÁV NA SLOVENSKU

ELENA GALLOVÁ KRIGLEROVÁ

Inštitút verejného ochrancu práv v uplynulých dvoch rokoch prešiel výraznými zmenami, ktoré so sebou priniesla zmena na tomto poste koncom roka 2011, kedy sa ombudsmankou stala bývalá sudkyňa Jana Dubovcová. Od roku 2001, kedy bol tento úrad zriadený, bol len neviditeľnou a málo efektívnou zložkou štátneho aparátu, ktorý pristupoval k dodržiavaniu ľudských práv tak, ako to bolo na Slovensku zvykom – laxne a len naoko. Úrad bol zriadený ako podmienka predvstupových rokovaní o členstve SR v Európskej únii. Až donedávna boli výročné správy ombudsmana len súhrnom veľmi povrchno konštatovaných porušení ľudských práv, ktoré sa viac-menej výlučne zameriavali na prieťahy v súdnom konaní. Neviditeľnosť tohto úradu sa prejavila aj vo výskumoch, kde len necelá pätina ľudí poznala tento inštitút.¹

Nová ombudsmanka sa po svojom nástupe ujala svojej funkcie výrazne proaktívnejšie. Už v prvom roku vytyčila viaceré priority, ktorým sa doposiaľ verejný ochranca práv nevenoval ani okrajovo. Sociálne – právna ochrana detí a pomoc maloletým deťom, ktoré sa ocitli v cudzine bez sprievodu rodičov boli hlavnými prioritnými témami roku 2012.

V roku 2013 sa ombudsmanka spolu so svojím tímom právnikov začala zaoberať témami, ktorým doposiaľ žiadny štátny úrad nevenoval adekvátnu pozornosť – porušovanie práv Rómov. Napriek tomu, že mnohé mimovládne aj medzinárodné organizácie neustále a dôrazne poukazujú na závažné porušovania práv a diskrimináciu tejto skupiny občanov Slovenska, štátne inštitúcie boli voči tejto téme akoby imúnne.

Verejná ochrankyňa práv už začiatkom roku 2013 začala pripravovať rozsiahle šetrenie dodržiavania práv rómskych detí na vzdelávanie, pričom konzultovala rôzne aspekty tohto porušovania s mimovládnymi organizáciami a ako základ šetrenia využila rôzne správy a výskumy týchto organizácií. Už predbežné zistenia naznačovali, že správa ombudsmanky do veľkej miery potvrdí všetky zistenia mimovládnych organizácií za uplynulé roky.

Druhou témou, ktorou sa kancelária na základe podnetov zaoberala, bolo násillné vystaňovanie rómskych obydli, pri ktorých posudzovala adekvátnosť postupu dvoch samospráv v konaní voči Rómom.

Tretím podnetom, ktorý kancelária verejnej ochrankyne práv v tomto období obdržala, bol postup pri policajnej akcii v Moldave nad Bodvou, ktorá vyvolala veľkú mediálnu pozornosť. Tento téme sme sa venovali aj my v predchádzajúcom vydaní tohto štvrťročníka.²

Vo všetkých troch prípadoch bolo zistené, že konaním niektorých orgánov došlo a stále dochádza k závažnému porušovaniu práv, ktoré sa navyše týkajú väčšieho počtu osôb, vrátane maloletých (rómskych) detí. Ombudsmanka preto využila svoje právo³ predložiť mimoriadnu správu Národnej rade SR a požiadala o jej prerokovanie na najbližšej schôdzi parlamentu.⁴

Tento krok možno vnímať ako prelomový, pretože prvýkrát v histórii Slovenska nejaký štátny orgán takto otvorene a dôrazne poukázal na systematické a rozsiahle porušovanie práv určitej skupiny osôb a žiadal, aby sa tým zodpovedné inštitúcie seriózne zaoberali.

Je preto dôležité pozrieť sa podrobnejšie na zistenia uverejnené v tejto mimoriadnej správe.

RÓMSKE DETI ČELIA NEROVNAKÉMU ZAOBCHÁDZANIU NA ZÁKLADE SVOJHO PÔVODU

V roku 2013 sa realizoval prieskum na 21 základných a špeciálnych školách. Zistenia z tohto prieskumu v plnej miere podporujú všetky výskumy realizované mimovládnymi organizáciami v uplynulých rokoch na Slovensku. Správa v prvom rade konštatuje veľmi nízke zaškolenie rómskych detí v predškolských zariadeniach (len 15% detí). Ich podiel je oproti tomu výrazne vyšší v tzv. nultých ročníkoch a prípravných ročníkoch základných škôl (až 65% rómskych detí navštevovalo nultý alebo prípravný ročník). Viaceré správy pritom konštatujú, že nulté ročníky bývajú často nástrojom segregácie rómskych žiakov a doposiaľ nebol adekvátne zdokumentovaný ich reálny prínos pre vzdelávanie týchto detí.⁵

Vysoký podiel rómskych detí sa zároveň vzdeláva v špeciálnych triedach alebo špeciálnych školách bez reálnej možnosti vrátiť sa do bežného systému vzdelávania na základe rediagnostiky. Ako uvádza mimoriadna správa, „zaraďenie žiaka do kategórie žiakov so špeciálnymi výchovno-vzdelávacími potrebami predstavuje viac-menej trvalé spojenie s výlučným vzdelávaním v špeciálnej triede/škole.“⁶ Zaraďovanie do špeciálneho systému vzdelávania sa často deje na základe sociálneho pôvodu, pričom vo významnej miere ide práve o rómske deti. Tým je podľa ombudsmanky porušené ich právo na prístup k adekvátnemu vzdelávaniu a zároveň zamedzená možnosť ďalšieho štúdia a prístupu na trh práce.

V prípade rómskych detí dochádza aj k porušeniu práva na vzdelávanie v materinskom jazyku, ktoré garantuje Ústava SR⁷ a upravuje ho aj školský zákon, ktorý hovorí o podpore rozvoja komunikačných schopností v štátnom aj materinskom jazyku. Podporu vzdelávania v materinskom jazyku garantuje školský zákon príslušníkom národnostných menšín a etnických skupín.⁸ Rómčina sa však používa ako podporný nástroj len v dvoch zo skúmaných škôl (dvojazyčná učebnica a predmet „konverzia v rómskom jazyku“). Podľa mimoriadnej správy tak „rómskym deťom nie je umožnené vzdelávanie v materinskom jazyku, ani podporne popri vzdelávaní v štátnom jazyku.“⁹

Treťou závažnou oblasťou, na ktorú mimoriadna správa poukazuje, je pretrvávajúca segregácia rómskych žiakov vo vzdelávaní. V niektorých prípadoch vzniklo podozrenie na umelo vytvárané školské obvody tak, aby zahrňali najmä rómske deti. V niektorých školách boli vytvárané oddelené triedy pre

1 Alena Kotvanová et al., *Vnímanie ľudských práv a zásady rovnakého zaobchádzania u dospelaj populácie v SR* (Bratislava: Slovenské národné stredisko pre ľudské práva, 2009).

2 Jarmila Lajčáková, „Policajný zásah v Moldave nad Bodvou zapadá do logiky vykresľovania Rómov ako hrozby“, *Menšinová politika na Slovensku, 1-2/2013*, dostupné na http://www.cvek.sk/uploaded/files/Mensinova%20politika%20na%20Slovensku%201_2_2013.pdf

3 §24 zákona č. 564/2001 Z.z. o verejnom ochrancovi práv.

4 Verejný ochranca práv, *Mimoriadna správa verejného ochrancu práv o skutočnostiach nasvedčujúcich závažnému porušeniu základných práv a slobôd konaním niektorých orgánov* (2013).

5 Miroslava Hapalová, Elena Gallová Kriglerová (eds.), *O krok bližšie k inklúzii* (Bratislava: Človek v tísi Slovensko a CVEK, 2013)

6 Verejný ochranca práv, *Mimoriadna správa verejného ochrancu práv o skutočnostiach nasvedčujúcich závažnému porušeniu základných práv a slobôd konaním niektorých orgánov* (2013), s. 9

7 Ústava SR, 460/1992, čl.34, odst. 2.

8 §12, ods. 2 zákona č. 245/2008 Z.Z. o výchove a vzdelávaní.

9 Verejný ochranca práv, *Mimoriadna správa verejného ochrancu práv o skutočnostiach nasvedčujúcich závažnému porušeniu základných práv a slobôd konaním niektorých orgánov* (2013), s. 10

žiakov zo sociálne znevýhodneného prostredia. „Nemožno preto vylúčiť, že dochádza k nerovnakému zaobchádzaniu s deťmi na základe ich pôvodu, aj pokiaľ ide o spôsob a podmienky, v akých sú vzdelávané.“¹⁰

NEDOTKNUTEĽNOSŤ OBYDLIA A ZÁSAH V MOLDAVE NAD BODVOU

Kým v prípade prístupu rómskych detí k vzdelávaniu išlo o plánovaný a systematický prieskum realizovaný na 21 vybraných školách, v ďalších dvoch prípadoch išlo o podnety, ktoré boli kancelárii verejnej ochrankyne práv doručené. S predchádzajúcou témou ich spája predovšetkým to, že ide o závažné porušenia práv, ktoré sa týkajú jednej špecifickej skupiny osôb – príslušníkov rómskych komunít.

Preskúmanie týchto podnetov prinieslo závery, že štátne orgány narušili právo obyvateľov na nedotknuteľnosť obydlija v dvoch prípadoch. Pri rómskej osade Nižné Kapustníky došlo k vystaňovaniu obyvateľov rómskej osady. Mesto Košice v písomnom stanovisku uviedlo, že „k vystaňovaniu rómskych obyvateľov pristúpilo po zvážení všetkých rizík vyplývajúcich zo stanoviska regionálneho úradu verejného zdravotníctva, okresného riaditeľstva hasičského zboru a oblastného riaditeľstva železníc SR v Košiciach.“¹¹

Stanoviská týchto úradov konštatovali, že nelegálne obydlia sú pre ich obyvateľov nebezpečné z dôvodu potenciálneho vzniku požiaru, prostredie osady je nezlúčiteľné so zdravým vývojom detí predškolského a školského veku a nelegálne zdržiavanie sa osôb v tejto lokalite ohrozuje bezpečnosť prevádzky železničnej dráhy. Na základe týchto stanovísk boli obyvatelia osady vyzvaní k tomu, aby do štyroch dní opustili svoje obydlia, pričom výzvu im prečítali mestskí policajti. Právny titul tohto úradného konania nebol ani po opätovnej výzve verejnej ochrankyne práv doručený.

Podľa mimoriadnej správy mesto nepostupovalo v súlade so slovenským právnym poriadkom a došlo k neoprávnenému zasahovaniu do práva na nedotknuteľnosť obydlija. Argumentáciu, že v tomto prípade išlo o nakladanie s odpadom, považuje verejná ochrankyňa práv až za cynickú. „Najviac cynický bol postup mesta Košice v situácii, v ktorej sa nachádzali maloleté deti v osade.“¹² Podľa tejto správy zároveň došlo aj k porušeniu Dohovoru o právach dieťaťa.

Druhým podnetom bol policajný zásah v Moldave nad Bodvou, pričom ombudsmanka sledovala len časť týkajúcu sa nedotknuteľnosti obydlija (širšie súvislosti policajného zásahu v Moldave si môžete prečítať v Menšinovej politike na Slovensku 1-2/2013¹³ aj v tomto čísle).

10 Ibid, s. 10

11 Ibid, s. 11

12 Ibid, s. 13

13 Jarmila Lajčáková, „Policajný zásah v Moldave nad Bodvou zapadá do logiky vykresľovania Rómov ako hrozby“, *Menšinová politika na Slovensku*,

Policajti podľa správy nemali zadovážený príkaz na vstup do obydlija, ktorým by sa mohli preukázať pri pátracej akcii po hľadaných osobách. Polícia neexistenciu príkazu obhajovala tým, že „vybavenie povolenia je zložité, pretože v osade je ťažké zistiť mená vlastníkov.“¹⁴ Policajti zároveň uviedli, že do obydlija nevstupovali, lebo obyvatelia počas akcie boli vonku a boli natoľko agresívni, že museli použiť donucovacie prostriedky. Rómovia naopak uviedli, že policajti vtrhli do ich obydlija bez povolenia, prikázali mužom, aby vyšli von a tam ich zbili. Zistenia tejto mimoriadnej správy uvádzajú, že policajná akcia nemohla prebehnúť tak, ako uvádza polícia. Polícia zasiahla do práv osôb na nedotknuteľnosť obydlija, pretože nedisponovala príkazom na vstup do obydlija ani na domovú prehliadku. „Polícia nemôže ignorovať základné práva osôb, keď sa jej to z nejakých dôvodov hodí. Takéto zistenie je vážny signál na prehodnotenie kontrolného mechanizmu vo vzťahu k jej činnosti.“¹⁵

ŠTÁT SA K SPRÁVE OMBUDSMANKY POSTAVIL LAXNE

Vzhľadom na všetky uvedené zistenia sa verejná ochrankyňa práv rozhodla predložiť túto správu na rokovanie národnej rady. Najprv však správu prerokoval Výbor pre ľudské práva a národnostné menšiny, ktorý túto správu neodporučil zaradiť na najbližšie rokovanie národnej rady.

Vzhľadom na to, k akým závažným porušeniam práv skupiny osôb došlo a stále dochádza, je možné považovať tento prístup štátu za vážne nerešpektovanie úradu verejnej ochrankyne práv a jej činnosti. Ukazuje sa, že súčasná ombudsmanka je osamelou bežkyňou v systéme štátnej správy, keďže ako jediná sa snaží dôrazne poukazovať na systémovú diskrimináciu Rómov (a iných občanov) na Slovensku. Návrh na prerokovanie mimoriadnej správy národnou radou bol prvým a veľmi dôležitým pokusom o poskytnutie reálnej spätnej väzby na činnosť verejných orgánov správy štátu. Je o to dôležitejší, že išlo o správu štátnej inštitúcie. Ombudsmanka vyjadrila presvedčenie, že táto správa bude na niektorom z ďalších rokovaní parlamentu prerokovaná. Ale nechota a ignorancia, s akou poslanci k správe pristúpili, poukazuje na pretrvávajúcu ignoranciu voči dodržiavaniu ľudských práv na Slovensku.

Viacere mimovládne organizácie vrátane CVEKu správu ombudsmanky podporili a potvrdili jej závery. Zároveň sa vyjadrili, že v súčasnej dobe je kľúčové, aby sa takouto dôležitou správou začali zaoberať aj poslanci Národnej rady SR a iné štátne orgány, ktoré nesú zodpovednosť za dodržiavanie ľudských práv na Slovensku. ■

1-2/2013, dostupné na http://www.cvek.sk/uploaded/files/Mensinova%20politika%20na%20Slovensku%201_2_2013.pdf

14 Verejný ochranka práv, *Mimoriadna správa verejného ochranku práv o skutočnostiach nasvedčujúcich závažnému porušeniu základných práv a slobôd konaním niektorých orgánov* (2013), s. 13.

15 Ibid, s. 15

VLÁDNA SPRÁVA JE NEÚPLNÝM OBRAZOM O OCHRANE PRÁV MENŠÍN

„Úplná a efektívna rovnosť medzi príslušníkmi národnostných menšín a osobami patriacimi k väčšine je zabezpečená vo všetkých oblastiach hospodárskeho, spoločenského, politického a kultúrneho života.“¹ To tvrdí tretia veta nedávno schválenej vládnej správy o postavení a právach národnostných menšín za rok 2012.²

„Tvrdenie o efektívnej rovnosti je ťažko obhájiteľné, a to najmä (ale nielen) v prípade významnej časti príslušníkov rómskej menšiny, ktorí v dôsledku viacerých faktorov čelia omnoho väčším socio-ekonomickým nerovnostiam než príslušníci iných menšín.“

Vo svojej druhej časti, ktorá sa venuje spoločensko-hospodárskemu postaveniu národnostných menšín, pritom správa paradoxne pomerne detailne

1 Správa o postavení a právach a národnostných menšín, za rok 2012 prijatá uznesením Vlády SR č. 605/2013 dňa 16. 10. 2013, s.4

2 *Most si zakladá vlastnú radu pre menšiny, postoj vlády k menšinám sa mu nepáči*. SME, 16.10. 2013, online <http://www.sme.sk/c/6972785/most-si-zaklada-vlastnu-radu-pre-mensiny-postoj-vlady-k-mensinam-sa-mu-nepaci.html>

JARMILA LAJČÁKOVÁ

poukazuje na množstvo nerovností vyplývajúcich napríklad z regionálnych disparít. Práve táto časť, ktorá má čiastočne ambíciu prierezovo zhodnotiť postavenie príslušníkov a príslušníčok národnostných menšín, je najpresvedčivejšia. Okrem etnickej príslušnosti berie do úvahy aj náboženskú, kvalifikačnú, či vekovú štruktúru príslušníkov národnostných menšín. Tvrdenie o efektívnej rovnosti je však ťažko obhájiteľné, a to najmä (ale nielen) v prípade významnej časti príslušníkov rómskej menšiny, ktorí v dôsledku viacerých faktorov (napr. chudoba v regiónoch) čelia omnoho väčším socio-ekonomickým nerovnostiam než príslušníci iných menšín.

Hoci úvodná veta môže byť vnímaná len ako detail, je symptomatická pre celkový charakter správy. Správa je totiž až podivuhodne slepá k zjavným nedostatkom ochrany menšín na Slovensku.

Na zavádzajúci charakter správy upozornil bývalý splnomocnenec pre menšiny László Nagy, ktorý z tejto pozície nedávno odstúpil.³ Ako uviedol vo svojich vy-

3 O jeho odstúpení sme písali v predchádzajúcom vydaní Menšinovej politiky: Jarmila Lajčáková, „Odstúpenie splnomocnenca pre národnostné menšiny

jadreniach pre médiá, súčasné vedenie úradu splnomocnenca pre národnostné menšiny zo správy vypustilo niekoľko zásadných tvrdení týkajúcich sa práve ochrany menšín. Vynechaná bola údajne kritika zníženia počtu menšinových poslancov v NRSR, ako aj návrh na zníženie hranice zvoliteľnosti pre menšinové strany. Neprekvapuje, že prijaté znenie správy viní zo zníženia počtu menšinových poslancov práve obeť, teda menšiny a ich údajnú roztrieštenosť.⁴ Ešteže slovenská opozícia vykazuje toľko jednotnosti a Slovákov je v štáte majorita.

Pôvodná správa tiež navrhovala používanie menšinových jazykov na zasadnutí pléna a výborov NRSR. Táto štandardná požiadavka a prax bola zjavne neakceptovateľná pre vládu Slovákov, ktorí nezakladali štát pre menšiny.

Správa, ktorá môže vyvolávať klamlivú domnienku uspokojivého stavu ochrany menšinových práv ďalej unikla významná inštitucionálna zmena v roku 2012. Tou bolo zrušenie postu podpredsedu vlády pre ľudské práva a národnostné menšiny a jeho nahradenie úradom splnomocnenca pre národnostné menšiny s výrazne nižšími právomocami, čo potvrdilo odstúpenie László Nagya. Vyvážené zhodnotenie takejto inštitucionálnej zmeny by sme očakávali márne. Pritom práve vytváranie možností na reálnu participáciu menšín na rozhodovaní o veciach, ktoré sa ich týkajú, je u nás najviac zanedbávaným menšinovým ústavným právom.

„Vytváranie možností na reálnu participáciu menšín na rozhodovaní o veciach, ktoré sa ich týkajú, je u nás najviac zanedbávaným menšinovým ústavným právom. Autori správy však ako príklad zvyšovania participácie menšín na výkonnej moci uvádzajú policajných špecialistov na prácu s rómskymi komunitami. Škoda, že neponúkli aj úvahu o tom, ako títo policajní špecialisti prispievajú k rómskej participácii.“

Nezvyčajne pôsobí tiež zaradenie policajných špecialistov pre prácu s rómskymi komunitami medzi príklady zvyšovania účasti národnostných menšín na výkonnej moci.⁵ Referenta špecialistu, ktorý sa vo svojej činnosti zameriava najmä na odhaľovanie trestnej činnosti a páchania priestupkov v rómskych osadách, možno len ťažko považovať za zvyšovanie participácie príslušníkov menšín na kultúrnom, spoločenskom a hospodárskom živote a vo verejných veciach. A to ani v prípade, že by na takejto pozícii bol Róm. Nepochybujeme pritom význam špeciálneho tréningu, kvalifikácie a znalosti prostredia a jazyka pre činnosť polície vo vylúčených rómskych komunitách. Škoda, že autori správy neponúkli aj úvahu o tom, ako títo policajní špecialisti prispievajú k rómskej participácii.

bolo správne,“ Menšinová politika na Slovensku, 1-2/2013, s.1, dostupné na: http://www.cvek.sk/uploaded/files/Mensinova%20politika%20na%20Slovensku%201_2_2013.pdf

- 4 Správa o postavení... supra poznámka 1, s.59
5 Ibid. s. 61-63

V časti venovanej úvahe o stave ochrany jazykových práv zaznievajú zaujímavo zvýraznené konštatovania o tom „že dvojjazyčnosť v televíznom vysielaní prispieva k vyššiemu komfortu príslušníkov národnostných menšín, ktorí sa pri sledovaní programov v materinskom jazyku môžu oboznamovať so štátnym jazykom, čo im pomáha v ich spoločenskej integrácii.“⁶ Autorom správy zrejme uniklo to, že takáto nútená dvojjazyčnosť je pre mnohé menšie a regionálne masmédiá finančne náročná, ba priam až likvidačná. Komfort sledovania programov v štátnom jazyku si pritom príslušníci menšín môžu pomerne rozsiahlo vychutnať vo verejnoprávnom vysielaní, ako aj v množstve súkromných televízií. Je zaujímavé, že aj takéto *de facto* asimilačné opatrenie dokážu autori správy odprezentovať ako iniciatívu prospešnú pre menšiny. Tieto a ďalšie konštatovania však len dokladujú nevyváženosť a neúčast menšín na tvorbe správy.

„Dvojjazyčnosť v televíznom vysielaní sa považuje za prostriedok zvyšovania komfortu príslušníkov národnostných menšín, pretože sa tak môžu oboznamovať so štátnym jazykom. Takáto nútená dvojjazyčnosť je pritom pre malé médiá priam likvidačná. Autori správy tak aj takéto *de facto* asimilačné opatrenie dokázali odprezentovať ako iniciatívu prospešnú pre menšiny.“

Správa na viacerých miestach otvára otázku tvorby menšinovej politiky, ktorá berie do úvahy odlišnosť medzi menšinami. Tak je tomu napríklad v prípade otázky financovania menšinových kultúr či uznania jazyka srbskej a ruskej národnostnej menšiny, či jazykov novovznikajúcich komunit prisťahovalcov. Spôsob prerazovania financií, ktorý sa primárne opiera o dáta zo sčítania obyvateľov, domov a bytov, ochrana neteritoriálnych menšinových jazykov či zaradenie komunit migrantov pod menšinovú ochranu – aj tieto témy nastoľujú otázku nastavenia menšinovej politiky, ktorá sa vymyká z osvedčenej šablóny.

„Diskusia o nastavení menšinovej politiky by mala byť rámcovaná úvahou o rovnosti a nie o tom, či historické názvy obcí, ktoré si ich obyvatelia želajú používať, sú ohrozením pre etnických Slovákov.“

V tomto ohľade by sme rady upozornili na našu úvahu o možných riešeniach týchto a iných dilem, ktorá bola súčasťou výročnej správy o menšinovej politike na Slovensku v roku 2011.⁷ Zamýšľali sme sa nad tým, či vytvoriť viacero kategórií menšín, na ktoré sa bude vzťahovať odlišný rámec ochrany, alebo ponechať jednu kategóriu, ktorá však bude dostatočne citlivá k relevantným rozdielom medzi a vo vnútri menšín. Takáto diskusia je rámcovaná predovšetkým úvahami o rovnosti a nie o tom, či názov obce, ktorý si jej obyvatelia želajú používať v pôvodnej historickej podobe, je pre etnických Slovákov ohrozením alebo nie. ■

6 S.73-74

7 Jarmila Lajčáková (ed.), *Menšinová politika na Slovensku v roku 2011. Výročná správa* (Bratislava: CVEK, 2012) s. 112-117, dostupné na: <http://www.cvek.sk/main.php?p=dokumenty&lang=sk>

ZÁKON O ŠTÁTNUM OBČIANSTVE: ŠTANDARDNÝ ZÁKON SPÔSOBIL NEŠTANDARDNE HORÚCU JESEŇ

SVETLUŠA SUROVÁ

V deň Ústavy Slovenskej republiky (ďalej len SR) 1. septembra sa tohto roku konalo protestné zhromaždenie približne sto občanov pred budovou Ústavného súdu SR. Protestujúci kritizovali Ústavný súd SR za nečinnosť vo veci dvojitého občianstva.¹ Súčasný zákon o štátnom občianstve² napadla na ústavnom súde skupina poslancov politickej strany Most-Híd. Poslanci na čele s Gáborom Gálom namietajú, že klauzula, ktorá hovorí o strate štátneho občianstva SR ako priamom dôsledku prijatia občianstva iného štátu, je v rozpore s ústavou.

Spornú novelu zákona o štátnom občianstve prijala prvá vláda Roberta Fica (Smer-SD) v roku 2010 v skrátanom legislatívnom konaní. Novela zaviedla ďalší spôsob straty slovenského občianstva. Dovtedy bolo možné stratiť občianstvo len „prepustením zo štátneho zväzku Slovenskej republiky na vlastnú žiadosť.“³ Podľa novely však možno stratiť slovenské občianstvo aj „na-

dobudnutím cudzieho štátneho občianstva na základe výslovného prejavu vôle.“⁴ Vtedajší premiér Robert Fico odôvodnil prijatie tejto právnej úpravy „bezpečnostným rizikom, ktoré vzniká z dôvodu možného hromadného udeľovania cudzieho štátneho občianstva občanom SR.“⁵ Prijatie normy bolo reakciou na schválenie novely maďarského zákona o občianstve, ktorá sa týkala zjednodušeného udeľovania občianstva zahraničným Maďarom.

Slovenský zákon o štátnom občianstve, ktorý je platný od 17. júla 2010 pripravil do 4. októbra 2013 o slovenský pas 641 ľudí, z toho 275 mužov a 366 žien. Najviac z nich, až 274, stratilo slovenské občianstvo pre prijatie českého. O slovenský pas prišli aj osoby, ktoré prijali občianstvo nemecké (122),

- 1 Asi stovka ľudí prišla pred Ústavný súd podporiť dvojaké občianstvo. In *Teraz.sk*, 1.09.2013. [Online]. Dostupné na: <<http://www.teraz.sk/regiony/dvojake-obcianstvo-zakon-protest/56874-clanok.html>> overené, 10.10.2013
2 Zákon č. 40/1993 Z. z. o štátnom občianstve Slovenskej republiky v znení neskorších predpisov
3 Zákon Národnej rady Slovenskej republiky č. 40/1993 Z. z. o štátnom občianstve Slovenskej republiky v znení zákona Národnej rady Slovenskej republiky

republiky č. 70/1997 Z. z., zákona č. 515/2003 Z. z., zákona č. 36/2005 Z. z., zákona č. 265/2005 Z. z., zákona č. 344/2007 Z. z. a zákona č. 445/2008 Z. z., § 9, odsek prvý

- 4 Predpis č. 250/2010 Z. z. Zákon, ktorým sa mení a dopĺňa zákon Národnej rady Slovenskej republiky č. 40/1993 Z. z. o štátnom občianstve Slovenskej republiky v znení neskorších predpisov, § 9, odsek prvý (b).
5 Gašparovič podpísal novelu zákona o štátnom občianstve SR. In *aktuality.sk* 31.05.2010. [Online]. Dostupné na: <<http://www.aktuality.sk/clanok/164732/gasparovic-odpisal-novelu-zakona-o-statnom-obcianstve-sr/>> overené, 10.10.2013

rakúske (79), britské (55), maďarské (42), americké (14), holandské (12), nórske (10), írské (6), francúzske, talianske, kanadské, švajčiarske (všetky po 4), austrálske (3), belgické, islandské (obe po 2), čínske, ukrajinské, ruské a dánske (všetky po 1).⁶ Na základe oficiálnych čísiel možno skonštatovať, že bezpečnostné obavy vtedajšej vlády sa nenaplnili. Za vyše tri roky od platnosti novely zákona najviac občanov SR stratilo slovenské občianstvo kvôli získaniu českého, nemeckého a rakúskeho občianstva a nie maďarského.

Od prijatia tejto novely sa objavilo viacero pokusov o zmenu tohto právneho predpisu, avšak ani jeden nebol úspešný. Podľa šéfa Ministerstva vnútra SR, Róberta Kaliňáka, je pripravená právna norma, ktorá by mala vyriešiť problém so stratou slovenského občianstva v prípade prijatia iného. Minister vnútra ďalej uviedol, že novú normu riešilo ministerstvo s Vysokým komisárom Organizácie pre bezpečnosť a spoluprácu v Európe (ďalej len OBSSE) pre národnostné menšiny. Minister vnútra avizoval, že podľa pripravovanej normy by už občania SR neprichádzali o občianstvo, ak by prijali občianstvo iného štátu. Tí, ktorí občianstvo SR stratili v súlade so súčasne platnou právnou úpravou, by ho navyše mohli získať späť. Vláda by o tomto návrhu mala rokovať do konca roka.⁷

V súčasnosti sa zákon o štátnom občianstve už dva roky nachádza na ústavnom súde, ktorý má rozhodnúť, či platná právna úprava je alebo nie je v súlade s Ústavou SR. Po verejnom zhromaždení občanov ako i po medializácii článkov o nečinnosti súdu v tejto veci sa predsedníčka Ústavného súdu SR Ivetta Macejková vyjadřila, že súd by o dvojtom občianstve mohol rozhodnúť v jesenných mesiacoch.⁸

DOJITÉ OBČIANSTVO A STRATA OBČIANSTVA: NIE SÚ PRÁVNE PROBLÉMY

Zákon o štátnom občianstve, inštitút dvojitého občianstva, ako aj stratu občianstva pri nadobudnutí iného možno hodnotiť z viacerých aspektov: z medzinárodnoprávneho, ústavnoprávneho, politického, etického, ale aj z hľadiska spravodlivosti. Pod občianstvom sa z právneho hľadiska rozumie „právny vzťah medzi jednotlivcom a štátom.“⁹ Medzinárodnoprávne dokumenty poznajú aj viacnásobné občianstvo, teda prípady, kedy jedna osoba má právny vzťah k dvom alebo viacerým štátom.¹⁰ Koncepcia dvojitého občianstva teda znamená, že jednotlivec je občanom dvoch krajín v rovnakom čase. Je pritom v kompetenciách každého štátu, aby zákonne určil, kto bude jeho občanom. Nejde pritom o výlučné právo štátu, lebo právna norma upravujúca otázku občianstva musí byť v súlade s aplikovateľnými konvenciami, medzinárodným obyčajovým právom, ako i právnymi princípmi všeobecne uznávanými v súvislosti s občianstvom.¹¹

Podľa platných princípov medzinárodného práva a Európskeho dohovoru o občianstve Rady Európy sa jednotlivé štáty môžu slobodne rozhodnúť, aké konzekvencie budú súvisieť so skutočnosťou, ak občan požiada o iné alebo vlastné občianstvo. Taktiež platí, že štáty môžu vnútornými zákonmi upraviť stratu občianstva *ex lege* v prípade dobrovoľného získania iného občianstva.¹² Svedčí o tom aj fakt, že Európsky súd pre ľudské práva (ESLP) nedávno rozhodol v prípade odňatia slovenského občianstva kvôli nadobudnutiu iného „v prospech“ slovenského zákona. Podľa ESLP nešlo o porušenie článkov Dohovoru o ľudských právach a základných slobodách, keďže sťažovatelia sa „rozhodli nadobudnúť maďarské občianstvo plne vedomí si dôsledkov takého rozhodnutia“.¹³ Znamená to, že slovenský zákon o štátnom občianstve vrátane jeho klauzuly o strate občianstva je v súlade s medzinárodnoprávnymi norma-

mi aj Európskym dohovorom o občianstve Rady Európy. Aj napriek tomu, že ústavný súd ešte nerozhodol o súlade tohto zákona s ústavou, možno povedať, že zásadný problém zákona o štátnom občianstve vôbec nie je medzinárodnoprávny alebo ústavnoprávny. Spornosť zákona sa týka skôr politického, menšinového a všeobecného etického kontextu.

ŠTANDARDNÝ ZÁKON V (NE)ŠTANDARDNEJ KRAJINE?

Po schválení súčasnej novely zákona o štátnom občianstve vtedajší minister zahraničných vecí Miroslav Lajčák skonštatoval, „že slovenská novela je štandardným zákonom, podobným ako majú mnohé európske krajiny ako Rakúsko, Česko či Estónsko.“¹⁴ Áno, je pravda, že aj mnohé iné štáty majú veľmi podobné zákony o štátnom občianstve. Napríklad aj v USA je možné stratíť americké občianstvo, ak osoba požiada o iné štátne občianstvo dobrovoľne, na základe slobodnej vôle, ale aj s intenciou zrieknuť sa amerického občianstva.¹⁵ Na druhej strane existuje mnoho štátov, ktoré povoľujú svojim občanom žiadať o občianstvo iného štátu bez toho, aby prišli o to svoje (napríklad Kanada). Prečo je potom tento štandardný zákon o občianstve sporný?

Na túto otázku sa treba pozrieť z politického hľadiska. Prijatie tejto právnej normy v skrátanom legislatívnom konaní bolo skôr urýchlenou a emotívnou reakciou, než racionálnym aktom prvej vlády R. Fica. Politické kroky, ktoré sa týkajú takých „citlivých“ otázok, akými sú občianstvo, národnostné menšiny a susedské vzťahy majú byť rozvážne a racionálne. K ich plánovaniu by mali byť prizvaní experti, predstavitelia dotknutých skupín, ale aj široká verejnosť, keďže napríklad zákon o občianstve sa potenciálne dotýka všetkých občanov.

Z tohto hľadiska možno spomínanú novelu zákona o občianstve hodnotiť ako veľmi „zlý politický krok“ vtedajšej vládnej garnitúry. Na váhu tomu pridáva aj súčasný fakt, že predstavitelia tej istej strany, ktorá zákon presadila (Smer-SD), majú dnes pripravenú novelu, podľa ktorej by prijatie cudzieho štátneho občianstva nemuselo znamenať stratu toho slovenského. Znamená to, že i samotní predkladatelia sporného zákona uznali jeho problematickosť v praxi? A nenaznačuje to zároveň politickú (ne)schopnosť danej strany konať primerane v závažných otázkach, akou je úprava občianstva?

Ďalší veľmi dôležitý aspekt, ktorý súvisí s politickým hľadiskom je menšinový kontext. Slovenská vláda videla v maďarskom zákone o občianstve bezpečnostné riziká pre Slovenskú republiku. Potvrďuje to teda tézu Jarmily Lajčákovvej, „že podstatou platnej úpravy je intenzívna sekuritizácia slovensko-maďarských vzťahov...“¹⁶ V Slovenskej republike prevládá trend nazerania na problematiku národnostných menšín, a hlavne tej maďarskej, cez optiku sekuritizácie. O tom, že tento prístup nie je vhodný, svedčí aj fakt, že obavy slovenskej vlády z hromadného udeľovania maďarského občianstva občanom SR sa nenaplnili. Oficiálne čísla ukazujú, že za posledné tri roky prišlo o slovenské občianstvo kvôli nadobudnutiu maďarského „len“ 44 osôb.

Ak zoberieme do úvahy politický a menšinový kontext, v rámci ktorého bol zákon o občianstve prijatý, tak možno tvrdiť, že sa jedná najmä o etický problém. Z etického hľadiska sa treba pozrieť na dve podstatné otázky: či záujmy boli pri jeho tvorbe zohľadnené a či nebol namierený vyslovene proti jednej národnostnej menšine. V medzinárodnoprávných dokumentoch sa v otázke občianstva uznávajú legitímne záujmy štátov aj jednotlivcov. Tento zákon odráža skôr záujmy vtedajšej vlády ako občanov-jednotlivcov. Keďže sporná novela bola prijatá v reakcii na novelu maďarského zákona o občianstve, možno predpokladať, že na Slovensku sa klauzula o strate občianstva pri nadobudnutí iného zaviedla práve kvôli maďarskej menšine.

PRÁVNA KOREKTNOSŤ NEZNAMENÁ AUTOMATICKY AJ SPRAVODLIVOSŤ PRE OBČANOV

Právne možno považovať slovenský zákon o štátnom občianstve za „štandardný“. Za takýto však možno považovať aj maďarský zákon o občianstve s preferenčným prístupom¹⁷ voči maďarskej diaspóre. V medzinárodno-

6 Zákon o občianstve pripravil doteraz o slovenský pas 641 ľudí. In *Teraz.sk*. 6.10.2013. [Online]. Dostupné na: <<http://www.teraz.sk/slovensko/zakon-o-obcianstve/60387-clanok.html>> overené, 10.10.2013

7 Dvojakým občianstvom by sa vláda mohla zaoberať do konca roka. In *Teraz.sk*. 08.10.2013. [Online]. Dostupné na: <<http://www.teraz.sk/slovensko/dvojake-obcianstvo-vlada-kalinak/60582-clanok.html>> overené, 10.10.2013

8 ÚS SR by mal o dvojakom občianstve rozhodnúť v jesenných mesiacoch. In *Teraz.sk*. 05.09.2013. [Online]. Dostupné na: <<http://www.teraz.sk/slovensko/us-sr-by-mal-o-dvojakom-obcianstve-roz/57333-clanok.html>> overené, 10.10.2013

9 CoE (1997) *European Convention on Nationality* (Strasbourg, Council of Europe). Článok 2, odsek

10 CoE (1997) *European Convention on Nationality* (Strasbourg, Council of Europe). Článok 2, odsek b

11 CoE (1997) *European Convention on Nationality* (Strasbourg, Council of Europe). Článok 3

12 CoE (1997) *European Convention on Nationality* (Strasbourg, Council of Europe). Preambula a článok 7, odsek a

13 Jarmila Lajčáková, „Rozhodnutie ESLP o občianstve neznamená, že náš zákon je dobrý a akceptovateľný,“ *Menšinová politika na Slovensku*, 1-2/2013

14 Gašparovič podpísal novelu zákona o štátnom občianstve SR. In *aktuality.sk*. 31.05.2010. [Online]. Dostupné na: <<http://www.aktuality.sk/clanok/164732/gasparovic-odpisal-novelu-zakona-o-statnom-obcianstve-sr/>> overené, 10.10.2013

15 A Service of the Bureau of Consular Affairs, US Department of State. Dual citizenship. In *Travel.State.Gov* [Online]. Dostupné na: <http://travel.state.gov/travel/cis_pa_tw/cis/cis_1753.html> overené, 10.10.2013

16 Jarmila Lajčáková, „Rozhodnutie ESLP o občianstve neznamená, že náš zákon je dobrý a akceptovateľný,“ *Menšinová politika na Slovensku*, 1-2/2013

17 OSCE HCNM (2008) *The Bolzano/Bozen Recommendations on National Minorities in Inter-State Relations and Explanatory Note*. (Bolzano/Bozen,

právných dokumentoch platí, že štát má výlučné právo rozhodovať o otázke občianstva, vrátane dvojitého, so zreteľom na medzinárodnoprávne normy a štandardy. Toto výlučné právo štátov by však malo podliehať určitým ohraničeniam. Štáty by mali zohľadniť existenciu občanov s viacnásobnou identitou a viacerými miestami pobytu práve v súvislosti s inštitútom dvojitého občianstva.¹⁸ Je nevyhnutné, aby sa štáty, a najmä tie susediace, v otázke dvojitého občianstva snažili nájsť pre svojich občanov vhodné riešenia, ktoré im umožnia lepšiu integráciu v danej spoločnosti. Takéto riešenie môže

Organisation for Security and Co-operation in Europe, High Commissioner on National Minorities)

18 OSCE HCNM (2012) *Ljubljana Guidelines on Integration of Diverse Societies*. (Ljubljana, Organisation for Security and Co-operation in Europe, High Commissioner on National Minorities)

UZNANIE KVALIFIKÁCIE ZREJME ZÍSKA MINIMÁLNY POČET CUDZINCŮV S MEDZINÁRODNOU OCHRANOU

ALENA CHUDŽÍKOVÁ

Koncom októbra 2013 schválil parlament novelu zákona o uznávaní odborných kvalifikácií, ktorá do istej miery, aspoň formálne, zohľadňuje situáciu cudzincov, ktorí svoje krajiny opustili dobrovoľne a ktorým bol na Slovensku udelený azyl alebo doplnková ochrana. Takíto migranti totiž väčšinou z pochopiteľných dôvodov nedisponujú ani svojimi dokladmi totožnosti, nehovoriac o dokladoch o absolvovanom štúdiu. Vstup na trh práce či pokračovanie vo vzdelávaní je preto pre nich ešte komplikovanejšie ako pre iných cudzincov. V mnohých prípadoch sa im podarí zamestnať sa len na pozíciách, ktoré sú hlboko pod ich kvalifikačnou úrovňou.

Novela transponuje čl. 28 ods. 2 smernice 2011/EÚ/95¹, podľa ktorej „mä členský štát vyvinúť maximálne úsilie, aby osoby s medzinárodnou ochranou, ktoré nemôžu poskytnúť listinné dôkazy o svojom vzdelaní, mali prístup k vhodným programom na zhodnotenie ich predchádzajúceho vzdelania.“

Novela zákona o uznávaní odborných kvalifikácií tak prináša do istej miery pozitívnu zmenu, kedy azylanti a cudzinci s doplnkovou ochranou nebudú musieť na účely uznania ich kvalifikácie predkladať žiadne doklady. Svoju kvalifikáciu budú môcť preukázať pred odbornou trojčlennou komisiou, ktorá preverí ich odborné znalosti z príslušnej oblasti. Domnievame sa však, že toto opatrenie bude môcť využiť minimálny počet cudzincov.

Skúška, ktorá má písomnú, ústnu a v prípade potreby aj praktickú časť, sa má vykonávať v štátnom jazyku. Z našich skúseností vieme, že cudzinci vo všeobecnosti majú na Slovensku minimálne šance navštevovať kvalitné kurzy slovenčiny. Ešte horšiu pozíciu majú v tejto oblasti žiadatelia o azyl, ktorí musia celé mesiace až roky tráviť v pobytových centrách. V tých síce výučba slovenčiny prebieha, avšak jej kvalita je diskutabilná. Takéto kurzy väčšinou vedú oduševnení učitelia zo základných škôl či pracovníci mimovládnych organizácií, ktorí však kvôli mimoriadne obmedzeným zdrojom nemôžu robiť základy. Cudzinci žijúci v týchto centrách majú zároveň obmedzený kontakt s domácim obyvateľstvom, a tak nemožno predpokladať, že sa štátny jazyk naučia z každodennej interakcie s ľuďmi. Odborná skúška si navyše vyžaduje vyššiu úroveň ovládania jazyka, než je kuchynská slovenčina, ktorú sa môžu naučiť v rámci bežnej konverzácie. Nové ustanovenie tohto zákona preto budú môcť azylanti pravdepodobne využiť až po niekoľkých rokoch strávených v zamestnaniach, na ktoré sú prekvalifikovaní (za predpokladu, že sa im vôbec podarí zamestnať sa). K vykonávaniu skúšky by tak ministerstvo mohlo prizvať napríklad prekladateľov, ktorí sú zapísaní v zozname ministerstva spravodlivosti.

Novela zákona zároveň neurčuje lehoty, v ktorých sa má skúška vykonať. V §24a ods. 3 síce uvádza, že o žiadosti o absolvovanie takejto skúšky ministerstvo školstva rozhodne do 30 dní od jej doručenia, avšak ďalej neuvádza, v akom časovom horizonte sa musí uskutočniť samotná skúška. Tento aspekt je pritom mimoriadne dôležitý predovšetkým pre cudzincov s doplnkovou ochranou, ktorá sa na Slovensku udeľuje len na jeden rok. Otázne je, či vôbec cudzinci s takouto formou medzinárodnej ochrany budú vidieť zmysel v získavaní uznania svojej kvalifikácie, ak nemajú istotu, že sa o pár mesiacov nebudú musieť vrátiť do svojej krajiny pôvodu. Viaceré výskumy totiž potvrdili, že táto skupina cudzincov vo

poslúžiť aj ako spájajúci most medzi krajinami a nie bezpečnostné riziko. Dvojitý občianstvo znamená nielen dodatočné práva, ale i povinnosti pre jednotlivca. Štát by mal umožniť jednotlivcom- občanom, aby sa sami a slobodne rozhodli v tejto otázke bez toho, aby museli zohľadňovať negatívne konzekvencie, akou je strata občianstva. Súvisí to s celkovým chápaním prednosti záujmov medzi štátom a jednotlivcom. Myslím si, že je spravodlivé, ak štát pri formulovaní svojich záujmov zoberie do úvahy záujmy jednotlivcov a urobí všetko preto, aby boli realizované. Slovenský zákon o štátnom občianstve dal primát záujmom štátu, prehýbil vnímanie maďarskej národnostnej menšiny ako hrozby a negatívne dôsledky zákona sa dotkli všetkých občanov. Právne korektný zákon ešte stále neznamená, že je vhodný a spravodlivý. Štandardné zákony v „neštandardnej krajine“ môžu mať len veľmi sporné dôsledky. ■

väčšine prípadov trpí demotiváciou, frustráciou až depresiami práve kvôli tomu, že si nemôžu byť istí ani najbližšou budúcnosťou.

Ďalším aspektom, na ktorý by sme rady upozornili, sú medzikultúrne rozdiely v oblasti vzdelávania v rôznych odboroch. Je zrejme, že tak všeobecné, ako aj odborné vzdelávanie v rôznych krajinách kladie dôraz na rôzne aspekty a je inak organizované. Novela zákona vo svojom §24a ods. 5 uvádza, že komisia overí „na akej úrovni obsah a rozsah uvedeného vzdelávania zodpovedá obsahu a rozsahu porovnateľného vzdelávania v Slovenskej republike.“ Ako bude komisia prihlíadať na kultúrne špecifiká a rozličné vzdelávacie systémy v rôznych krajinách? Bude mať k dispozícii učebné osnovy konkrétnych študijných odborov z krajín pôvodu cudzincov? Zvážilo by prípadne ministerstvo nejakú formu „rozdielových skúšok“ v prípade, že obsah študijného odboru v zahraničí je do značnej miery odlišný od toho na Slovensku?

Táto novela je krokom dobrým smerom, avšak obsahuje viacero momentov, ktoré by si vyžadovali hlbšiu úvahu a poznanie situácie, v ktorej sa cudzinci s medzinárodnou ochranou nachádzajú. Jej prepracovanie by mohlo byť prínosom pre omnoho väčšiu skupinu cudzincov. V súčasnej podobe totiž pre absolútnu väčšinu z nich zrejme nebude mať veľký význam. ■

MENŠINOVÁ POLITIKA NA SLOVENSKU

Kritický štvrťročník

ISSN 1338-4864

Evidenčné číslo na MK SR EV 4413/11

Centrum pre výskum etnicity a kultúry

Klariská 14, 811 03 Bratislava

tel.: (+421 2) 54 63 06 77

e-mail: info@cvek.sk

www.cvek.sk

IČO: 30797641

Šéfredaktorka: Jarmila Lajčáková

Asistentka šéfredaktorky: Alena Chudžiková

Jarmila Lajčáková, Elena Gallová Kriglerová a Alena Chudžiková pôsobia v Centre pre výskum etnicity a kultúry ako výskumníčky.

Štefan Ivanco pôsobí v Poradni pre občianske a ľudské práva.

Svetluša Surová externe prednáša na Katedre politológie Filozofickej fakulty Univerzity Komenského v Bratislave. Výskumne sa venuje otázke národnostných menšín a multikulturalizmu.

Grafická úprava a tlač: Renesans, spol. s r.o.

Realizované s finančnou podporou Ministerstva zahraničných vecí a európskych záležitostí SR v rámci dotáčného programu Podpora a ochrana

ľudských práv a slobôd. Za obsah tohto dokumentu je výlučne zodpovedné Centrum pre výskum etnicity a kultúry.

CVEK
centrum pre výskum
etnicity a kultúry

03
2 0 1 3

1 Smernica Európskeho parlamentu a Rady 2011/95/EÚ z 13. decembra 2011 o normách pre oprávnenie štátnych príslušníkov tretej krajiny alebo osôb bez štátného občianstva mať postavenie medzinárodnej ochrany, o jednotnom postavení utečencov alebo osôb oprávnených na doplnkovú ochranu a o obsahu poskytovanej ochrany (prepracované znenie).