

Návrh na vypracovanie

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

**Bratislava
október 2011**

Obsah:

1. Úvod.....	3
2. Hlavné východiská	3
3. Vízia	6
4. Predbežná štruktúra stratégie	8
5. Záver.....	10

1. Úvod

Vláda SR uznesením č. 505/2010 schválila programové vyhlásenie vlády SR na obdobie 2010 – 2014, ktoré hneď v úvode považuje za dôležité dôsledné rešpektovanie základných práv a slobôd vrátane práv príslušníkov národnostných menšín.

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

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

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

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

2. Hlavné východiská

Pri presadzovaní prierezových a zložitejších úloh v oblasti ľudskoprávných politík stále pretrvávajú závažné problémy (napr. realizácia udržateľnej stratégie pre inklúziu Rómov, snahy o lepšie zvnútornenie ľudskoprávných princípov v činnosti verejnoprávných orgánov, posilňovanie vymáhateľnosti práva a odstraňovania prieťahov v súdnom konaní, vytváranie priestoru pre aktívnu participáciu občianskej spoločnosti pri tvorbe verejných politík, právne a praktické otázky spojené s konceptom občianstva SR, národné, „národnostné“ a menšinové záujmy spojené s multikultúrnymi hodnotami a pod.).

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

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

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

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

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

V súčasnosti je v platnosti niekoľko programov, stratégií, akčných plánov či koncepcií (jednotná terminológia vládnych strategických materiálov ako nástrojov verejnej politiky neexistuje), ktoré sa vo väčšej či menšej miere priamo dotýkajú problematiky ľudských práv, ich presadzovaniu a ochrany. Príkladmi rôznych vládnych programov, ktoré sú v súčasnosti riešené osobitne a bez spoločnej určujúcej základne, ktorou by mala byť zamýšľaná stratégia, udáva nasledujúci zoznam:

- Akčný plán predchádzania všetkým formám diskriminácie, rasizmu, xenofóbie, antisemitizmu a ostatným prejavom intolerancie
- Národný plán výchovy k ľudským právam na roky 2005 – 2014;

- Revidovaný národný akčný plán Dekády začleňovania rómskej populácie 2005 – 2015 na roky 2011 – 2015
- Koncepcia výchovy a vzdelávania rómskych detí a žiakov vrátane rozvoja stredoškolského a vysokoškolského vzdelávania;
- Koncepcia výchovy a vzdelávania národnostných menšín;
- Program podpory zdravia znevýhodnených komunit na Slovensku 2009 – 2015;
- Národný akčný plán pre deti na roky 2009 – 2012;
- Národná stratégia rodovej rovnosti na roky 2009 – 2013;
- Národný akčný plán na prevenciu a elimináciu násilia páchaného na ženách na roky 2009 – 2012;
- Koncepcia boja proti extrémizmu na roky 2011 – 2014;
- Národný program boja proti obchodovaniu s ľuďmi na roky 2011 – 2014;
- Koncepcia migračnej politiky;
- Koncepcia integrácie cudzincov v Slovenskej republike;
- a ďalšie.

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

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

V mnohých prípadoch sa stanovené ciele a úlohy v jednotlivých programoch prekrývajú s ďalšími programami, stratégiami a plánmi. Často majú rovnaké alebo podobné ciele, ktoré sa následne takmer duplicitne vykazujú v odpočtoch plnenia úloh. Samotné aktivity a opatrenia sa tým stávajú neprehľadnými, nie je jasne určený koordinátor a ani samotný ideový zámer nie je jasne daný. Vychádza sa predovšetkým zo všeobecných hodnôt a ústavne garantovaných práv, ktoré však nie sú rozpracované do praktických opatrení. Vo viacerých prípadoch sa úlohy z týchto plánov z rôznych dôvodov plnili nedostatočne, alebo len formálne.

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

3. Vízia

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

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

ad A)

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

ad B)

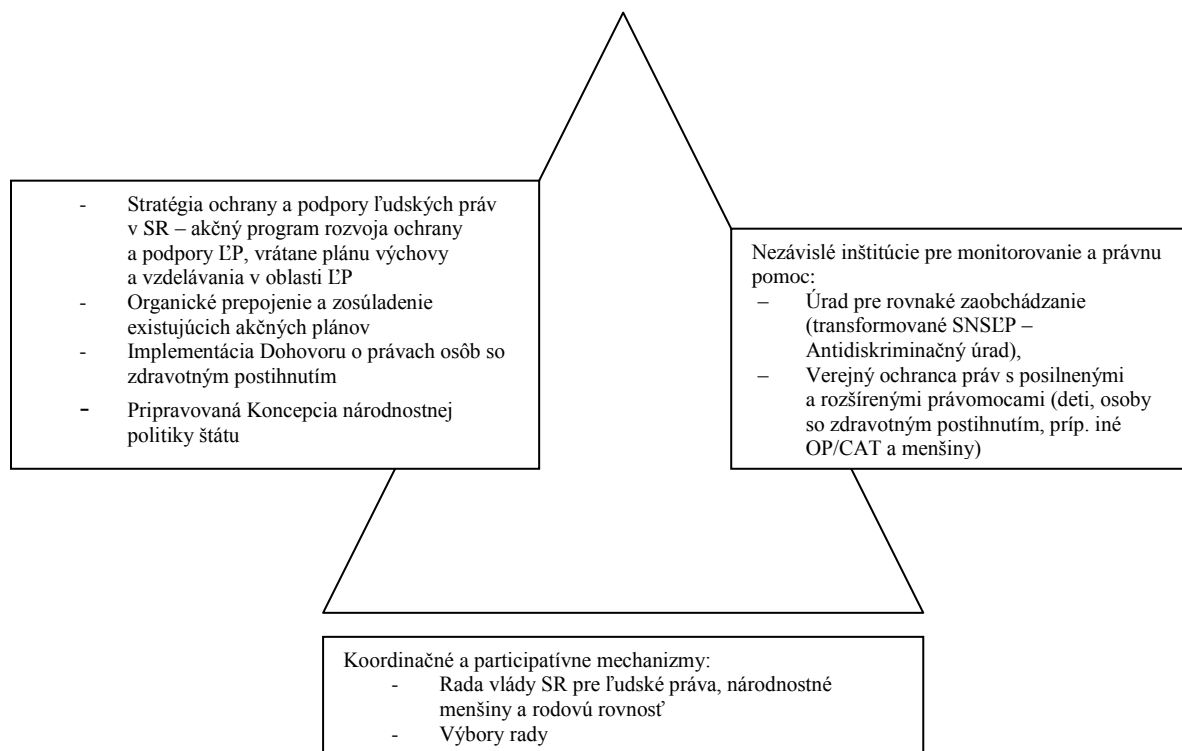
Nezávislé inštitúcie na ochranu a podporu ľudských práv. Cieľom je zlepšiť vymáhateľnosť práva, efektívnejšie predchádzať diskriminácii všetkého druhu, priblížiť inštitúcie viacej ľuďom, poskytnúť im efektívnu pomoc pri porušení ich ľudských práv. Slovenské národné stredisko pre ľudské práva transformovať na funkčný Úrad pre rovnaké zaobchádzanie (Antidiskriminačný úrad) s reálnymi právomocami, vrátane vydávania správnych rozhodnutí. Posilniť Úrad verejného ochrancu práv – ombudsmana v súlade s medzinárodnými záväzkami najmä v oblasti práv dieťaťa, zdravotne postihnutých, prípadne aj ochrany pred mučením a neľudským zaobchádzaním, či práv menšín.

Ad C)

Ľudskoprávne politiky, programy a akčné plány. Cieľom je vypracovať celoštátny akčný program ochrany a podpory ľudských práv v SR, ktorý by jasne definoval základné pojmy a koncepty, určil hlavné dlhodobé priority štátu v tejto oblasti, a mainstreamoval by ľudskoprávnu problematiku roztrúsenú v mnohých národných a rezortných stratégiách a tzv. akčných plánoch. Na stratégiu by nadväzovali dva ďalšie, zatiaľ neexistujúce koncepčné

dokumenty: celoštátny plán výchovy a vzdelávania v oblasti ľudských práv (ten by mal byť organickou súčasťou celoštátneho ľudskoprávneho programu) a koncepcia národnostnej politiky štátu. Predpokladá sa aj novelizácia antidiskriminačného zákona, či už z dôvodu transpozície nových smerníc Európskej únie, ale aj na základe vyhodnotenia doterajšej aplikačnej praxe.

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



Navrhovaná stratégia by mala zároveň vyriešiť vzťah a podmienenosť medzi jednotlivými programovými dokumentmi tak, aby sa obsah jednotlivých úloh vzájomne neprekrýval, ale naopak, aby sa jednotlivé činnosti a aktivity dopĺňali a vytvárali pridanú hodnotu k naplneniu cieľov jednotlivých čiastkových programov.

Stratégia a následné čiastkové programy by mali stanoviť konkrétne splniteľné úlohy na zlepšenie situácie v legislatívnom, aplikačnom, teoretickom aj praktickom rámci. Tieto budú vychádzať z určených priorít, teda všeobecných a čiastkových cieľov stratégie. Ich stanovenie bude vychádzať z poznatkov implementácie všetkých príbuzných programov, ktoré sa realizujú alebo realizovali, odporúčaní medzinárodných organizácií, výskumov

a analýz o presadzovaní ľudských práv a ďalších relevantných zdrojov. Tým sa zabezpečí prierezový prístup a jednotnosť v smerovaniach. V tomto zmysle by všetky dotknuté rezorty a ostatné relevantné subjekty mali jasne stanovené základné rámce pre tvorbu svojich čiastkových programov ku konkrétnym elementom ľudskoprávnej agendy.

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

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

4. Predbežná štruktúra stratégie

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

Stratégia by mala mať nasledovnú štruktúru:

- a) Úvodná štúdia. Definovanie základných pojmov a konceptov, popis právneho stavu. Celková analýza pokroku v implementácii medzinárodných a vnútroštátnych záväzkov, resp. rozdielnosti v interpretácii niektorých základných pojmov, konceptov, či záväzkov. Definovanie základných strategických zámerov ľudskoprávnej politiky štátu v nadväznosti na iné celoštátne strategické dokumenty: stratégie rozvoja spoločnosti, hospodárskej stratégie, stratégie sociálnej kohézie a inklúzie, stratégie demografického rozvoja, stratégie rozvoja školstva, koncepcia migračnej politiky, atď.
- b) Akčný plán pre jednotlivé oblasti ľudských práv (občianske a politické práva; hospodárske, sociálne a kultúrne práva; nezávislé inštitúcie; monitorovanie, koordinácia, participácia;), resp. niektoré kľúčové cieľové skupiny (ženy; deti; zdravotne postihnutí; Rómovia; národnostné menšiny; seniori; migranti a cudzinci; LGBT osoby).
- c) Každá kapitola akčného plánu by mala mať tri časti:
 - i. analýza existujúcich politík, opatrení a mechanizmov implementácie;

- ii. popis krátkodobých a dlhodobých výziev v danej oblasti;
 - iii. navrhované opatrenia, korekcie, konkrétne úlohy so zadefinovaním zodpovedných subjektov a termínov plnenia.
- d) Popis mechanizmov diseminácie, osvety, monitorovania, evaluácie, aktualizácie a revízie akčného plánu.
- e) Súčasťou akčného programu ochrany a podpory ľudských práv je aj plán výchovy a vzdelávania k ľudským právam, ktorý presiahne charakter súčasného akčného plánu v pôsobnosti rezortu školstva a popíše:
- i. opatrenia efektívneho prierezového včlenenia ľudskoprávnej výchovy a vzdelávania do učebných osnov na školách;
 - ii. systém prípravy vzdelávania odborníkov pre oblasť ľudských práv v rámci univerzitného a postgraduálneho štúdia;
 - iii. systém ľudskoprávneho vzdelávania a ďalšieho vzdelávania pedagógov pôsobiacich v regionálnom školstve;
 - iv. systém začlenenia ľudskoprávných aspektov do profesijného vzdelávania v jednotlivých kľúčových rezortoch a inštitúciách;
 - v. metódy propagácie a osvety v oblasti ľudských práv v pôsobnosti zodpovedných štátnych a verejnoprávných orgánov a inštitúcií;
 - vi. metódy propagácie výchovy k ľudským právam a občianskym povinnostiam v médiách a iných sociálnych sieťach.

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

5. Záver

Všetky ciele a opatrenia, ktoré by predmetná stratégia definovala a následne uvádzala do praxe, by sa predovšetkým mali dotýkať zlepšenia situácie v širokej oblasti presadzovania a ochrany ľudských práv a nediskriminácie. Zároveň by sa mala pokúsiť zaviesť účinné mechanizmy na dosiahnutie tohto cieľa a to predovšetkým prostredníctvom preventívnych opatrení. Na takejto snahe by sa mali podieľať všetky dotknuté rezorty, ostatné subjekty verejnej správy (štátne a verejné orgány, samosprávne orgány), nezávislé inštitúcie, akademická obec, odborárske organizácie, cirkevné organizácie a v neposlednom rade subjekty občianskej spoločnosti tak, aby sa daná problematika stala horizontálnou prioritou celospoločenského významu.