

SPRÁVA O DODRŽIAVANÍ ĽUDSKÝCH PRÁV

vrátane zásady
rovnakého zaobchádzania
v Slovenskej republike za rok

2019



PRE ĽUDSKÉ PRÁVA

**Správa o dodržiavaní
ľudských práv vrátane
zásady rovnakého
zaobchádzania
v Slovenskej republike
za rok 2019**

**Názov: Správa o dodržiavaní ľudských práv vrátane zásady rovnakého zaobchádzania
v Slovenskej republike za rok 2019**

Autori: Kolektív autorov – odborných pracovníkov a pracovníčok Slovenského národného
strediska pre ľudské práva

Vydalo: Slovenské národné stredisko pre ľudské práva, v Bratislave 2020

Za obsah a jazykovú úpravu zodpovedajú autori.

Text neprešiel jazykovou úpravou.

© Slovenské národné stredisko pre ľudské práva

Nepredajné

ISBN: 978-80-99917-07-2

Obsah

Zoznam použitých skratiek	7
Úvod	11
Zhrnutie	13
Zoznam odporúčaní Strediska	23
Metodika vyhodnotenia stavu dodržiavania ľudských práv a zásady rovnakého zaobchádzania v roku 2019.....	34
Výskumné metódy a monitorovacie nástroje, zber a zdroje informácií.....	36
Ratifikácia a implementácia medzinárodných ľudskoprávných štandardov	39
Strediskom posudzovaná diskriminácia – výber najzávažnejších prípadov	41
Právo na bývanie	41
Právo na zdravie	43
Právo na vzdelanie	47
Právo na ochranu životného prostredia	50
1 Ratifikácia a implementácia medzinárodných ľudskoprávných štandardov	53
1.1 Zastavenie procesu ratifikácie Istanbulského dohovoru	54
Odporúčania	61
1.2 Odloženie podpisu a ratifikácie Opčného protokolu k Dohovoru OSN proti mučeniu a inému krutému, neľudskému alebo ponižujúcemu zaobchádzaniu alebo trestaniu	62
Odporúčania	66
1.3 Odloženie ratifikácie Protokolu č. 12 k Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd	66
Odporúčania	70
1.4 Novela zákona o Stredisku	70
1.4.1 Medzinárodné štandardy a odporúčania vo vzťahu k NHRI mandátu	72
1.4.2 Medzinárodné štandardy a odporúčania vo vzťahu k mandátu národného orgánu pre rovnaké zaobchádzanie	75

1.4.3 Transformácia Strediska na silný orgán pre rovnaké zaobchádzanie - návrh novely zákona z apríla 2018.....	78
1.4.4 Posilnenie Strediska ako NHRI a orgánu pre rovnaké zaobchádzanie - návrh novely zákona z októbra 2018.....	82
Odporúčania	87
2 Strediskom posudzovaná diskriminácia – výber najzávažnejších prípadov	89
2.1 Prvotný návrh parkovacej politiky a jeho súlad s Ústavnou požiadavkou rovnosti.....	89
2.2 Novela pracovnoprávneho inštitútu dovolenky.....	90
2.3 Zamietnutie prístupu k predprimárnemu vzdelávaniu z dôvodu zdravotného stavu	91
2.4 Diskriminácia z dôvodu podpory petície študentov	92
2.5 Kritérium trvalého pobytu a jeho vplyv na prijímanie detí na predprimárne vzdelávanie	92
2.6 Diskriminácia sexuálnych menších rozhodnutím ministerky kultúry SR.....	94
Záver.....	97
Odporúčania	98
3 Právo na bývanie	99
3.1 Obývatel'nosť a prístup k bývaniu.....	102
3.2 Dostupnosť služieb a infraštruktúry	109
3.3 Cenová dostupnosť bývania	111
3.4 Právna istota bývania	122
Záver.....	127
Odporúčania	130
4 Právo na zdravie	136
4.2 Reprodukčné práva.....	143
4.2.1 Sexuálna výchova na školách.....	146
4.2.2 Plánovanie rodičovstva	156
4.2.3 Umelé prerušenie tehotenstva	162
Odporúčania	177

5 Právo na vzdelanie	181
5.1 Debarierizácia škôl	182
5.2 Inkluzívne vzdelávanie žiakov so zdravotným postihnutím	200
5.3 Segregácia vo vzdelávaní rómskych žiakov a žiačok	209
5.3.1 Základná škola Komenského 113, Lipany	211
5.3.2 Základná škola s materskou školou Š. Náhalku, Liptovská Teplička	212
5.3.3 Základná škola s materskou školou, Záhradnícka 83/19, Svinia	214
5.3.4 Základná škola s materskou školou, Hlavná 369/91, Hrabušice	215
5.3.5 Základná škola s materskou školou, Pod Lesíkom 19, Šarišské Michaľany	216
5.3.6 Ďalšie skutočnosti	218
5.3.7 Prieskum k vybraným otázkam o segregácii rómskych žiakov a žiačok vo vzdelávaní	221
5.3.8 Závery	224
Odporúčania	225
6 Právo na ochranu životného prostredia	228
6.1 Prístup k pitnej vode v marginalizovaných rómskych komunitách	230
Ostrovany	237
Hodejov	237
Horná Lehota	238
Jelka	238
Richnava	238
Vtáčkovce	239
Jarovnice	239
Dobšiná	240
Sečovce	240
Zvolen	241
Hurbanovo	241

Trebišov	242
Závery	243
Odporúčania	244
6.2 Právo na participáciu a novela zákona o lesoch	244
Odporúčania:	256
Zoznam tabuliek a grafov	259

Zoznam použitých skratiek

Aarhuský dohovor – Dohovor o prístupe k informáciám, účasti verejnosti na rozhodovacom procese a prístupe k spravodlivosti v záležitostiach životného prostredia

Akreditačná komisia GANHRI – Akreditačná komisia Svetovej aliancie národných inštitúcií pre podporu a ochranu ľudských práv

Antidiskriminačný zákon – zákon č. 365/2004 Z. z. o rovnakom zaobchádzaní v niektorých oblastiach a o ochrane pred diskrimináciou a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov (antidiskriminačný zákon)

CVTI SR – Centrum vedecko-technických informácií Slovenskej republiky

Dohovor o ZP – Dohovor o právach osôb so zdravotným postihnutím

Dohovor proti mučeniu – Dohovor OSN proti mučeniu a inému krutému, neľudskému alebo ponižujúcemu zaobchádzaniu alebo trestaniu

Druhý návrh novely – návrh zákona, ktorým sa mení a dopĺňa zákon Národnej rady Slovenskej republiky č. 308/1993 Z. z. o zriadení Slovenského národného strediska pre ľudské práva v znení neskorších predpisov

ECRI – Európska komisia proti rasizmu a intolerancii

ECRI GPR č. 2 – Všeobecné politické odporúčanie Európskej komisie proti rasizmu a intolerancii č. 2 o orgánoch pre rovnaké zaobchádzanie na boj proti rasizmu a intolerancii na národnej úrovni

EDLP – Európsky dohovor o ochrane ľudských práv a základných slobôd

ESLP – Európsky súd pre ľudské práva

Eurostat – Štatistický úrad Európskej únie

Európska agentúra – Európska agentúra pre rozvoj vzdelávania so špeciálnymi potrebami

EÚ – Európska únia

GP SR – Generálna prokuratúra Slovenskej republiky

Hlavné mesto – hlavné mesto Slovenskej republiky Bratislava

Charta práv pacienta – Charta práv pacienta Slovenskej republiky z roku 2001

ISCED – medzinárodné štandardné členenia vzdelávania

Istanbulský dohovor – Dohovor Rady Európy o predchádzaní násiliu na ženách a domácejmu násiliu a o boji proti nemu

IVPR – Inštitút pre výskum práce a rodiny

KVOP – Kancelária verejného ochrancu práv

MDaV SR – Ministerstvo dopravy a výstavby Slovenskej republiky

MF SR – Ministerstvo financií Slovenskej republiky

MK SR – Ministerstvo kultúry Slovenskej republiky

MPK – medzirezortné pripomienkové konanie

MPaRV SR – Ministerstvo pôdohospodárstva a rozvoja vidieka Slovenskej republiky

MPSVaR SR – Ministerstvo práce, sociálnych vecí a rodiny Slovenskej republiky

MRK – marginalizované rómske komunity/ marginalizovaná rómska komunita

MS SR – Ministerstvo spravodlivosti Slovenskej republiky

MŠVVaŠ SR – Ministerstvo školstva, vedy, výskumu a športu Slovenskej republiky

MZ SR – Ministerstvo zdravotníctva Slovenskej republiky

MŽP SR – Ministerstvo životného prostredia Slovenskej republiky

NCZI – Národné centrum zdravotníckych informácií

NHRI – národná inštitúcia pre ochranu a podporu ľudských práv

NPM – národný preventívny mechanizmus

NR SR – Národná rada Slovenskej republiky

ODIHR – Úrad pre demokratické inštitúcie a ľudské práva Organizácie pre bezpečnosť a spoluprácu v Európe

OPCAT – Opčný protokol k Dohovoru OSN proti mučeniu a inému krutému, neľudskému alebo ponižujúcemu zaobchádzaniu alebo trestaniu

OSN – Organizácia Spojených národov

Oznámenie o štátnej pomoci – Oznámenia komisie o pojme štátna pomoc uvedenom v čl. 107 ods. 1 Zmluvy o fungovaní Európskej únie

Parížske princípy – Princípy vzťahujúce sa na status národných inštitúcií pre podporu a ochranu ľudských práv (prijaté rezolúciou Valného zhromaždenia OSN č. 48/134 z roku 1993)

Pedagogicko-organizačné pokyny – pedagogicko-organizačné pokyny na školský rok 2019/2020

PNB – preťaženie nákladov na bývanie

Podvýbor pre OPCAT – Podvýbor OSN na predchádzanie mučeniu a inému krutému, neľudskému alebo ponižujúcemu zaobchádzaniu

Protokol č. 12 – Protokol č. 12 k Európskemu dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd

Prvý návrh novely – návrh zákona, ktorým sa mení a dopĺňa zákon Národnej rady Slovenskej republiky č. 308/1993 Z. z. o zriadení Slovenského národného strediska pre ľudské práva v znení neskorších predpisov a o zmene a doplnení zákona č. 564/2001 Z. z. o verejnom ochrancovi práv v znení neskorších predpisov

Rada vlády SR pre ĽP – Rada vlády Slovenskej republiky pre ľudské práva, národnostné menšiny a rodovú rovnosť

Schválené znenie zákona o lesoch – zákon zo dňa 12. septembra 2019, ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 326/2005 Z. z. o lesoch v znení neskorších predpisov a o zmene a doplnení zákona č. 113/2018 Z. z. o uvádzaní dreva a výrobkov z dreva na vnútorný trh a o zmene a doplnení zákona č. 280/2017 Z. z. o poskytovaní podpory a dotácie v pôdohospodárstve a rozvoji vidieka a o zmene zákona č. 292/2014 Z. z. o príspevku poskytovanom z európskych štrukturálnych a investičných fondov a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov

Správa o ĽP – Správa o dodržiavaní ľudských práv vrátane zásady rovnakého zaobchádzania v Slovenskej republike

Správa o ĽP za rok 2019: Metodika – Správa o dodržiavaní ľudských práv vrátane zásady rovnakého zaobchádzania v Slovenskej republike za rok 2019: Metodika zberu dát pre monitoring ľudských práv a diskriminácie

Správny poriadok – zákon č. 71/1967 Zb. o správnom konaní (správny poriadok)

SR – Slovenská republika

Stavebný zákon – zákon č. 50/1976 Zb. o územnom plánovaní a stavebnom poriadku (stavebný zákon)

Stratégia integrácie Rómov – Stratégia Slovenskej republiky pre integráciu Rómov do roku 2020

Stredisko – Slovenské národné stredisko pre ľudské práva

Školský zákon – zákon č. 245/2008 Z. z. o výchove a vzdelávaní (školský zákon) a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov

ŠŠI – Štátna školská inšpekcia

ŠVVP – špeciálne výchovno-vzdelávacie potreby

UNESCO – Organizácia spojených národov pre vedu, vzdelávanie a kultúru

UPR – univerzálne periodické hodnotenie

UPT – umelé prerušenie tehotenstva

ÚKZP – Úrad komisára pre osoby so zdravotným postihnutím

Ústava SR – ústavný zákon č. 460/1992 Zb. Ústava Slovenskej republiky

VMR – výchova k manželstvu a rodičovstvu

Vyhláška o UPT – vyhláška Ministerstva zdravotníctva Slovenskej socialistickej republiky
č. 74/1986 Zb. ktorou sa vykonáva zákon Slovenskej národnej rady
č. 73/1986 Zb. o umelom prerušení tehotenstva

Vyhláška o technických požiadavkách – vyhláška Ministerstva životného prostredia
Slovenskej republiky č. 532/2002 Z. z.,
ktorou sa ustanovujú podrobnosti
o všeobecných technických požiadavkách na
výstavbu a všeobecných technických
požiadavkách na stavby užívané osobami
s obmedzenou schopnosťou pohybu
a orientácie

V4 – Vyšehradská skupina

WHO – Svetová zdravotnícka organizácia

Zákon o lesoch – zákon č. 326/2005 Z. z. o lesoch

Zákon o rodine – zákon č. 36/2005 Z. z. o rodine a o zmene a doplnení niektorých zákonov

Zákon o Stredisku – zákon č. 308/1993 Z. z. o zriadení Slovenského národného strediska pre
ľudské práva v znení neskorších predpisov

Zákon o UPT – zákon č. 73/1986 Zb. o umelom prerušení tehotenstva v znení neskorších
predpisov

Zákon o zdravotnej starostlivosti – zákon č. 576/2004 Z. z. o zdravotnej starostlivosti,
službách súvisiacich s poskytovaním zdravotnej
starostlivosti a o zmene a doplnení niektorých zákonov,
v znení neskorších predpisov

Zákon o životnom prostredí – zákon č. 17/1992 Zb. o životnom prostredí

Zákonník práce – zákon č. 311/2001 Z. z. Zákonník práce v znení neskorších právnych
predpisov

ZFEÚ – Zmluva o fungovaní Európskej únie

Úvod

Slovenské národné stredisko pre ľudské práva (ďalej len „Stredisko“) je nezávislou inštitúciou, ktorá v Slovenskej republike (ďalej len „SR“) dohliada na dodržiavanie ľudských práv a zákazu diskriminácie. Stredisko bolo zriadené zákonom Národnej rady Slovenskej republiky č. 308/1993 Z. z. o zriadení Slovenského národného strediska pre ľudské práva (ďalej len „zákon o Stredisku“) s účinnosťou od 1. januára 1994, a to na základe Dohody medzi vládou SR a Organizáciou Spojených národov (ďalej len „OSN“) o zriadení Strediska, publikovanej oznámením Ministerstva zahraničných vecí SR č. 29/1995 Z. z.

Stredisko má v systéme ľudskoprávných inštitúcií SR osobitné a jedinečné postavenie, pričom pôsobí v dvoch vymedzených, avšak úzko súvisiacich oblastiach. Prvou je ochrana a podpora ľudských práv, ktorá vyplýva zo zákona o Stredisku. Druhá oblasť pôsobenia Strediska bola určená zákonom č. 365/2004 Z. z. o rovnakom zaobchádzaní v niektorých oblastiach a o ochrane pred diskrimináciou a o zmene a doplnení niektorých zákonov (antidiskriminačný zákon) (ďalej len „antidiskriminačný zákon“). Stredisko teda pôsobí aj ako jediný orgán pre rovnaké zaobchádzanie v SR.

Na základe svojho postavenia Stredisko monitoruje a hodnotí dodržiavanie ľudských práv a základných slobôd a dodržiavanie zásady rovnakého zaobchádzania v SR. V súlade s ustanovením § 1 ods. 4 zákona o Stredisku každoročne do 30. apríla vypracúva a zverejňuje na svojej webovej stránke Správu o dodržiavaní ľudských práv vrátane zásady rovnakého zaobchádzania v Slovenskej republike (ďalej len „Správa o LP“).

Prostredníctvom Správy o LP Stredisko informuje odbornú aj laickú verejnosť o identifikovaných problémoch a posunoch v oblasti dodržiavania ľudských práv a zákazu diskriminácie za uplynulý kalendárny rok. Správa o LP za rok 2019 sa v jednotlivých kapitolách venuje vybraným ľudským právam a slobodám, ktoré boli v roku 2019 predmetom verejných diskusií, pri uplatňovaní ktorých sa v praxi prejavili nedostatky, alebo ktorých ochrana sa ukázala v uplynulom roku ako problematická. Výber konkrétnych problémov je odôvodnený v metodической časti Správy o LP za rok 2019, ako aj v samotných kapitolách.

Správa o LP za rok 2019 vychádza z novej metodiky vypracovanej Strediskom za účelom zberu a hodnotenia dát v oblasti ľudských práv a rovnakého zaobchádzania, pričom táto metodika tvorí samostatnú časť Správy o LP za rok 2019. Na ňu nadväzujú kapitoly hodnotiace implementáciu medzinárodných záväzkov v oblasti ľudských práv, vybrané

případy Strediska z roku 2019 a dodržiavanie vybraných aspektov práva na bývanie, práva na zdravie, práva na vzdelanie a práva na ochranu životného prostredia v kontexte aktuálnych tém za rok 2019.

Cieľom Správy o ĽP za rok 2019 je poskytnúť objektívny, pravdivý a aktuálny obraz o dodržiavaní ľudských práv na území SR za uplynulý rok v sledovaných oblastiach a súčasne adresovať odporúčania na zabezpečenie zefektívnenia ochrany a uplatňovania ľudských práv a základných slobôd.

Predloženú Správu o ĽP za rok 2019 Správna rada Strediska zobrala na vedomie uznesením Správnej rady Strediska č. 614 zo dňa 30. apríla 2020 prijatého na základe hlasovania per rollam.

Zhrnutie

Správa o dodržiavaní ľudských práv vrátane zásady rovnakého zaobchádzania za rok 2019 na základe zozbieraných dát a analýz národnej legislatívy, ako aj medzinárodných záväzkov Slovenskej republiky v oblasti ľudských práv, prináša zistenia o dosiahnutom pokroku a najmä pretrvávajúcich nedostatkoch v ochrane práv jednotlivcov. Stredisko sa vo vybraných kapitolách venuje témam aktuálnym v roku 2019 a prináša odporúčania relevantným subjektom s cieľom dosiahnuť, aby rešpektovanie ľudských práv a slobôd jednotlivcov bez akejkoľvek diskriminácie bolo na Slovensku zabezpečené v čo najvyššom možnom štandarde.

V rámci hodnotenia stavu ratifikácie a implementácie medzinárodných ľudskoprávných záväzkov bol rok 2019 rokom premrhaných šancí. Slovenská republika urobila krok späť vo vzťahu k ratifikácii Dohovoru Rady Európy o predchádzaní násiliu na ženách a domácejmu násiliu a o boji proti nemu, stagnovala v otázke podpisu a ratifikácie Opčného protokolu k Dohovoru proti mučeniu a inému krutému, neľudskému alebo ponižujúcemu zaobchádzaniu alebo trestaniu, neukončila legislatívny proces smerujúci k ratifikácii Protokolu č. 12 k Európskemu dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd a nedotiahla prijatie novely zákona č. 308/1993 Z. z. o zriadení Slovenského národného strediska pre ľudské práva v znení neskorších predpisov.

Obdobie od januára 2019 do marca 2020 bolo poznačené zastavením a zrušením ratifikačných snáh v súvislosti s Dohovorom Rady Európy o predchádzaní násiliu na ženách a domácejmu násiliu a o boji proti nemu. Národná rada Slovenskej republiky a vláda Slovenskej republiky sa rozhodli bez patričnej odbornej diskusie v roku 2019 nepokračovať v procese ratifikácie Dohovoru Rady Európy o predchádzaní násiliu na ženách a domácejmu násiliu a o boji proti nemu. Zdá sa, že očakávaná existencia efektívnej ochrany obetí násillia na ženách a domáceho násillia ustúpila neporozumeniu alebo zlej interpretácii obsahu niektorých pojmov používaných v Dohovore Rady Európy o predchádzaní násilliu na ženách a domácejmu násilliu a o boji proti nemu, či predvolebnému zneužitiu citlivej témy násillia na ženách na slogany vytrhnuté z kontextu. Napriek znepokojeniu Stredisko verí, že v Slovenskej republike neustane diskusia smerujúca k názorovej zhode v problematike násillia na ženách a domáceho násillia, a že aj napriek likvidačným krokom štátu počas roku 2019 bude proces ratifikácie napokon pokračovať, sprevádzaný šírením osvetu o jeho význame a prínose, ako aj systematickým odstraňovaním dezinformácií o v ňom zavedených definíciách a inštitútoch.

Vo vzťahu k Opčnému protokolu k Dohovoru proti mučeniu a inému krutému, neľudskému alebo ponižujúcemu zaobchádzaniu alebo trestaniu bola zásadnou prekážkou v ratifikačnom procese otázka určenia subjektu, ktorý bude plniť úlohy národného preventívneho mechanizmu. Z priebežných výsledkov legislatívneho procesu je zrejmé, že táto otázka nie je uzavretou napriek návrhu Ministerstva spravodlivosti Slovenskej republiky na prerozdelenie kompetencií medzi tri už existujúce vnútroštátne inštitúcie. Súvisiacim kritickým bodom je vymedzenie právomocí národného preventívneho mechanizmu. Azda najzásadnejšou prekážkou je však otázka financovania národného preventívneho mechanizmu. Stredisko hodnotí legislatívny proces prijímania Opčného protokolu k Dohovoru proti mučeniu a inému krutému, neľudskému alebo ponižujúcemu zaobchádzaniu alebo trestaniu za zdĺhavý a alibistický v nadväznosti na medzinárodné odporúčania. Napriek navonok prejavovanej snahe o precizovanie nastavenia právomocí národného preventívneho mechanizmu je vzhľadom k verejne dostupným výsledkom legislatívneho procesu zrejmé, že samotná ratifikácia stroskotáva na nevyriešenej otázke financovania.

Príčiny dlhodobého neakceptovateľného stavu neratifikovania Protokolu č. 12 k Európskemu dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd spočívajú v interpretačných nezrovnalostiach v otázke výpočtu chránených dôvodov. Z výkladovej praxe Európskeho súdu pre ľudské práva je zrejmé, že tak výpočet chránených dôvodov v zmysle článku 14 Európskeho dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd, ako aj ich výpočet v zmysle ustanovení Protokolu č. 12 k Európskemu dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd nie je výpočtom otvoreným. Z tohto dôvodu je bezpredmetnou diskusia, ktorá prebehla v rámci medzirezortného pripomienkového konania. Dlhodobé nezhody v rámci odbornej diskusie sa javia ako neopodstatnené a spôsobujú oneskorenie prijatie a implementácie Protokolu č. 12 k Európskemu dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd.

V roku 2019 vyústil legislatívny proces novelizácie zákona č. 308/1993 Z. z. o zriadení Slovenského národného strediska pre ľudské práva v znení neskorších predpisov. Cieľom procesu bolo posilniť Stredisko ako národnú inštitúciu na ochranu a podporu ľudských práv a národný orgán pre rovnaké zaobchádzanie v súlade s medzinárodnými štandardami. Napriek tomu, že návrh novely, ktorý bol predložený v Národnej rade Slovenskej republiky, reflektoval tieto štandardy a odporúčania len v obmedzenom rozsahu, navrhovaná úprava bola výrazným krokom k posilneniu mandátu a rozšíreniu kompetencií Strediska. Neprijatie návrhu novely v treťom čítaní opätovne podčiarklo nedostatok politickej vôle implementovať predmetné záväzky. Do budúca je nevyhnutné obnoviť legislatívny proces, zabezpečiť jeho transparentnosť a participatívnosť, osobitne zapojenie samotného

Strediska, ako aj iných národných a medzinárodných expertov a expertiek. Novootvorený proces by mal vychádzať z predloženého návrhu novely a precizovať problematické ustanovenia, ktoré vystali v rámci schvaľovania v legislatívnom procese. Zároveň je žiaduce, aby samotné Stredisko zanalyzovalo potrebné zmeny vlastného nastavenia a vyhodnotilo, ktoré z nich je možné v medziach súčasného znenia zákona č. 308/1993 Z. z. o zriadení Slovenského národného strediska pre ľudské práva v znení neskorších predpisov a v súlade s medzinárodnými štandardmi dosiahnuť bez prijatia legislatívnej zmeny formou interných predpisov.

Téma nediskriminácie bola aj v kalendárnom roku 2019 často bagatelizovaná. K riešeniu problému sa nepristupuje systematicky, pričom štátne orgány zlyhávajú aj pri samotnej implementácii platnej a účinnej legislatívy. Aj na vybraných prípadoch z roku 2019 správa prezentuje, že dodržiavanie zásady rovnakého zaobchádzania, ako aj rešpektovanie a dodržiavanie ústavného princípu rovnosti v oblasti výkonu základných ľudských práv a slobôd, predstavovali pre adresátov zákazu diskriminácie problém. Vo vzťahu k ochrane obetí diskriminácie spôsobujú problémy s vymožitelnosťou ich práv a právom chránených záujmov nízku mieru ochrany diskriminovaných osôb, a to predovšetkým vo vzťahu k implementácii procesných záruk, ktorých účelom je efektivita v nadväznosti na dosiahnutie primeraného zadosťučinenia. Obete diskriminácie pôsobia často rezignovaným dojmom a po určitom čase, kedy nedochádza k náprave, stratia o uplatňovanie svojich nárokov záujem. Uvedený problém je prepojený s nedôverou v štátne inštitúcie, osobitne v riadny výkon súdnej moci. Z uvedeného dôvodu Stredisko pri riešení prípadov prioritizuje mimosúdne urovanie antidiskriminačného sporu, kde je však úspešnosť minimálna. Dôvodom je častá arogancia na strane tých, ktorí sú povinní nediskriminovať. Tým sa podstatne sťažuje riadny výkon činnosti Strediska, ktoré je spoluzodpovedné za poskytovanie účinnej a náležitej právnej pomoci obetiam diskriminácie. Napriek viacerým podnetom, v rámci ktorých dospelo Stredisko v uplynulom kalendárnom roku k dôvodnému záveru o diskriminácii, vec ďalej nevybavovalo, a to z dôvodov na strane klienta. Príčiny spočívali jednak v nezájme klienta o ďalšie riešenie jeho právnej veci, ako aj v skutočnosti, že klienti po podaní žiadosti o vydanie odborného stanoviska a Strediskom konštatovanom závere o diskriminácii nemajú záujem o ďalšie formy bezplatnej právnej pomoci. Zároveň však existujú viaceré prípady tzv. skupinovej diskriminácie, kedy rôzne sú zraniteľné skupiny obyvateľstva vystavené riziku prijímania opatrení, či rozhodnutí adresátov zákazu diskriminácie. Aj v týchto prípadoch je však otázka vymožitelností nárokov obetí diskriminácie mimoriadne problematickou. Podľa právneho názoru Strediska predstavuje zlepšenie implementácie zákonných mechanizmov na

ochranu obetí diskriminácie kľúčový faktor riešenie vyššie opísaných problémov.

V roku 2019 sa Stredisko sústredilo aj na stav dodržiavania práva na bývanie. Tento rok bol významný predovšetkým prípravou dvoch koncepčných dokumentov, a to Koncepcie prevencie a riešenia bezdomovectva na národnej úrovni v gescii Ministerstva práce, sociálnych vecí a rodiny Slovenskej republiky a Koncepcie národnej bytovej politiky do 2030 v gescii Ministerstva dopravy a výstavby Slovenskej republiky. Stredisko pozitívne hodnotí zahrnutie mimovládneho sektoru a odborníkov do prípravy oboch dokumentov, ako aj snahu o medzisektorovú spoluprácu. Príprava oboch dokumentov pokračuje aj v roku 2020 a to, do akej miery budú na seba tieto dve oblasti nadväzovať, v akej miere sa podarí naformulovať dostatočne ambiciózne a merateľné ciele, ovplyvní stav realizácie práva na bývanie na najbližšie obdobie.

Z hľadiska obývatel'nosti je pretrvávajúcim problémom život v stiesnených podmienkach, ktorý sleduje ukazovateľ preľudnenosť obydľí. Na úrovni celej populácie dosiahol ukazovateľ preľudnenosti obydľí 35,5 %. Život v stiesnených podmienkach je realitou predovšetkým pre rodiny s deťmi (obzvlášť pre rodiny samoživiteľov/samoživiteľky a viacgeneračné rodiny). Každá druhá takáto rodina žije v stiesnených podmienkach, v oboch prípadoch dosahuje ukazovateľ viac ako 53 %.

Na druhú stranu, miera deprivácie bývania zahŕňajúca viaceré kritériá primeraného bývania (napr. prirodzené svetlo, vetranie, teplo a pod.) sa na úrovni celej populácie znížila z hodnoty 4,6 % na 3,4 % a dosiahla tak úroveň priemeru krajín Európskej únie. Prostredníctvom disagregácie dát možno potvrdiť pretrvávajúce veľké rozdiely v kvalite bývania predovšetkým pre ťažko zdravotne postihnuté osoby (5,3 %) a domácnosti, ktoré žijú v obecných bytoch či iných formách sociálneho bývania (15,4 %).

Z hľadiska prístupnosti bývania zmena legislatívy umožnila inštaláciu výťahov pre vozíčkarov či iné menšie úpravy v spoločných priestoroch bytových domov aj bez súhlasu ostatných vlastníkov bytov a nebytových priestorov. Prístupnosť bývania pre ľudí so zdravotným znevýhodnením má zabezpečovať aj sociálna služba podpory bývania, ktorá bola v roku 2018 poskytovaná len pre 51 klientov, za rok 2019 neboli dáta v čase prípravy správy k dispozícii. Pokiaľ však nenastal zásadný nárast počtu klientov, je potrebné výrazne zvýšiť dostupnosť tejto služby.

Infraštruktúra, t. j. vodovodné, elektrické a kanalizačné siete a plynovody, sú vo všeobecnosti dostupné. Pre väčšinu obyvateľov je otázka dostupnosti naviazaná na cenovú dostupnosť, prípadne na diskriminačný prístup pri formálnych vzťahoch v komunikácii s úradmi a poskytovateľmi služieb. Nadalej ale pretrváva výrazná nerovnosť v dostupnosti

základnej infraštruktúry (elektrifikácia, kanalizácia, plynofikácia atď.) v obciach s nadpolovičným podielom obyvateľov rómskej národnostnej menšiny. Mierne zlepšenie možno vidieť v zmenšenom podiele extrémne vylúčených komunít, v rozšírení spevnených ciest a lepšom zabezpečení odvozu odpadu.

Miera preťaženia nákladov na bývanie sa vo všeobecnosti znížila z hodnoty 8,4 % v roku 2017 na 4,1 % v roku 2018. Pretrváva neprimerané zaťaženie nákladmi na bývanie pre domácnosti ohrozené prepadnutím sa do chudoby a domácnosti samoživiteľov/samoživiteľiek. Napriek tomu, že za najrizikovejšie a najzaťažujúcejšie náklady na bývanie považujeme hypotéky, ukazovateľ preťaženia nákladov na bývanie tento predpoklad nepotvrdil. Neprimerané náklady na bývanie musia domácnosti znášať predovšetkým vtedy, keď nemajú k dispozícii sociálne bývanie, resp. verejný nájomný byt, a žijú v komerčnom prenájme. V rámci výskumu dostupnosti sociálneho bývania v roku 2019 Stredisko zistilo, že mestá väčšinou nemajú vypracovanú koncepciu riešenia bytovej otázky vrátane zmapovania potrieb rôznych cieľových skupín (napr. potreby nízkopříjmových rodín, seniorov, ľudí na ulici), a na tieto potreby reagujú reakčne až na dopyt formou žiadosti o sociálne bývanie. Výskum nájomného bývania Inštitútu pre výskum práce a rodiny z roku 2019 ukázal, že čakacie lehoty na pridelenie sociálneho bytu sú pomerne rozdielne. V niektorých mestách trvajú v priemere 1 mesiac, v iných až dva či tri roky. Bytový fond pre sociálne bývanie je väčšinou nedostačujúci. Jeden z kľúčových nástrojov pre zvýšenie dostupnosti bývania, príspevok na bývanie, je nedostupný pre veľkú časť nízkopříjmového obyvateľstva kvôli prepojeniu tohto príspevku s dávkou v hmotnej núdzi.

Z hľadiska právnej istoty bývania je potrebné upozorniť na praktiky reťazenia krátkodobých nájmov. Týmto spôsobom sa prenajímatelia (fyzické osoby, komerčné subjekty, ale veľmi často aj samosprávy) chcú vyhnúť záväzkom voči nájomcom v prípade, že si nebudú plniť platobné povinnosti alebo budú chcieť ukončiť prenájom z iných dôvodov. Reťazenie krátkodobých nájomných zmlúv je porušením práva na bývanie, spôsobuje nájomcom veľkú neistotu a zraniteľnosť. Neprávoplatné vypratania z bytu boli v roku 2019 menej viditeľné, pravdepodobne aj menej časté ako v predchádzajúcich rokoch. Je však potrebné systematickejšie mapovať situáciu v obciach a v komerčných nájmoch. V oblasti právnej istoty sú pretrvávajúcim problémom dlhé súdne konania (aj vo veciach bývania), ktorých priemerná hodnota je 21,78 mesiaci.

Zdravie a poskytovanie zdravotnej starostlivosti rezonovalo v roku 2019 vo zvýšenej miere, a to z dôvodu viacerých pripravovaných opatrení v oblasti prístupnosti zdravotnej starostlivosti a ochrany verejného zdravia. Spoločnosť sa vo zvýšenej miere zaujímal aj

o porušenia patientských práv a o pretrvávajúce systematické nedostatky. Slovenská republika mala v roku 2019 príležitosť prijať viaceré opatrenia, ktoré smerovali k zlepšeniu uplatniteľnosti práva na zdravie, ale neurobila tak. Neprijatie návrhu zákona, ktorým sa zavádzala povinnosť podrobiť dieťa prijaté do predškolského zariadenia pravidelnému povinnému očkovaniu, či neprijatie zákona zavádzajúceho nový koncept poskytovania zdravotnej starostlivosti a vykonávajúceho tzv. stratifikácia zdravotníckych zariadení, možno považovať za premrhanú šancu. Kým neprijatie týchto opatrení možno považovať za udržiavanie *status quo*, snahu o obmedzenie výkonu bezpečného umelého prerušenia tehotenstva Stredisko odsudzuje ako závažné pokusy o obmedzenie sexuálnych a reprodukčných práv žien. Napriek viacerým medzinárodným odporúčaniam Slovenská republika neprijala ani v roku 2019 opatrenia potrebné na riešenie neodkladných problémov v oblasti ochrany sexuálnych a reprodukčných práv, a to z dôvodu nedostatku politickej vôle, ktorá je do istej miery spôsobovaná dlhoročnou tabuizáciou a tlakom konzervatívnej časti spoločnosti.

Výučba sexuálnej výchovy na základných a stredných školách je kontroverznou témou a neexistuje spoločenská zhoda na formu jej výučby a zaradenie do štátneho vzdelávacieho programu. Výučba sexuálnej výchovy na školách sa vyznačuje viacerými nedostatkami. Za tie najzávažnejšie považuje Stredisko nedostatok aplikácie prístupu založenom na ľudských právach, zastaranosť učebných osnov, ktoré nereflektujú vývoj spoločnosti za uplynulých 15 rokov, ako je vyššia miera rozvodovosti, vyšší počet osamelých rodičov vychovávajúci deti, vplyv sociálnych sietí na mládež, šírenie dezinformácií a hoaxov o kľúčových aspektoch sexuálnej výchovy, ako aj vážny nedostatok kvalifikovaných pedagogických a odborných zamestnancov na školách. Z prieskumu Strediska na základných, spojených a stredných školách vyplýva, že sexuálna výchova na školách je nejednotná a najčastejšie prebieha prostredníctvom jej implementácie ako prierezovej témy do širokej škály až 61 predmetov. Kým niektoré školy vyučujú sexuálnu výchovu len na jedného vyučovacieho predmetu, iné ju implementujú do troch až šiestich predmetov. Kvalita a rozsah informácií sa tak líši od školy k škole, čo môže mať negatívny dopad na schopnosť mladých ľudí robiť informované rozhodnutia o svojom reprodukčnom zdraví.

Plánovanie rodičovstva, vrátane prístupu k antikoncepcii, je dôležitým nástrojom na zlepšovanie kvality zdravia a budovania ekonomického a sociálneho rastu na národnej úrovni. Aj v roku 2019 bolo plánované rodičovstvo ako súbor vzdelávacích, sociálnych a lekárskeho služieb na obmedzenej úrovni. Dôvodmi boli obmedzený výber metód plánovania rodičovstva, obmedzený prístup k antikoncepcii, strach z nežiaducich účinkov a neplodnosti, kultúrna

a náboženská opozícia, nízka kvalita dostupných služieb a predsudky resp. nedostatok informácií u poskytovateľov zdravotnej starostlivosti, čo. potvrdzujú aj výsledky Antikoncepčného atlasu za rok 2019. Najväčšími nedostatkami v oblasti plánovaného rodičovstva ostávajú nezaradenie antikoncepcie do zoznamu kategorizovaných liekov a zoznamu liekov s úradne určenou cenou, t. j. vylúčenie jej úhrady z verejného zdravotného poistenia, prihládanie na vek dievčaťa a ženy, ktorá žiada o predpísanie hormonálnej alebo inej antikoncepcie a potreba informovaného súhlasu zákonného zástupcu s predpisom antikoncepcie pre dievčatá mladšie ako 18 rokov. Obzvlášť závažnou je prax lekárov, ktorí odmietajú predpísať antikoncepciu zdravej žene do 16 rokov len z dôvodu veku, napriek tomu, že antikoncepcia je indikovaná po *menarché*, t. j. po prvej menštruácii. Tieto obmedzenia majú vážny negatívny dopad na uplatňovanie sexuálnych a reprodukčných práv najzraniteľnejších skupín obyvateľstva, ktorými sú ženy zo sociálne vylúčeného prostredia, ženy ohrozené chudobou a mladé dievčatá do 16 rokov.

V roku 2019 bolo do Národnej rady Slovenskej republiky predložených šesť návrhov zákonov na priamu alebo nepriamu novelizáciu zákona č. 73/1986 Zb. o umelom prerušení tehotenstva, v znení neskorších predpisov, ktoré viedli k obmedzeniu práv žien a dievčat na bezpečné umelé prerušenie tehotenstva. Tieto návrhy neboli predmetom spoločenskej ani odbornej diskusie. Závažnosť obmedzení v jednotlivých návrhoch zákonov osciluje. Niektoré z týchto návrhov zákonov žiadali o zrušenie možnosti výkonu umelého prerušenia na žiadosť ženy alebo skracovali dobu tehotnosti, v ktorej môže žena požiadať o umelé prerušenie tehotenstva, alebo sa zameriavali na uvedenie ďalších prekážok do procesu umelého prerušenia tehotenstva, napr. zúženie počtu zdravotných indikácií, pre ktoré možno podstúpiť umelé prerušenie tehotenstva, povinné vyobrazovanie embrya alebo plodu a pod.

Stredisko upozorňovalo na viaceré nedostatky v legislatíve upravujúcej umelé prerušenie tehotenstva, no k ich odstráneniu v roku 2019 nedošlo. Vážnym nedostatkom tak ostávajú diskriminačné ustanovenia vyhlášky č. 74/1986 Zb., ktorou sa vykonáva zákon Slovenskej národnej rady č. 73/1986 Zb. o umelom prerušení tehotenstva, znevýhodňujúce ženy z tretích krajín a ženy, ktoré nedovíšili 35 rokov a nerodili aspoň dvakrát. Problematickou je aj úprava informovaného súhlasu pri výkone umelého prerušenia tehotenstva tvoriaca vážnu prekážku pri prístupe k bezpečnému umelému prerušeniu a spôsobujúca právnu neistotu u dievčat od 16 do 18 rokov veku z dôvodu odlišnej úpravy v zákone č. 73/1986 Zb. o umelom prerušení tehotenstva v znení neskorších predpisov a zákone č. 576/2004 Z. z. o zdravotnej starostlivosti, službách súvisiacich s poskytovaním zdravotnej starostlivosti a o zmene a doplnení niektorých zákonov.

Prieskum Strediska v oblasti implementácie legislatívy upravujúcej výkon umelého prerušenia tehotenstva v zdravotníckych zariadeniach prevádzkujúcich útvary jednotnovej zdravotnej starostlivosti alebo postel'ového oddelenia v odbore gynekológia a pôrodnictvo ukázal alarmujúce nedostatky. Mnohé zdravotnícke zariadenia odmietajú vykonávať umelé prerušenie tehotenstva v rozpore s platnou legislatívou alebo pri jeho výkone uplatňujú diskriminačný prístup. Spornou praxou je skutočnosť, že celkový poplatok za zákrok umelého prerušenia tehotenstva často prevyšuje úradne určenú cenu a spôsob, akým je umelé prerušenie tehotenstva vykonávané je v rozpore s odporúčaniami Svetovej zdravotníckej organizácie.

V rámci práva na vzdelanie sa Stredisko sústredilo na prístupnosť vzdelania pre žiakov a žiačky so zdravotným postihnutím a na pretrvávajúci problém segregácie rómskych detí vo vzdelávaní.

Prístupnosť budov, v ktorých sa realizuje výchovno-vzdelávací proces napomáha vytvoreniu začleňujúceho vzdelávacieho systému a zabezpečuje žiakom a žiačkam so zdravotným postihnutím prístup k vzdelaniu bez diskriminácie na základe rovnosti príležitostí.. Prieskum Strediska z roku 2019 zameraný na mieru debarierizácie základných škôl na Slovensku potvrdil, že reflexia legislatívnej úpravy podmienok prístupnosti budov v praxi je neuspokojivá. Hoci základné školy pristupujú k vykonávaniu stavebno-technických úprav realizovaných za účelom debarierizácie, ako aj k prijímaniu alternatívnych opatrení, stále dochádza k situáciám, kedy je neprístupnosť budov škôl dôvodom neprijatia dieťaťa so zdravotným postihnutím na výchovno-vzdelávací proces. Takáto prax porušuje ľudské práva osôb so zdravotným postihnutím, nakoľko je neprístupné, aby bol deťom s obmedzenou schopnosťou pohybu a orientácie sťažený, prípadne znemožnený prístup k základnému vzdelaniu výlučne z dôvodu absencie vhodných stavebno-technických úprav budov škôl. Za predpokladu, že budova školy nespĺňa podmienky bezbariérového prístupu, je nevyhnutné pristúpiť k posúdeniu možnosti zavedenia primeraných úprav vo vzťahu ku konkrétnemu posudzovanému prípadu zdravotného postihnutia žiaka/žiačky.

Vo vzťahu k inkluzívnemu vzdelávaniu žiakov a žiačok so zdravotným postihnutím na základných školách prieskum ukázal pozitívny trend. V školskom roku 2018/2019 až 82,1 % respondentov realizovalo výchovu a vzdelávanie žiakov/žiačiek so špeciálnymi výchovno-vzdelávacími potrebami v triedach alebo výchovných skupinách spolu s ostatnými žiakmi a žiačkami školy. Na druhej strane, potvrdený nedostatok školských psychologov, logopédov, špeciálnych pedagógov, liečebných pedagógov, ako aj sociálnych pedagógov a asistentov učiteľa na základných školách, je druhým najčastejším dôvodom neprijatia žiaka/žiačky so

zdravotným postihnutím na základnú školu. Výsledky súčtu úväzkov profesií pre inklúziu žiakov so špeciálnymi výchovno-vzdelávacími potrebami sa ukazuje ako nedostatočný vzhľadom k percentuálnemu zastúpeniu žiakov/žiačok so zdravotným znevýhodnením, ktorí sa vzdelávajú v základných školách. Inkluzívne vzdelávanie na základných školách sťažuje aj nedostatočná účasť pedagogických pracovníkov na profesijnom vzdelávaní zameranom na inkluzívne prostredie na školách a inkluzívne prístupy vo vzdelávaní.

V rámci prístupu rómskych žiakov a žiačok k vzdelaniu sa Stredisko zameralo na segregáciu na školách, ktorá je pretrvávajúcim javom v slovenskom školstve, osobitne na základných školách. V jednotlivých prípadoch segregácie na školách dochádza k opakovaniu typizovaných situácií. Delenie tried a žiakov na etnickom princípe spôsobuje priestorové oddelenie či fragmentáciu výchovno-vzdelávacieho procesu, a tým odlišné napĺňanie práva na vzdelanie. Prípravné ročníky na zlepšenie zručností a vedomostí týchto detí na zvládanie výchovno-vzdelávacieho procesu často pokračujú v nezmenenom zložení aj vo vyšších ročníkoch a prispievajú tak k etnickému deleniu. Aj keď školy deklarujú, že nejde o trvalý stav, táto možnosť zostáva iba vo formálnej rovine. Z osobných rozhovorov s riaditeľmi a riaditeľkami základných škôl, na ktorých Štátna školská inšpekcia identifikovala segregáciu, vyplýva, že pomer žiakov z majority a minority má významný vplyv na celkovú perspektívu školského kolektívu. Väčšina z nich skonštatovala, že ak sa prekročí pomer 50 %, ide o stav na škole, ktorý má potenciál ovplyvniť kvalitu výchovy a vzdelávania všetkých žiakov a žiačok. Vážnou prekážkou na napĺňanie práva na vzdelanie bez segregácie sú aj kapacitné možnosti základných škôl a ich pomalé rozširovanie. Flexibilita štátu pri zohľadňovaní demografického vývoja a etnickej skladby detí pri určovaní školských obvodov je nedostatočná. To vedie aj k dvojzmennému vyučovaniu, ako rizikovému faktoru v kombinácii s etnickou segregáciou. V roku 2019 došlo na jednej strane k značnému zvýšeniu prostriedkov na zvýšenie kapacít škôl, na druhej strane ho využilo iba niekoľko škôl z oblastí, kde dochádza k etnickej segregácii. Je potrebné zvýšiť adresnosť a štrukturovať jednotlivé finančné prostriedky a dôslednejšie podporovať ich osobitný účinok na oblasť boja proti segregácii. Naďalej zostáva aktuálna reorganizácia školských obvodov na desegregačnom princípe, avšak signifikantné výsledky nie sú v tejto oblasti viditeľné. Nárast percenta uspokojených požiadaviek na asistenta učiteľa z cca 40 % v školskom roku 2018/2019 na cca 49 % v školskom roku 2019/2020 je síce pozitívny, ale 51 % neuspokojených žiadostí preukazuje zotrúvajúci relevantný dopyt.

Napokon v oblasti práva na ochranu životného prostredia bol predmetom záujmu Strediska v roku 2019 prístup k pitnej vode v marginalizovaných rómskych komunitách.

Nedostatok pitnej vody v rómskych osadách, resp. koncentrovaných rómskych zoskupeniach, je jednou zo súčastí celkového sociálneho vylúčenia rómskej populácie. Obmedzený prístup k pitnej vode ovplyvňuje podmienky bývania, výživu, hygienu, školské výsledky a dochádzku detí, medziľudské vzťahy, zdravotný stav, a teda celkovú kvalitu života. Sociálne vylúčenie je nevyhnutne spojené s priestorovým vylúčením a jedným z jeho prejavov je zvýšená koncentrácia rómskych obydľí v určitých lokalitách, v ktorých chýbajú základné služby a infraštruktúra, vrátane prístupu k pitnej vode. Nízka kvalita bývania je spojená so zvýšeným environmentálnym rizikom a zlým zdravotným statusom. Zabezpečenie napĺňania práva na prístup k pitnej vode predstavuje pozitívny záväzok štátu. Štát je zodpovedný za vytvorenie vhodných podmienok pre každého, aby mal prístup k pitnej vode a zároveň, aby pitná voda bola aj cenovo dostupná. Na základe prieskumu medzi vybranými obcami a mestami Stredisko konštatuje, že niektoré obce a mestá nezabezpečujú pitnú, prístupnú a cenovo dostupnú vodu pre všetkých obyvateľov. Pri zabezpečovaní základného práva na prístup k pitnej vode za odplatu, je značný rozdiel v cene za vodu v obciach a mestách. Dokonca aj v obciach a mestách, v ktorých je zavedený verejný vodovod, nie je pitná voda dostupná pre každého. Problematickou sa javí tiež skutočnosť, že obce a mestá častokrát nedávajú analyzovať kvalitu vody zo studní. Zavedenie verejného vodovodu do rómskych osadách sťažuje buď to, že obydľia sú postavené na nevysporiadaných pozemkoch, alebo sú to tzv. čierne stavby. Bez vysporiadania pozemkov nie je možné začať proces legalizácie existujúcich stavieb a zároveň nie je možné realizovať ďalšie stavby do budúcnosti (či už sa nájomné byty nižšieho štandardu, alebo individuálnu bytovú výstavbu). Rovnako tak nie je možné ani budovanie infraštruktúry, vrátane verejného vodovodu, v týchto komunitách. Uvedené vedie k tomu, že marginalizované rómske komunity sa neustále prepadávajú do stále horších sociálnych pomerov.

Vzhľadom na vývoj v roku 2019 sa v rámci práva na ochranu životného prostredia Stredisko zameralo aj na otázku občianskej participácie v environmentálnej oblasti, ktorej oporu tvorí Dohovor o prístupe k informáciám, účasti verejnosti na rozhodovacom procese a prístupe k spravodlivosti v záležitostiach životného prostredia (tzv. Aarhuský dohovor). Novela zákona č. 326/2005 Z. z. o lesoch prijatá v Národnej rade Slovenskej republiky v roku 2019 sa dotkla možností a podmienok participácie verejnosti na konaniach, ktoré súvisia s rozhodovaním o využívaní lesov, určení spôsobu intenzity hospodárenia, ochrane lesov a zásahov do lesov. Jedna zo významných zmien súvisela s postupom, ktorým sa v konaniach podľa zákona č. 326/2005 Z. z. o lesoch mohla zo združenia s právnou subjektivitou stať zúčastnená osoba. Zmena mala nastať v tom, že orgány štátnej správy

lesného hospodárstva by viac neboli povinné automaticky informovať združenia o začatých správnych konaniach, v ktorých môžu byť dotknuté ich preukázané záujmy. Podľa novely by sa združenia mohli stať zúčastnenou osobou iba v prípade, že samé písomne oznámili orgánu štátnej správy lesného hospodárstva, že sa konania zúčastnia. Takéto obmedzenie práva verejnosti na participáciu na rozhodovaní v environmentálnej oblasti bolo odôvodnené cieľom dosiahnuť rýchly a efektívny priebeh konaní. Problematickým zásahom do tohto práva bolo tiež znenie právnej úpravy týkajúcej sa tzv. mimoriadnych udalostí v lesoch, podľa ktorého sa na vydanie rozhodnutí sa nemal vzťahovať zákon č. 71/1967 Zb. o správnom konaní (správny poriadok), a teda povinnosť správneho orgánu, tzn. orgán štátnej správy lesného hospodárstva, upovedomiť o začatí konania všetkých známych účastníkov konania. Zároveň mala byť vylúčená aplikácia ustanovenia, podľa ktorého je správny orgán povinný dať účastníkom konania možnosť, aby sa pred vydaním rozhodnutia mohli vyjadriť k podkladu aj k spôsobu jeho zistenia, prípadne navrhnúť jeho doplnenie. Obava z neefektívnosti a spomalenia konania nemôže byť legitímnym základom pre zásah do Ústavou Slovenskej republiky garantovaných práv, akými sú právo na informovanosť a právo na prístup a účasť na relevantných správnych konaniach. Schválenú novelu vetovala prezidentka Slovenskej republiky, a to aj z dôvodu nezosúladenia zákona č. 326/2005 Z. z. o lesoch s Dohovorom o prístupe k informáciám, účasti verejnosti na rozhodovacom procese a prístupe k spravodlivosti v záležitostiach životného prostredia. Výsledné znenie návrhu zákona č. 326/2005 Z. z. o lesoch s vypustením navrhovanej úpravy však zároveň znemožnilo podávanie odvolania mimovládnyimi organizáciami proti rozhodnutiam orgánov štátnej správy lesného hospodárstva.

Zoznam odporúčaní Strediska

Ratifikácia a implementácia medzinárodných ľudskoprávných štandardov

1. Vláde Slovenskej republiky predložiť prezidentke Slovenskej republiky Opčný protokol k Dohovoru proti mučeniu a inému krutému, neľudskému alebo ponižujúcemu zaobchádzaniu alebo trestaniu bez zbytočného odkladu na bezvýhradnú ratifikáciu.
2. Ministerstvu spravodlivosti Slovenskej republiky postupovať efektívne v rámci legislatívneho procesu, súvisiaceho s inštitucionálnym vytvorením národného

preventívneho mechanizmu v nadväznosti na požiadavku bezvýhradnej ratifikácie a implementácie Opčného protokolu k Dohovoru proti mučeniu a inému krutému, neľudskému alebo ponižujúcemu zaobchádzaniu alebo trestaniu.

3. Ministerstvu spravodlivosti Slovenskej republiky odstrániť v rámci legislatívneho procesu často nepresvedčivú argumentáciu pripomienkujúcich subjektov, ktoré nesúhlasia s ratifikáciou a implementáciou Protokolu č. 12 k Európskemu dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd.
4. Vláde Slovenskej republiky bezodkladne po skončení legislatívneho procesu predložiť Protokol č. 12 k Európskemu dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd na ratifikáciu prezidentke Slovenskej republiky.
5. Ministerstvu spravodlivosti Slovenskej republiky a Ministerstvu práce, sociálnych vecí a rodiny Slovenskej republiky, ale aj mimovládnym organizáciám a inštitúciám s mandátom v oblasti ľudských práv aktívne viesť dialóg a monitorovať verejnú mienku o Dohovore Rady Európy o predchádzaní násiliu na ženách a domácemu násiliu a o boji proti nemu s cieľom bojovať proti dezinformačným kampaniam, ktoré sprevádzajú proces jeho ratifikácie.
6. Prezidentke Slovenskej republiky obnoviť proces ratifikácie Dohovoru Rady Európy o predchádzaní násiliu na ženách a domácemu násiliu a o boji proti nemu, eventuálne preniesť túto úlohu na vládu Slovenskej republiky alebo so súhlasom vlády na jej jednotlivých členov.
7. Prezidentke Slovenskej republiky bezodkladne pristúpiť k ratifikácii Dohovoru Rady Európy o predchádzaní násiliu na ženách a domácemu násiliu a o boji proti nemu.
8. Prezidentke Slovenskej republiky v prípade pretrvávania nesúhlasu Národnej rady Slovenskej republiky s ratifikáciou Dohovoru Rady Európy o predchádzaní násiliu na ženách a domácemu násiliu a o boji proti nemu zvážiť podanie návrhu na Ústavný súd Slovenskej republiky na rozhodnutie o súlade dojednanej medzinárodnej zmluvy, na ktorú je potrebný súhlas Národnej rady Slovenskej republiky, s Ústavou Slovenskej republiky alebo s ústavným zákonom.
9. Národnej rade Slovenskej republiky, resp. jej poslancom a poslankyniam, prehodnotiť nesúhlas s ratifikáciou Dohovoru Rady Európy o predchádzaní násiliu na ženách a domácemu násiliu a o boji proti nemu a pri prípadnom prerokovaní nového návrhu vlády Slovenskej republiky na vyslovenie súhlasu s Dohovorom Rady Európy o predchádzaní násiliu na ženách a domácemu násiliu a o boji proti nemu hlasovali

s cieľom zlepšenia ochrany obetí násilia na ženách a domáceho násilia.

10. Slovenskej republike zvýšiť úsilie o prijímanie efektívnych a proaktívnych opatrení, vrátane osvetových kampaní, podpory všeobecného chápania rodovej rovnosti a aktívneho vyvracania chybného výkladu rodovej rovnosti ako rodovej ideológie.
11. Vládi Slovenskej republiky akceptovať a zohľadniť pri eliminácii násilia na ženách aj odporúčania Výboru OSN pre hospodárske, sociálne a kultúrne práva zo 14. novembra 2019 v súvislosti s prerokovaním tretej periodickej správy Slovenskej republiky k Medzinárodnému paktu o hospodárskych, sociálnych a kultúrnych právach.
12. Ministerstvu spravodlivosti Slovenskej republiky bezodkladne opätovne otvoriť proces novelizácie zákona č. 308/1993 Z. z. o zriadení Slovenského národného strediska pre ľudské práva v znení neskorších predpisov.
13. Ministerstvu spravodlivosti Slovenskej republiky zabezpečiť, aby proces prípravy novely zákona č. 308/1993 Z. z. o zriadení Slovenského národného strediska pre ľudské práva v znení neskorších predpisov nadviazal na návrh novely prerokovávanej v roku 2019 v Národnej rade Slovenskej republiky.
14. Ministerstvu spravodlivosti Slovenskej republiky, aby do procesu prípravy novely zákona č. 308/1993 Z. z. o zriadení Slovenského národného strediska pre ľudské práva v znení neskorších predpisov plne zapojilo samotné Stredisko.
15. Ministerstvu spravodlivosti Slovenskej republiky umožniť zapojenie národných expertov a expertiek zastúpených v Rade vlády Slovenskej republiky pre ľudské práva, národnostné menšiny a rodovú rovnosť, ako aj medzinárodných expertov a expertiek v oblasti štandardov pre národné inštitúcie pre ochranu a podporu ľudských práv a orgány pre rovnaké zaobchádzanie do procesu prípravy novely zákona č. 308/1993 Z. z. o zriadení Slovenského národného strediska pre ľudské práva v znení neskorších predpisov.
16. Ministerstvu spravodlivosti Slovenskej republiky konzultovať pripravený návrh novely zákona č. 308/1993 Z. z. o zriadení Slovenského národného strediska pre ľudské práva v znení neskorších predpisov s Úradom Vysokej komisárky Organizácie Spojených národov pre ľudské práva.
17. Ministerstvu spravodlivosti Slovenskej republiky predložiť návrh novely zákona č. 308/1993 Z. z. o zriadení Slovenského národného strediska pre ľudské práva v znení neskorších predpisov na rokovanie vlády Slovenskej republiky najneskôr do konca roka 2020.

Smerom do vnútra je potrebné, aby Stredisko:

1. Zanalyzovalo, ktoré otázky svojho fungovania a nastavenia je schopné upraviť internými predpismi, nakoľko pre tieto oblasti medzinárodné štandardy nevyžadujú nevyhnutne legislatívne ukotvenie.
2. Na základe analýzy prijalo a implementovalo takéto interné predpisy s cieľom posilniť súlad jeho fungovania s Princípmi vzťahujúcimi sa na status národných inštitúcií pre podporu a ochranu ľudských práv a Všeobecným politickým odporúčaním Európskej komisie proti rasizmu a intolerancii č. 2 o orgánoch pre rovnaké zaobchádzanie na boj proti rasizmu a intolerancii na národnej úrovni.
3. Po schválení zákona č. 308/1993 Z. z. o zriadení Slovenského národného strediska pre ľudské práva v znení neskorších predpisov v Národnej rade Slovenskej republiky zahájiť prípravu reakreditácie statusu Akreditačnou komisiou Svetovej aliance národných inštitúcií pre podporu a ochranu ľudských práv.

Strediskom posudzovaná diskriminácia – výber najzávažnejších prípadov

1. Adresátom zákazu diskriminácie, aby k požiadavke dodržiavania zásady rovnakého zaobchádzania pristupovali proaktívne, v súlade s ich zákonnou povinnosťou vyplývajúcou z ustanovenia § 1 ods. 3 zákona č. 365/2004 Z. z. o rovnakom zaobchádzaní v niektorých oblastiach a o ochrane pred diskrimináciou a o zmene a doplnení niektorých predpisov (antidiskriminačný zákon).
2. Súdom Slovenskej republiky, aby náležite implementovali procesné odklony, chrániace obeť diskriminácie v zmysle ustanovení zákona č. 160/2015 Z. z. Civilného sporového poriadku v znení neskorších právnych predpisov.

Právo na bývanie

1. Vládi Slovenskej republiky začať v roku 2020 proces ratifikácie článku 31 Revidovanej Európskej sociálnej charty.
2. Ministerstvu dopravy a výstavby Slovenskej republiky zahrnúť do pripravovanej Koncepcie štátnej bytovej politiky do roku 2030 opatrenia na rozšírenie bytového fondu pre nájomné bývanie prístupné pre ohrozené skupiny (predovšetkým viacgeneračné rodiny, rodiny samoživiteľov a samoživiteľiek, osoby so zdravotným znevýhodnením) zahŕňajúc aj merateľné ciele/indikátory v týchto oblastiach a to

predovšetkým mieru preľudnenosti obydľí a mieru deprivácie bývania.

3. Ministerstvu dopravy a výstavby Slovenskej republiky explicitne uviesť v pripravovanej koncepcii štátnej bytovej politiky do roku 2030 explicitne nárok na bývanie ako ľudské právo v zmysle ratifikovaných medzinárodných ľudskoprávných dokumentov.
4. Ministerstvu dopravy a výstavby Slovenskej republiky predložiť v roku 2020 novelu zákona č. 443/2010 Z. z. o dotáciách na rozvoj bývania a o sociálnom bývaní, ktorá upresní definíciu sociálneho bývania a jeho formy, rozšíri cieľové skupiny sociálneho bývania, špecifikuje povinnosti a práva zainteresovaných osôb v súvislosti s prideľovaním sociálneho bývania a sfunkční finančné nástroje pre rozvoj sociálnej bytovej politiky v regiónoch.
5. Ministerstvu dopravy a výstavby Slovenskej republiky pokračovať v dialógu s mimovládnymi organizáciami a medzisektorovej spolupráci na príprave koncepcie štátnej bytovej politiky do roku 2030, zohľadniť skúsenosti z praxe a jasne definovať zodpovedné organizácie/aktérov za naplnenie jednotlivých opatrení či cieľov.
6. Ministerstvu práce, sociálnych vecí a rodiny Slovenskej republiky zahrnúť do pripravovanej koncepcie prevencie a riešenia bezdomovectva na národnej úrovni explicitný nárok na bývanie ako ľudské právo v zmysle ratifikovaných medzinárodných ľudskoprávných dokumentov.
7. Ministerstvu práce, sociálnych vecí a rodiny Slovenskej republiky zahrnúť do pripravovanej koncepcie prevencie a riešenia bezdomovectva na národnej úrovni konkrétne opatrenia na základe odporúčaní odborníkov a odborníčok z praxe, ako aj merateľné ciele/indikátory, napríklad ukazovateľ preťaženia nákladov na bývanie, počet ľudí bez domova v krajských mestách, kapacitu zariadení sociálnych služieb a pod.
8. Ministerstvu práce, sociálnych vecí a rodiny Slovenskej republiky zvýšiť informovanosť sociálnych oddelení miest a obcí o dostupných zariadeniach sociálnych služieb, podporiť implementáciu služby podpory samostatného bývania na úrovni miest.
9. Ministerstvu práce, sociálnych vecí a rodiny Slovenskej republiky definovať v zákone č. 448/2008 o sociálnych službách a o zmene a doplnení zákona č. 455/1991 Zb. o živnostenskom podnikaní (živnostenský zákon) v znení neskorších predpisov služby multidisciplinárneho tímu ako druh podpornej sociálnej služby.

10. Ministerstvu práce, sociálnych vecí a rodiny Slovenskej republiky finančne, materiálne a profesijne podporovať regionálnu samosprávu ako zriaďovateľov domovov sociálnych služieb pri procese deinštitucionalizácie a zabezpečiť monitoring implementácie transformačných plánov.
11. Ministerstvu práce, sociálnych vecí a rodiny Slovenskej republiky upraviť kritériá nároku na príspevok na bývanie ak, aby nevylučoval rôzne typy dočasného bývania, ktoré sú využívané ľuďmi bez domova.
12. Ministerstvu práce, sociálnych vecí a rodiny Slovenskej republiky upraviť kritériá pridelenia príspevku na bývanie alebo zaviesť inú formu podpory bývania tak, aby bola dostupná pre ľudí, ktorým nevzniká nárok na dávku v hmotnej núdzi, ale majú príjem nižší ako 60 % mediánového príjmu a sú preto ohrození prepadnutím sa do chudoby, zohľadňujúc zvýšené riziko bezdomovectva u ohrozených skupín (napr. rodiny samoživiteľov a samoživiteľiek, mladých dospelých vyrastajúcich v rôznych formách náhradnej starostlivosti, osôb so zdravotným znevýhodnením, seniorov).
13. Ministerstvu práce, sociálnych vecí a rodiny Slovenskej republiky iniciovať a koordinovať mapovanie bezdomovectva v rôznych formách v krajských mestách a ich priľahlých častiach.
14. Mestám a obciam vytvárať a podporovať partnerstvá verejného, mimovládneho a súkromného sektora pri vytváraní stratégií ukončovania bezdomovectva na úrovni miest a obcí.
15. Mestám a obciam podporovať existujúce a vznikajúce projekty mimovládnych organizácií, ktoré implementujú prístup bývanie predovšetkým.
16. Mestám a obciam realizovať sčítanie ľudí bez prístrešia a mapovanie ľudí bez bývania, v neistom bývaní a nevyhovujúcom bývaní na území miest.
17. Mestám a obciam nastaviť politiku v oblasti poskytovania sociálnych služieb a sociálnych bytov tak, aby nebola viazaná výlučne na trvalé bydlisko, rešpektujúc potreby niektorých skupín ľudí (napr. obe domáceho násillia) a migrácii ľudí bez domova.
18. Mestám a obciam zvýšiť informovanosť zamestnancov a zamestnankýň sociálnych oddelení, ako aj verejnosti, o dostupných zariadeniach sociálnych služieb.
19. Mestám a obciam nevyužívať krátkodobé nájomné zmluvy v rámci poskytovania verejného nájomného bývania.
20. Mestám a obciam proaktívne hľadať spôsoby na vysporiadanie pozemkov a vyriešenie vlastníckych práv obyvateľov, ktorí v súčasnosti bývajú v nelegálnych

obydliach a spolupracovať pri tom s mimovládnyimi organizáciami (Človek v ohrození, ETP Slovensko a pod.).

21. Mestám a obciam využívať podporné schémy Úradu splnomocnenca vlády Slovenskej republiky pre rómske komunity pre samosprávy na podporu dostupnosti pitnej vody, elektriny, kanalizácie a plynu.
22. Ministerstvu spravodlivosti Slovenskej republiky zvyšovať povedomie vlastníkov bytov, ako aj správcov verejného bývania, o porušovaní ľudských práv v prípade reťazenia krátkodobých nájomných zmlúv.
23. Ministerstvu spravodlivosti Slovenskej republiky prijať opatrenia smerujúce k skráteniu dĺžky súdnych konaní vrátane stanovenia/odporúčania štandardnej dĺžky súdnych konaní a interných postupov v prípade ich prekročenia.
24. Ministerstvu spravodlivosti Slovenskej republiky prehodnotiť zaužívanú klasifikáciu vo vedení súdnych štatistík s cieľom zabezpečiť možnosť medziročného monitorovania kľúčových oblastí realizácie ľudských práv.

Interné odporúčania pre Stredisko:

1. Stredisko by malo iniciovať a koordinovať mapovanie prípadov porušenia právnej istoty bývania zo strany verejných aj komerčných poskytovateľov nájomného bývania.
2. Stredisko by malo iniciovať a koordinovať mapovanie prípadov porušenia prístupu k bývaniu pre osoby so zdravotným znevýhodnením.
3. Stredisko by malo koordinovať pracovnú skupinu pre zabezpečenie kvalitných dát pre medziročné monitorovanie realizácie práva na bývanie, zabezpečenie odborných recenzií a konzultácií pre indikátory práva na bývanie, iniciovať zjednocovanie evidencie relevantných subjektov.

Právo na zdravie

1. Ministerstvu zdravotníctva Slovenskej republiky zahájiť transparentný a participatívny proces tvorby národnej stratégie pre oblasť sexuálneho a reprodukčného zdravia bez zbytočného odkladu.
2. Ministerstvu školstva, vedy, výskumu a športu Slovenskej republiky a Štátnemu pedagogickému ústavu vypracovať záväzné metodické usmernenie pre základné a stredné školy upravujúce implementáciu učebných osnov výchovy k manželstvu

a rodičovstvu do výchovno-vzdelávacieho procesu berúc pri tom ohľad na špecifické potreby odborných a špeciálnych škôl.

3. Metodicko-pedagogickému centru vypracovať komplexný akreditovaný program zameraný na výučbu a implementáciu učebných osnov výchovy k manželstvu a rodičovstvu do výchovno-vzdelávacieho procesu na základných a stredných školách zohľadňujúci prístup založený na rešpektovaní ľudských práv.
4. Ministerstvu zdravotníctva Slovenskej republiky vypracovať analýzu dopadu úhrady antikoncepcie pre dievčatá do 18 rokov a ženy a dievčatá vedené v Evidencii uchádzačov o zamestnanie úradom práce, sociálnych vecí a rodiny z verejného zdravotného poistenia a vytvoriť podmienky na verejnú diskusiu o podpore a rozvoji plánovaného rodičovstva v Slovenskej republike, a to do roku 2021.
5. Ministerstvu zdravotníctva Slovenskej republiky vytvoriť a spravovať online komplexný informačný portál o plánovanom rodičovstve, vrátane jeho verzie v jazykoch národnostných menšín a verzie pre osoby so zmyslovým postihnutím.
6. Ministerstvu zdravotníctva Slovenskej republiky zahájiť legislatívny proces novelizácie vyhlášky Ministerstva zdravotníctva Slovenskej socialistickej republiky č. 74/1986 Zb. ktorou sa vykonáva zákon Slovenskej národnej rady č. 73/1986 Zb. o umelom prerušení tehotenstva s cieľom odstrániť všetky jeho diskriminačné ustanovenia, tak aby bolo možné vykonať umelé prerušenie tehotenstva aj občiankam tretích krajín, ktoré sa na území Slovenskej republiky zdržiavajú prechodne.
7. Ministerstvu zdravotníctva Slovenskej republiky zahájiť legislatívny proces novelizácie Ministerstva zdravotníctva Slovenskej socialistickej republiky č. 74/1986 Zb. ktorou sa vykonáva zákon Slovenskej národnej rady č. 73/1986 Zb. o umelom prerušení tehotenstva s cieľom odstrániť všetky jeho diskriminačné ustanovenia, a to v prospech všetkých žien bez ohľadu na ich vek alebo počet pôrodov, ktoré v živote prekonal.
8. Ministerstvu zdravotníctva Slovenskej republiky zahájiť legislatívny proces novelizácie zákona o č. 576/2004 Z. z. o zdravotnej starostlivosti, službách súvisiacich s poskytovaním zdravotnej starostlivosti a o zmene a doplnení niektorých zákonov, v znení neskorších predpisov v rozsahu zmeny právnej úpravy informovaného súhlasu zákonného zástupcu s vykonaním umelého prerušenia tehotenstva tak, aby informovaný súhlas zákonného zástupcu s vykonaním umelého prerušenia tehotenstva osobe staršej ako 16 rokov veku a mladšej ako 18 rokov veku

nebol potrebný.

9. Zdravotníckym zariadeniam prevádzkujúcim útvar jednotňovej zdravotnej starostlivosti lebo posteľové oddelenie v odbore gynekológia a pôrodníctvo upraviť výšku poplatku za výkon umelého prerušenia tehotenstva tak, aby poplatok pokrýval všetky náklady spojené s vykonaním umelého prerušenia tehotenstva a jeho výška nepresahovala sumu stanovenú príslušným opatrením Ministerstva zdravotníctva Slovenskej republiky.
10. Zdravotníckym zariadeniam prevádzkujúcim útvar jednotňovej zdravotnej starostlivosti alebo posteľové oddelenie v odbore gynekológia a pôrodníctvo vykonávať umelé prerušenie tehotenstva v zmysle zákonných ustanovení, pri dodržiavaní zásady rovnakého zaobchádzania a bez arbitrárnych obmedzení rešpektujúc ale nezneužívajúc právo na výhradu vo svedomí zdravotníckych pracovníkov.

Právo na vzdelanie

1. Ministerstvu školstva, vedy, výskumu a športu Slovenskej republiky pokračovať v debarierizácii budov základných škôl a vyčleniť dostatočné finančné prostriedky na dosiahnutie tohto cieľa.
2. Základným školám využívať možnosti zapájania sa do projektov na získanie finančných prostriedkov, ktoré budú vynaložené na debarierizáciu budov škôl.
3. Základným školám pokračovať v debarierizácii budov v ktorých sídlia.
4. Základným školám prijímať alternatívne opatrenia, ktoré umožnia inkluzívne vzdelávanie žiakom s obmedzenou schopnosťou pohybu a orientácie.
5. Ministerstvu financií Slovenskej republiky každoročne vyčleniť dostatočný objem finančných prostriedkov pre Ministerstvo školstva, vedy, výskumu a športu Slovenskej republiky za účelom vytvorenia ďalších pracovných miest školských psychologov, logopédov, špeciálnych pedagógov, liečebných pedagógov, sociálnych pedagógov a v neposlednom rade asistentov učiteľa.
6. Ministerstvu školstva, vedy, výskumu a športu Slovenskej republiky pripravovať a efektívnejšie poskytovať všetkým pedagogickým zamestnancom ponuku profesijného vzdelávania zameraného na inkluzívne prostredie na školách a inkluzívne prístupy vo vzdelávaní.

7. Ministerstvu školstva, vedy, výskumu a športu Slovenskej republiky v súčinnosti s Ministerstvom vnútra Slovenskej republiky, školami, zriaďovateľmi škôl a ďalšími miestnymi orgánmi štátnej správy v školstve flexibilne zohľadňovať demografický vývoj a etnické zloženie populačných ročníkov pri úpravách školských obvodov v záujme desegregácie a zastavenia nadväznosti na segregáciu v bývaní.
8. Školám a školským zariadeniam zvyšovať aktivity podporujúce inkluzívne vzdelávanie, s dôrazom na najlepší záujem každého ich žiaka či žiačky.
9. Ministerstvu financií Slovenskej republiky zvyšovať objem finančných prostriedkov účelovo určených pre Ministerstvu školstva, vedy, výskumu a športu Slovenskej republiky na ďalšie navyšovanie počtov úväzkov asistentov učiteľa, školských psychológov, logopédov a špeciálnych pedagógov, ako aj na rozširovanie a skvalitňovanie priestorových kapacít škôl.
10. Ministerstvu školstva, vedy, výskumu a športu Slovenskej republiky pokračovať v čo najširšom poskytovaní inovatívnych a účinných programov na rozvíjanie ich pedagogických zručností a schopností, osobitne pre potreby žiakov so špeciálnymi výchovno-vzdelávacími potrebami.
11. Ministerstvu školstva, vedy, výskumu a športu Slovenskej republiky v spolupráci s Centrom vedecko-technických informácií Slovenskej republiky priebežne pokračovať v pravidelnom zisťovaní dopadu populačného vývoja v Slovenskej republike na školstvo a výsledky zisťovania zohľadňovať pri rýchlosti, alokácii a čase budovania ďalších školských kapacít.
12. Ministerstvu školstva, vedy, výskumu a športu Slovenskej republiky, vyšším územným celkom a obciam za účelom odstránenia dvojzmennej prevádzky v základných školách, najmä v lokalitách s vysokou koncentráciou populácie z marginalizovaných rómskych komunít, bez zbytočného odkladu zvýšiť čerpanie vyhradených finančných prostriedkov a tým začať kontinuálne znižovať počet žiakov, ktorí sa takto učia.
13. Ministerstvu školstva, vedy, výskumu a športu Slovenskej republiky v súčinnosti s ostatnými rezortami prehĺbiť komunitnú prácu podporujúcu školskú dochádzku, zdôrazňujúcu význam kvalitného vzdelávania a pokračovať v zavádzaní opatrení na zvyšovanie školskej pripravenosti a pred aj počas plnenia povinnej školskej dochádzky.

Právo na ochranu životného prostredia

1. Obciam a mestám aktívne sa uchádzať o nenávratné finančné príspevky na prístup k pitnej vode v rámci výziev Ministerstva vnútra Slovenskej republiky zameraných na podporu prístupu k pitnej vode.
2. Obciam a mestám podporovať pozitívne zmeny v prostredí marginalizovaných rómskych komunít zlepšením dostupnosti základnej infraštruktúry slúžiacej na zásobovanie pitnou vodou, ale aj osvetovou a edukačnou činnosťou a každodennou prácou s príslušníkmi marginalizovaných rómskych komunít a formami svojpomoci, motivácie i pozitívnych príkladov.
3. Obciam a mestám zvýšiť podiel rómskych obyvateľov žijúcich v legálnych obydlíach a na právne vysporiadaných pozemkoch.
4. Ministerstvu pôdohospodárstva a rozvoja vidieka Slovenskej republiky pri ďalších zámeroch novelizácie zákona č. 326/2005 Z. z. o lesoch navrhnúť právnu úpravu v súlade s participatívnymi právami garantovanými Dohovorom o prístupe k informáciám, účasti verejnosti na rozhodovacom procese a prístupe k spravodlivosti v záležitostiach životného prostredia.

Metodika vyhodnotenia stavu dodržiavania ľudských práv a zásady rovnakého zaobchádzania v roku 2019

Vypracovanie Správy o ĽP je úlohou, ktorá Stredisku vyplýva zo zákona o Stredisku. Správa o ĽP je súhrnným výstupom viacerých kompetencií Strediska ako národnej inštitúcie pre ochranu a podporu ľudských práv (ďalej len „NHRI“) a národného orgánu pre rovnaké zaobchádzanie, a to predovšetkým kompetencií: monitorovať a hodnotiť dodržiavanie ľudských práv a dodržiavanie zásady rovnakého zaobchádzania, zhromažďovať a na požiadanie poskytovať informácie o rasizme, xenofóbii a antisemitizme v SR, uskutočňovať výskumy a prieskumy na poskytovanie údajov v oblasti ľudských práv¹.

Správa o ĽP je určená širokej odbornej aj laickej verejnosti a má poskytnúť ucelený obraz o vývoji v dvoch oblastiach – v oblasti dodržiavania ľudských práv a v oblasti dodržiavania zásady rovnakého zaobchádzania. Široké publikum čitateľov a čitateľiek, ako aj rozsah kompetencií Strediska, si vyžadovali vymedzenie cieľov Správy o ĽP tak, aby bolo možné ich naplniť. Ciele Správy o ĽP sú nasledovné:

- vyhodnotiť vývoj v oblasti plnenia medzinárodných záväzkov SR, ktorá sa priamo vzťahuje na ochranu ľudských práv a rovnaké zaobchádzanie (predovšetkým procesy súvisiace s ratifikáciou medzinárodných dokumentov a implementáciou mechanizmov, ktoré z nich vyplývajú);
- vyhodnotiť implementáciu zásady rovnakého zaobchádzania na základe skúseností Strediska a významné zmeny v tejto oblasti za rok 2019;
- uviesť témy, ktoré rezonovali vo verejnom priestore v roku 2019, do kontextu vývoja dodržiavania ľudských práv na Slovensku;
- navrhnúť verejným inštitúciám potrebné kroky pre zlepšenie situácie v reflektovaných témach/oblastiach;

Cieľom Správy o ĽP, naopak, nemôže byť poskytnutie hlbšej analýzy vybraných oblastí dodržiavania ľudských práv, ktorá je zmysluplná pri dlhodobom monitoringu vybraných indikátorov, prípadne hĺbkovom výskume. Rovnako nie je cieľom Správy o ĽP poskytnúť odpočet činností Strediska², hoci takto získané informácie sú v niektorých témach využívané ako jeden zo zdrojov.

¹ Bližšie pozri: § 1 ods. 2 zákona o Stredisku.

² Odpočet činností Strediska je predmetom Ročnej záverečnej správy o činnosti Slovenského národného strediska pre ľudské práva za rok 2019, dostupnej na: <http://www.snslp.sk/#page=2429>

Štruktúra Správy o LP za rok 2019 zodpovedá vymedzeným cieľom. Prvá kapitola je venovaná vyhodnoteniu procesov ratifikácie Dohovoru Rady Európy o predchádzaní násiliu na ženách a domácejmu násiliu a o boji proti nemu (ďalej len „Istanbulský dohovor“), Opčného protokolu k Dohovoru OSN proti mučeniu a inému krutému, neľudskému alebo ponižujúcemu zaobchádzaniu alebo trestaniu (ďalej len „OPCAT“) a Protokolu č. 12 k Európskemu dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd (ďalej len „Protokol č. 12“) SR. Hoci nie všetky uvedené dokumenty boli významnejšie prítomné vo verejnom a mediálnom diskurze, Stredisko sa domnieva, že tento rozdiel vyplýva len z možnosti pracovať s témou rodovej rovnosti v populistickej rovine, nie z významu procesu ratifikácie jednotlivých dokumentov či ich reálneho dosahu. Jedným z nenaplnených medzinárodných záväzkov SR je aj vytvorenie legislatívneho rámca pre činnosť nezávislej NHRI v súlade s medzinárodnými štandardmi. Súčasťou prvej kapitoly je preto aj vyhodnotenie legislatívneho procesu novelizácie zákona o Stredisku.

Druhá kapitola poskytuje zhrnutie a právnu analýzu implementácie zásady rovnakého zaobchádzania v zmysle antidiskriminačného zákona a to v dvoch rovinách. V rovine politík a nastavenia procesov implementácie, ako aj v rovine aplikácie zákona v jednotlivých prípadoch, ktoré riešilo Stredisko v roku 2019.

Tretia až piata kapitola sú venované vybraným ľudským právam, pri ktorých Stredisko vníma dlhodobé problémy: právo na bývanie, právo na zdravie a právo na vzdelanie. Ide o oblasti, v ktorých možno zaznamenať čoraz významnejšie rozdiely v prístupe ohrozených skupín k týmto právam. V jednotlivých kapitolách nie sú tieto práva vždy analyzované vo všetkých svojich aspektoch v zmysle medzinárodných dokumentov, ale obsah kapitol sa odvíja aj od prípadných legislatívnych zmien či vývoja v oblasti implementačných nástrojov v roku 2019, medializovaných prípadov či spôsobu tematizovania týchto oblastí v médiách. Zároveň sú jednotlivé práva analyzované aj z hľadiska dodržiavania zásady rovnakého zaobchádzania. Kapitola **Právo na bývanie** sa venuje prístupu ohrozených skupín k primeranému bývaniu, pričom vychádza z medzinárodných štatistických ukazovateľov, ale aj aktuálnych podkladových materiálov pre Koncepciu prevencie a riešenia bezdomovectva či výskumu Strediska. Kapitola **Právo na zdravie** reaguje predovšetkým na tematizáciu sexuálnych a reprodukčných práv a dostupnosť zdravotnej starostlivosti v kontexte legislatívnych návrhov obmedzujúcich umelé prerušenie tehotenstva (ďalej len „UPT“), venuje sa aj ďalším legislatívnym návrhom v roku 2019. Kapitola **Právo na vzdelanie** vyhodnocuje inkluzívnosť vzdelávania z hľadiska dvoch aspektov – segregácie rómskych žiakov a žiačok, a prístupnosti vzdelávania pre žiakov a žiačky so zdravotným

znevýhodnením.

Šiesta kapitola je venovaná oblasti, ktorá bola doteraz v súvislosti s konceptom ľudských práv tematizovaná len okrajovo, no jej význam narastá, a to oblasti **životného prostredia**. V Správe o ĽP za rok 2019 je venovaná pozornosť zdravému životnému prostrediu ako právu cez dva aspekty: správne konania a možnosť občanov a občianok participovať na spravovaní životného prostredia a zdraviu nezávadné prostredie na život. S čoraz naliehavjším dopadom klimatických zmien však vzniká potreba postupne analyzovať aj ďalšie aspekty a naviazanosť na zabezpečenie základných ľudských práv.

Odporúčania vyplývajúce z hodnotenia jednotlivých oblastí sú uvedené v závere kapitol a sú obsiahnuté aj v **Zhrnutí**, ktoré je súčasťou úvodnej časti Správy o ĽP za rok 2019 a jeho úlohou je poskytnúť čitateľom ucelený obraz o hlavných zisteniach Správy o ĽP za rok 2019.

Výskumné metódy a monitorovacie nástroje, zber a zdroje informácií

Pri výbere vhodnej metodiky prípravy Správy o ĽP za rok 2019 bolo cieľom zosúladiť viaceré požiadavky. Na jednej strane bolo potrebné pracovať s aktuálnymi informáciami, ktoré vypovedajú o vývoji v roku 2019. Na strane druhej sa však interpretácia udalostí za rok 2019 môže stať skreslenou, ak nie je uvedená do kontextu dlhodobejšieho vývoja a viacerých aspektov daných práv. Podobne bolo potrebné hľadať rovnovážne zastúpenie analýzy právnych a strategických dokumentov a empirických dát vypovedajúcich o sociálnych javoch, fungovaní verejných inštitúcií či kvalite životného prostredia.

Jednotný prístup a odporúčania ako monitorovať dodržiavanie ľudských práv s ohľadom na vyššie uvedené aspekty (aktuálnosť, objektivnosť, systematickosť, rôzne roviny uplatňovania práv) ponúka metodika „Indikátory ľudských práv“ vypracovaná Úradom Vysokého komisára OSN pre ľudské práva v roku 2012³, ktorá bola zvolená ako východisko pre čo najsystematickejší zber a spracovanie relevantných dát v kapitolách **Právo na bývanie, Právo na zdravie, Právo na vzdelanie a Právo na ochranu životného prostredia**. Odlišný prístup bol zvolený v kapitolách, ktorých predmetom je vyhodnotenie vývoja legislatívneho rámca (kapitola **Ratifikácia a implementácia medzinárodných ľudskoprávných štandardov**), jednotlivých prípadov uplatňovania právneho nároku na rovnaké zaobchádzanie,

³ United Nations Office of the High Commissioner for Human Rights (OHCHR), Human Rights Indicators: A Guide to Measurement and Implementation, 2012, HR/PUB/12/5, dostupné v anglickom jazyku na: <https://www.refworld.org/docid/51a739694.html>

ako aj implementácie zásady rovnakého zaobchádzania do praxe (kapitola **Strediskom posudzovaná diskriminácia – výber najzávažnejších prípadov**). V týchto kapitolách boli využité metodické postupy právnej a obsahovej analýzy relevantných dokumentov, deskriptívna analýza, abstrakcia a syntéza na základe získaných informácií a udalostí v roku 2019.

Metodika „Indikátory ľudských práv“ vychádza z konceptu troch úrovní indikátorov, ktoré zrkadlia vzťah medzi štátom prijatými záväzkami (štrukturálne indikátory), vynaloženým úsilím a investíciami (procesné indikátory) a výsledkami (dopadové indikátory). Na monitorovanie ľudských práv je vhodné využiť kvantitatívne aj kvalitatívne indikátory, metodika zároveň pripúšťa nielen faktuálne ale aj postojové/subjektívne indikátory. Rozloženie v súboroch indikátorov, ktoré boli zostavené pre účely Správy o LP za rok 2019 sú zobrazené v Tabuľke 1. Najvýraznejšie zastúpenie majú faktuálne indikátory, z nich práve kvantitatívne. V rámci súboru indikátorov nie sú vôbec zastúpené postojové kvantitatívne indikátory, hoci v niektorých kapitolách sú využívané dotazníkové prieskumy. Výstupy však neboli vyhodnocované ako indikátory (neboli reprezentatívne z hľadiska počtu respondentov), ale ako doplnujúce informácie pre celkové hodnotenie dodržiavania práv v daných oblastiach.

Tabuľka 1: Indikátory podľa kategórií v jednotlivých oblastiach

	Faktuálne	Postojové
Kvantitatívne	Indikátory vyjadrené v číselných hodnotách – objem financií, podiely dotknutej populácie, počty rozhodnutí a pod. Bývanie: 18 Zdravie: 25 Vzdelávanie: 16 Životné prostredie: 7	Indikátory vychádzajúce z postojových prieskumov. Bývanie: 0 Zdravie: 0 Vzdelávanie: 0 Životné prostredie: 0
Kvalitatívne	Indikátory, ktorých benchmarky majú hodnotu 0/1 podľa stavu vecí. Bývanie: 4 Zdravie: 9 Vzdelávanie: 5 Životné prostredie: 4	Indikátory, ktorých benchmarky sú založené na obsahovej analýze dokumentov. Bývanie: 1 Zdravie: 0 Vzdelávanie: 2 Životné prostredie: 4

Z hľadiska predmetu monitorovania ponúka metodika už vypracované súbory indikátorov pre 14 ľudských práv, ktorých obsah bol vymedzený podľa materiálnej a procesnej stránky práv vo Všeobecnej deklarácii ľudských práv, prípadne v Medzinárodnom

pakte o hospodárskych, sociálnych a kultúrnych právach a Medzinárodnom pakte o občianskych a politických právach. Autori a autorky metodiky mali zároveň za cieľ zahrnúť indikátory Agendy 2030 pre trvalo udržateľný rozvoj. Veľkou metodickou výhodou zahrnutia týchto indikátorov by mohlo byť to, že viaceré z nich už majú prepracovanú metodiku zberu dát, kalkulácie hodnoty, ako aj medzinárodne akceptovaný benchmark. Slovensko však v tomto ohľade zaostáva a dáta v mnohých prípadoch nie sú k dispozícii.

Vypracované súbory indikátorov nebolo možné a ani osožné prevziať ako celok. Mnohé z týchto indikátorov má význam monitorovať v krajinách, kde je nižšia dostupnosť zdravotnej starostlivosti, menej rozvinutá infraštruktúra či otvorená a priama diskriminácia žien prípadne etnických a náboženských skupín obyvateľstva. Prvým krokom preto bolo zostavenie indikátorov pre sledované ľudské práva (bývanie, vzdelávanie, zdravie, životné prostredie) tak, aby mali potenciál zaznamenať vývoj v kontexte socioekonomickej situácie Slovenska. Pri zostavovaní indikátorov boli dôležité viaceré aspekty:

- a) relevantnosť v kontexte Slovenska (napr. prispôsobenie podľa rozdelenia kompetencií vo verejnom sektore, zvýšenie benchmarku prosperovania detí);
- b) kľúčový význam pre sledovanie dodržiavania ľudských práv;
- c) dostupnosť dát resp. možnosť zberu potrebných dát v budúcnosti.

Viaceré indikátory Stredisko pri zostavovaní metodiky Správy o ĽP za rok 2019 z pôvodného zoznamu vyradilo, niektoré, naopak, doplnilo na základe znalostí o problematikách aspektov v kontexte Slovenska. Viaceré z nich boli len upravené, resp. prispôbené.

Medzi štrukturálne indikátory boli zaradené predovšetkým indikátory reflektujúce ratifikáciu medzinárodných ľudskoprávných dokumentov, transponovanie záväzkov, ktoré z nich vyplývajú do národnej legislatívy a vypracované národné stratégie a štandardy. Hodnotenie týchto indikátorov bolo kombinované – jednak overenie platnosti alebo existencie takéhoto dokumentu 0/1 a v druhom kroku obsahová analýza. Preto celkové hodnotenie môže mať jednu z troch hodnôt: A – áno, N – nie, OR – v obmedzenom rozsahu.

Pri procesných indikátoroch bola kľúčová nadväznosť indikátorov na sledované národné stratégie, akčné plány či legislatívu (na úrovni štrukturálnych indikátorov), a zároveň pokrytie oblastí, ktoré sú vnímané ako problematické (napr. pri práve na bývanie nielen obývatel'nosť, ale aj právna istota bývania a cenová dostupnosť bývania). V každej oblasti sú zastúpené štrukturálne indikátory zamerané na objem investícií verejného sektora do potrebných opatrení, rozsah opatrení, prípadne iné ukazovatele efektivity nastavených mechanizmov.

Dopadové indikátory boli vybrané tak, aby zaznamenávali dopad sledovaných

procesných indikátorov na populáciu (alebo ohrozené skupiny populácie) či prostredie. Nie vždy bolo možné nájsť vhodné dopadové indikátory aj s dostupnými dátami. V niektorých prípadoch Stredisko zvolilo možno menej presný indikátor, ale s reálnou možnosťou jeho dlhodobého sledovania. V prípade dopadových indikátorov je obzvlášť ťažké zbierať objektívne a relevantné dáta, pretože majú vypovedať o kvalite života jednotlivcov. Najvhodnejšie sú v tomto prípade štatistické alebo administratívne údaje.

Dáta pre vyhodnotenie indikátorov boli získavané z verejne dostupných zdrojov, na základe konzultácií s odbornými pracoviskami alebo formou žiadostí o poskytnutie informácií. Napriek tomu, že cieľom bolo skompletizovať hodnoty za rok 2019 mnohé z hodnôt sú vyhodnotené za rok 2018, pretože analytické pracoviská spracovávajú dáta za minulý kalendárny rok približne do apríla/mája 2020. Presnejšie informácie o indikátoroch je možné nájsť v tabuľkách indikátorov pre jednotlivé témy (uvedené v závere jednotlivých kapitol a v samostatnej prílohe) a v metadátových hárkoch, v ktorých je podrobnejšie uvedený zdroj dát, spôsob zberu, stanovenie/vypočítanie hodnoty a ďalšie poznámky. Metadátové hárkky sú uvedené v samostatnej časti „Správa o dodržiavaní ľudských práv vrátane zásady rovnakého zaobchádzania v SR za rok 2019: Metodika zberu dát pre monitoring ľudských práv a diskriminácie“ (ďalej len „Správa o LP za rok 2019: Metodika“), ktorá tvorí prílohu k Správe o LP za rok 2019.

Ako bolo uvedené vyššie, štrukturálne procesné a dopadové indikátory tvoria predovšetkým rámec pre interpretáciu aktuálneho diania v roku 2019 v jednotlivých oblastiach. V niektorých témach bolo pre vytvorenie plastickejšieho obrazu potrebné doplniť informácie prostredníctvom dotazníkového zisťovania. V oblasti vzdelávania Stredisko použilo jeden spoločný dotazník pre témy inklúzie, debarierizácie a segregácie, ktoré sú pre sektor regionálneho školstva stále výzvou. V oblasti zdravia Stredisko použilo dva samostatné dotazníky zamerané na rozdielne aspekty reprodukčných práv. Dotazníky sú uvedené v celom znení otázok v samostatnej časti „Správa o LP za rok 2019: Metodika“. Použité nástroje zberu dát a ich analýzy, ktoré sú predstavené nižšie, sa odlišujú podľa zamerania jednotlivých kapitol.

Ratifikácia a implementácia medzinárodných ľudskoprávných štandardov

Základným zdrojom pre kapitolu venovanú ratifikácii medzinárodných ľudskoprávných dokumentov a ich transponovania do národnej legislatívy je platná legislatíva, návrhy právnych predpisov a ich novelizácie a ďalšie dokumenty súvisiace so schvalovacím procesom nových právnych predpisov.

Najväčšiu mediálnu pozornosť si (aj) v roku 2019 získal ratifikačný proces Istanbulskeho dohovoru, ktorý má obzvlášť špecifický priebeh. V období formovania Istanbulskeho dohovoru považovala SR jeho prijatie za jednu z priorit, no približne v roku 2016 sa od neho začala vzdávať. Prvá podkapitola ponúkne zhrnutie krokov Národnej rady SR (ďalej len „NR SR“) za rok 2019 v kontexte vývoja ratifikačného procesu a zmien priorit národnej politiky vo vzťahu k ochrane práv žien.

Podkapitoly venované analýze súčasného stavu vo veci prijímania a implementácie OPCAT a Protokolu č. 12 vyhodnocujú možné príčiny neukončených legislatívnych procesov, a to nedostatočné finančné zdroje a/alebo bagatelizovanie potreby prijímania medzinárodných ľudskoprávných štandardov. Vyhodnotenie uvedených príčin alebo súčinných faktorov vychádza z právnej analýzy relevantných dokumentov, postupov kompetentných inštitúcií, reakcií na odporúčania výborov OSN a prijatých opatrení v súvislosti s týmito odporúčaniami.

Predpokladom národnej legislatívy a implementácie národnej politiky v súlade s medzinárodnými ľudskoprávnymi záväzkami je vytvorenie podmienok pre činnosť nezávislej NHRI s dostatočnými kompetenciami. Štandardom OSN pre nastavenie kompetencií a fungovania, ako aj podmienok spolupráce medzi vládou, verejným sektorom a NHRI upravujú Princípy vzťahujúce sa na status národných inštitúcií pre podporu a ochranu ľudských práv prijaté rezolúciou Valného zhromaždenia OSN č. 48/134 z roku 1993 (ďalej len „Parížske princípy“), ktoré sú zároveň kritériami pre udelenie akreditácie Akreditačnou komisiou Svetovej aliance národných inštitúcií pre podporu a ochranu ľudských práv (ďalej len „Akreditačná komisia GANHRI“). Štandardy pre národné orgány pre rovnaké zaobchádzanie sú zas obsiahnuté vo Všeobecnom politickom odporúčaní č. 2 o orgánoch pre rovnaké zaobchádzanie na boj proti rasizmu a intolerancii na národnej úrovni (ďalej len „ECRI GPR č. 2“), ktoré aktualizovala v roku 2017 Európska komisia pre boj proti rasizmu a netolerancii (ďalej len „ECRI“), ako aj v Odporúčaní Európskej komisie o štandardoch pre orgány pre rovnaké zaobchádzanie z roku 2018.

Stredisko už niekoľko rokov upozorňuje na to, že zákon o Stredisku nezodpovedá spomínaným štandardom, čím sa, odhliadnuc od obmedzených kompetencií, ohrozuje jeho samotná činnosť ako NHRI. V roku 2019 prebiehal legislatívny proces k novele spomínaného zákona, ktorého analýzu z hľadiska pripomienok zúčastnených aktérov, ako aj z hľadiska odporúčaní a pripomienok medzinárodných inštitúcií predstavuje posledná podkapitola venovaná štandardom pre NHRI a orgánom pre rovnaké zaobchádzanie.

Strediskom posudzovaná diskriminácia – výber najzávažnejších prípadov

Kapitola ponúka deskriptívny prehľad prípadov, kedy Stredisko posudzovalo všetky definičné znaky diskriminácie. Vo väčšine prípadov dospelo k dôvodnému záveru o ich naplnení a text tak približuje aj argumentačné a interpretačné právne postupy Strediska. Zároveň, bližší pohľad na jednotlivé prípady umožňuje pomenovanie slabých miest v systéme ochrany pred diskrimináciou a potrebné kroky pre posilnenie funkčnosti antidiskriminačného zákona.

Právo na bývanie

V roku 2019 bola pre oblasť práva na bývanie dôležitá príprava dvoch národných koncepcií: Koncepcia prevencie a riešenia bezdomovectva na národnej úrovni a Koncepcia národnej bytovej politiky do 2030. Príprava strategického dokumentu, ktorý k problematike bezdomovectva pristupuje systémovo je výsledkom dlhoročného presadzovania tejto myšlienky zo strany mimovládnych organizácií pracujúcich s ľuďmi bez domova, ako aj postupného prehĺbovania spolupráce týchto organizácií s verejnými inštitúciami. To, že sa v tom istom období pripravuje aj koncepcný dokument pre rozvoj bytovej politiky ponúka príležitosť pre zosúladenie opatrení a medzisektorovú spoluprácu. Práve vďaka práci analytických tímov pripravujúcich podklady pre uvedené dokumenty sú k dispozícii podkladové materiály mapujúce stav v oblasti bývania z rôznych aspektov, ktoré Stredisko využilo ako zdroj dát aj pre účely Správy o LP za rok 2019.

Zdrojom pre obsahové vymedzenie indikátorov práva na bývanie je Všeobecný komentár č. 4 k Medzinárodnému paktu o hospodárskych, sociálnych a kultúrnych právach o práve na primerané bývanie. Vo Všeobecnej deklarácii ľudských práv (čl. 25) a taktiež v Medzinárodnom pakte o hospodárskych, sociálnych a kultúrnych právach (čl. 11) je právo na bývanie súčasťou širšie chápaného práva na primeranú životnú úroveň. Všeobecný komentár č. 4 k Medzinárodnému paktu o hospodárskych, sociálnych a kultúrnych právach o práve na primerané bývanie uvádza sedem aspektov primeraného bývania, ktoré je možné zhrnúť do 4 oblastí:

- a) obývatelnosť v zmysle základných štandardov určujúcich minimálnu metráž na osobu, tepla, sucha, zdraviu neškodlivého prostredia, osvetlenia a pod.;
- b) dostupnosť základných služieb a infraštruktúry (elektrická sieť, voda a kanalizačná sieť, plyn, verejná doprava, základné služby) a vhodnosť lokality (vzhľadom na

dopravné siete a dostupné služby);

- c) dostupnosť bývania v zmysle cenovej dostupnosti, kapacít bytových jednotiek aj zabezpečenia sociálneho bývania pre ohrozené skupiny;
- d) právna istota bývania, či už ide o bývanie v prenájme alebo osobnom vlastníctve.

Všetky štyri oblasti, podľa ktorých boli zostavené indikátory v metodike „Indikátory ľudských práv“ považuje Stredisko za relevantné aj pre SR, hoci nie všetky indikátory je potrebné sledovať, a pre niektoré zatiaľ nie sú k dispozícii dáta. Štrukturálne indikátory sú zamerané na legislatívny rámec práva na bývanie od stavu ratifikácie medzinárodných ľudskoprávných dokumentov cez národnú legislatívu po stratégie národných politík a akčné plány. V niektorých prípadoch sú tieto indikátory spoločné pre všetky uvedené oblasti, nakoľko relevantné dokumenty upravujú oblasť bývania komplexne. V prípade konkrétnejších dokumentov je už potrebné samostatne sledovať a vyhodnocovať dostatočný rozsah a ich implementáciu zvlášť v jednotlivých oblastiach.

Procesné indikátory pre oblasť bývania sú zamerané na nasledovné aspekty:

- a) objem verejných finančných prostriedkov investovaných na budovanie obytných jednotiek, sociálne bývanie, budovanie a rozvoj sietí a zabezpečenie pitnej vody a pod.;
- b) zabezpečenie ochrany ľudských práv cez činnosť ľudskoprávných organizácií: opatrenia, stanoviská, riešené podnety v oblasti práva na bývanie;
- c) efektívnosť opatrení verejných inštitúcií na zlepšenie realizácie práva na bývanie v jednotlivých jeho oblastiach (obývatelnosť, dostupnosť základných služieb a infraštruktúry, dostupnosť bývania);
- d) efektívnosť činnosti súdov v oblasti práva na bývanie.

Niektoré z indikátorov bolo potrebné upraviť vzhľadom na dostupné dáta. Napríklad, dáta pre indikátory zamerané na objem verejných financií a na rozsah opatrení pre zlepšenie prístupu k čistej vode, kanalizácii a pod. sú dostupné len pre marginalizované rómske komunity (ďalej len „MRK“), nie sú však dostupné tak, aby bola možná disagregácia pre skupinu ľudí žijúcich v chudobe. Podobne v prípade indikátora zameraného na výdavky a počet poberateľov podpory pre zvýšenie dostupnosti bývania pre sociálne znevýhodnených obyvateľov bolo potrebné upraviť výpočet a znenie podľa dostupných dát (príspevok na bývanie sa vypláca v rámci príspevku v hmotnej núdzi a nie je možné ho vyčísliť samostatne ani určiť počet domácností/poberateľov). Medzi indikátormi sú aj také, pre ktoré zatiaľ nie sú dostupné dáta ale Stredisko ich považuje za kľúčové pre dlhodobjšie sledovanie dodržiavania práva na bývanie, napríklad dĺžka súdneho konania v prípadoch vzťahujúcich sa

k právu na bývanie alebo počet domácností, ktoré boli vyst'ahované a bolo im zabezpečené náhradné bývanie. Odporúčania Strediska sa preto týkajú nielen konkrétnych politík a nástrojov, ale aj zabezpečenia zberu dát, ktoré majú byť podkladom pre efektívne národné politiky v súlade s ľudskými právami.

Dopadové indikátory sledujú dopad opatrení, investícií a mechanizmov sledovaných na úrovni procesných indikátorov a väčšina z nich je preto vyjadrená podielom populácie či domácností. Dáta pre niektoré z nich boli zisťované od inštitúcií, ktoré majú v kompetencii tvorbu samotných nástrojov, ktoré však v mnohých prípadoch mali k dispozícii informácie o objeme výdavkov, nie o počte poberateľov. V niektorých prípadoch bolo potrebné upraviť pôvodný rozsah indikátorov vzhľadom na chýbajúce dáta už na úrovni procesných indikátorov, preto boli upravené aj dopadové indikátory. Zaradené sú aj indikátory monitorované Štatistickým úradom Európskej únie (ďalej len „Eurostat“) (indikátor sledujúci priemerný počet osôb na domácnosť, vážna deprivácia bývania, preťaženosť nákladov na bývanie (ďalej len „PNB“)). Medzi dopadovými indikátormi sú tiež také, pre ktoré nie sú k dispozícii dáta, ale sú kľúčové pre dlhodobé monitorovanie stavu dodržiavania práva na bývanie na Slovensku (napr. počet ľudí bez domova).

Väčšina dát bola zisťovaná prostredníctvom konzultácií, dopytu a žiadostí o poskytnutie informácií adresovaných verejným inštitúciám a ich analytickým pracoviskám. Vzhľadom na to, že dáta za rok 2019 budú vyhodnotené v období, kedy bude predložená aj Správa o LP za rok 2019, uvádzame dáta za rok 2018, prípadne ich vývoj (nárast/pokles oproti predchádzajúcemu roku a pod.). Aktuálne informácie a dáta boli čerpané jednak z už vyššie spomínaných podkladov pre vypracovanie národných stratégií a jednak z výskumných aktivít Strediska v roku 2019, ktoré boli zamerané na dostupnosť sociálneho bývania a analýzu ukazovateľov PNB a deprivácia bývania pre jednotlivé ohrozené skupiny.

Právo na zdravie

V oblasti zdravotnej starostlivosti a zdravia všeobecne boli v roku 2019 predložené viaceré legislatívne návrhy (napr. návrhy na obmedzenie zákrokov UPT, návrh zákona stanovujúci povinnosť očkovania pre deti navštevujúce predškolské zariadenia, návrhy stratifikácie nemocníc) mnohé témy sa pomerne často objavovali v médiách a vo verejných diskusiách. Vzhľadom na rozsiahlosť oblasti zdravie a zdravotná starostlivosť sa Stredisko snažilo o zastúpenie indikátorov pre všetky aspekty práva na zdravie. Hoci právo na zdravotnú starostlivosť je uvedené už vo Všeobecnej deklarácii ľudských práv, a to v čl. 25

ako jeden z aspektov práva na primeranú životnú úroveň, táto formulácia neposkytuje dostatočné podklady na vymedzenie obsahu. Metodika „Indikátory ľudských práv“ preto vychádza z vymedzenia obsahu práva na zdravie podľa Medzinárodného paktu o hospodárskych, sociálnych a kultúrnych právach.

Právo na zdravie je v čl. 12 Medzinárodného paktu o hospodárskych, sociálnych a kultúrnych právach upravené nasledovne: „1. Štáty, zmluvné strany paktu, uznávajú právo každého na dosiahnutie najvyššej dosažiteľnej úrovne fyzického a duševného zdravia. 2. Štáty, zmluvné strany paktu, urobia opatrenia na dosiahnutie plného uskutočnenia tohto práva, ktoré budú zahŕňať: a) opatrenia na zníženie počtu potratov a dojčenskej úmrtnosti a opatrenia pre zdravý vývoj dieťaťa; b) zlepšenie všetkých stránok vonkajších životných podmienok a priemyselnej hygieny; c) prevenciu, liečenie a kontrolu epidemických, miestnych chorôb, chorôb z povolania a iných chorôb; d) vytvorenie podmienok, ktoré by každému zabezpečili lekársku pomoc a starostlivosť v prípade choroby.“

V tabuľke indikátorov metodiky „Indikátory ľudských práv“ je rozlíšených päť samostatných oblastí:

1. reprodukčné práva a sexuálne zdravie;
2. zdravie a prosperovanie detí;
3. zdravé prírodné a pracovné prostredie;
4. prevencia a liečba a kontrola ochorení;
5. prístup k zdravotnej starostlivosti a liečivám.

Kým oblasti 2. až 5. možno jednoducho identifikovať priamo v Medzinárodnom pakte o hospodárskych, sociálnych a kultúrnych právach, prvá oblasť „reprodukčné práva a sexuálne zdravie“ pokrývajúca práva žien ako špecifickej cieľovej skupiny sa ukázala v spoločnosti ako nevyhnutná súčasť zabezpečenia dôstojného života pre všetkých.

Na základe uvedených oblastí a s ohľadom na vývoj v zdravotníctve v roku 2019 sa Stredisko pre účely Správy o ĽP za rok 2019 rozhodlo zamerať na nasledovné oblasti:

1. reprodukčné práva a sexuálne zdravie;
2. zdravotná starostlivosť o deti;
3. prevencia, liečba a kontrola ochorení;
4. dostupnosť zdravotnej starostlivosti.

Oblasti zameranej na zdravé prírodné a pracovné prostredie sa čiastočne venuje kapitola právo na životné prostredie. Hoci je táto oblasť v období úsilia o zachovanie života na Zemi dôležitá, Stredisko nezaznamenalo významné legislatívne zmeny či zmeny na úrovni implementácie politík. Stredisko však predpokladá, že bude čoraz dôležitejšou témou

v súvislosti s právom na zdravé životné prostredie, ako aj v súvislosti s dopadom klimatických zmien na ochranu ľudských práv, a preto bude potrebné sa jej systematicky venovať v budúcnosti.

Niektoré štrukturálne indikátory sú spoločné pre všetky vyššie zmienené oblasti, napr. Štatút ratifikácie medzinárodných ľudskoprávných dokumentov garantujúcich právo na zdravie a Platnosť a dostatočný rozsah ústavného zákona, ktorým je garantované právo na zdravie. Indikátory zamerané na národnú legislatívu a národné stratégie politiky zdravia boli zostavované tak, aby zodpovedali rozdeleniu a prelínaniu kompetencií v sektore zdravotníctva, školstva či sociálnych vecí a rodiny.

Okrem procesných indikátorov, ktoré sa (a) zameriavajú na finančné investície do rozvoja a zabezpečenia zdravotnej starostlivosti Stredisko do tejto skupiny zaradilo indikátory (b) sledujúce pomerné hodnoty populácie prijímajúcej služby spojené so základnou zdravotnou starostlivosťou či prevenciou, (c) materiálne a personálne zabezpečenie zdravotnej starostlivosti a (d) efektívnosť systému riešiť podnety a nedostatky v poskytovaní zdravotnej starostlivosti.

Dopadové indikátory sú zväčša negatívne ukazovatele (napr. počet samovráž, úmrtnosť dojčiat a detí mladších ako päť rokov, podiel osôb s indikovanou závislosťou na návykových látkach), ktoré je však potrebné interpretovať jednak v kontexte procesných a štrukturálnych indikátorov, a jednak vo vzájomných vzťahoch.

Interpretácia uvedených indikátorov v rámci kapitoly právo na zdravie má za cieľ poskytnúť všeobecný obraz o stave a o smerovaní v oblasti dodržiavania práva na zdravie na Slovensku. Tento obraz je zároveň rámcom pre právnu analýzu legislatívnych procesov za rok 2019, ako aj pre interpretáciu dát získaných prostredníctvom prieskumov. Prieskumy boli realizované za účelom získania bližších informácií o oblasti reprodukčné práva a sexuálne zdravie a to v dvoch témach: sexuálna výchova a dostupnosť zákroku UPT. Obe témy úzko súvisia s iniciatívami obmedziť poskytovanie zákroku UPT, ktoré v roku 2019 vyústili až do podoby viacerých legislatívnych návrhov.

Dotazník „Sexuálna výchova na školách“ bol rozoslaný všetkým základným a stredným školám podľa aktuálneho registra siete škôl a školských zariadení Ministerstva školstva, vedy, výskumu a športu SR (ďalej len „MŠVVaŠ SR“). Dotazník bol zaslaný ako príloha aj ako link na jeho online formu k žiadosti o poskytnutie informácií. Nakoľko cirkevné a súkromné školy nie sú povinnými subjektmi podľa zákona č. 211/2000 Z. z. o slobodnom prístupe k informáciám a o zmene a doplnení niektorých zákonov (zákon o slobode informácií), Stredisko neočakávalo ich odpovede a dotazník nezisťoval typ

zriaďovateľa. Spolu odpovedalo 788 respondentov, z toho 402 (51 %) základných škôl, 268 (34 %) stredných škôl, 44 (5,6 %) spojených škôl a 74 (9,4 %) špeciálnych alebo plne neorganizovaných škôl. Predstavu o reprezentatívnosti vzoriek si možno urobiť o základných a stredných školách (so skreslením vyplývajúcim zo zahrnutia niektorých základných škôl prípadne stredných škôl do údaju o počte spojených škôl). Počet špeciálnych škôl Stredisko nezisťovalo samostatne, vzhľadom na nízky počet respondentov však nemožno predpokladať reprezentatívne zastúpenie. Základné školy, ktoré odpovedali na dotazník, tvoria 21,19 % z celkového počtu 1 897 základných škôl, čo je menej ako jedna štvrtina základných škôl. Stredné školy (gymnázia, stredné odborné školy, konzervatóriá), ktoré odpovedali, tvoria 38,84 % zo 690 respondentov, čo možno považovať za reprezentatívnu vzorku. Je však potrebné si uvedomiť, že odpovede nemusia byť objektívne (zodpovedať skutočnosti), sú vyjadrením postoja škôl k obsahu vzdelávania. Vyššiu výpovednú hodnotu by mali dotazníky zamerané priamo na znalosti žiakov a žiačok škôl alebo výskum, pozostávajúci nielen z dotazníkov, ale aj z rozhovorov, analýzy školských dokumentov a učebných materiálov. Odpovede však možno interpretovať v rovine informovanosti pedagogickej obce o zahrnutí sexuálnej výchovy do štátneho vzdelávacieho programu a znalosti toho, čo všetko má sexuálna výchova obsahovať, prijatí požiadavky zahrnúť jednotlivé témy do tematických plánov (aspoň na formálnej úrovni), alebo naopak o explicitnom odmietaní niektorých tém ako súčasti sexuálnej výchovy.

Otázky dotazníka boli zamerané na spôsob implementácie sexuálnej výchovy a jednotlivých tém do vzdelávacieho procesu (napr. ako samostatný predmet, v rámci jedného alebo viacerých predmetov) a na jeho obsahové zameranie. Pri zostavovaní dotazníka Stredisko vychádzalo z vymedzenia vzdelávacích cieľov prierezovej témy *Výchova k manželstvu a rodičovstvu* pre 2. stupeň ZŠ: „*Cieľom uplatňovania tejto prierezovej témy je prispieť k tomu, aby (si) žiak: - osvojil základné poznatky o biologických, psychických a sociálnych zmenách, ktoré ovplyvňujú vývin jeho osobnosti v súčasnosti i v budúcnosti; - získal základné predpoklady pre zodpovedné rozhodnutia v oblasti partnerských vzťahov, manželstva a rodičovstva; - osvojil zásady bezpečného správania a porozumel rizikám v oblasti sexuality; - uprednostňoval základné princípy zdravého životného štýlu a nerizikového správania vo svojom (každodennom) živote.*“⁴

Štátny vzdelávací program pre gymnázia a pre stredné odborné školy zahŕňa túto tému ako súčasť širšej prierezovej témy „Osobnostný a sociálny rozvoj“, čomu zodpovedá aj

⁴ Štátny pedagogický ústav. Štátny vzdelávací program nižšie stredné vzdelávanie – 2. stupeň základnej školy. Bratislava, 2015, s. 11

všeobecná formulácia vzdelávacích cieľov. Jednotlivé témy sú však zastúpené v ďalších vzdelávacích predmetoch, preto boli dotazníky adresované aj stredným školám.

Dotazník „Dostupnosť zákroku umelého prerušenia tehotenstva v SR“ bol rozoslaný všetkým zariadeniam (N=65) poskytujúcim gynekologicko-pôrodnú starostlivosť (t. j. aj s licenciou na vykonávanie UPT). Štátne zariadenia boli oslovené formou žiadosti o poskytnutie informácií (N=32), súkromné zariadenia výzvou na zapojenie sa do zberu dát (N=33). Dotazník vyplnilo 29 štátnych a 17 súkromných zariadení. Otázky boli zamerané na odmietnutie vykonávať alebo vykonávanie rôznych foriem zákroku, finančné náklady hradené pacientkami, personálne zázemie a podiel zamestnancov uplatňujúcich výhradu svedomia. Odpovede sú spracované s ohľadom na rôzne aspekty dostupnosti – zastúpenie v jednotlivých regiónoch, finančná dostupnosť, vyťaženosť zariadení, dostupnosť najnovšej dostupnej starostlivosti.

Právo na vzdelanie

Právo na vzdelanie je jednou z oblastí, ktorú Stredisko sleduje dlhodobo, a to predovšetkým z hľadiska nediskriminácie vo vzdelávacom procese, či už na základe etnického pôvodu, zdravotného stavu alebo sociálnej situácie dieťaťa. Východiskom pri výbere indikátorov pre oblasť vzdelávania bola už vypracovaná tabuľka indikátorov v metodike „Indikátory ľudských práv“, ktorá na základe čl. 26 Všeobecnej deklarácie ľudských práv rozlišuje nasledovné oblasti:

- a) právo na bezplatnú predškolskú prípravu a vzdelávanie na stupni medzinárodného štandardného členenia vzdelávania (ďalej len „ISCED“) 1 a 2 podľa čl. 26 ods. 1. *„Každý má právo na vzdelanie. Vzdelanie nech je bezplatné aspoň v začiatkových a základných stupňoch. Základné vzdelanie je povinné.“*
- b) právo na rovnaký prístup k odbornému a vyššiemu vzdelávaniu na stupňoch ISCED 3 až 5 podľa čl. 26 ods. 1 *„Technické a odborné vzdelanie nech je všeobecne prístupné a vyššie vzdelanie má byť rovnako prístupné každému podľa jeho schopností.“*
- c) kvalitné vzdelávanie a dostupnosť vzdelávacích zdrojov podľa čl. 26 ods. 2 *„Vzdelanie má smerovať k plnému rozvoju ľudskej osobnosti a k posilneniu úcty k ľudským právam a základným slobodám. Má napomáhať k vzájomnému porozumeniu, znášanlivosti a priateľstvu medzi všetkými národmi a všetkými rasovými i náboženskými skupinami, ako aj k rozvoju činnosti Spojených národov pre zachovanie mieru.“*

- d) slobodná voľba pri výbere vzdelávania podľa čl. 26 ods. 3 „*Rodičia majú prednostné právo voliť druh vzdelania pre svoje deti*“, ktorá je rozšírená o rovinu ďalšieho vzdelávania a celoživotného vzdelávania dospelých.

Z uvedených štyroch oblastí sa Stredisko v Správe o ĽP za rok 2019 zameralo na prvé tri a vybralo indikátory, ktoré sú relevantné aj v kontexte Slovenska. V prípade štrukturálnych indikátorov zachovalo Stredisko základné indikátory v rovine a) prijatých a ratifikovaných medzinárodných ľudskoprávných dokumentov; b) ukotvenia a garancie práva na vzdelávanie ústavným alebo iným nadradeným zákonom; c) platnosť a dostatočný rozsah platnej národnej legislatívy upravujúcej právo na vzdelávanie pre všetkých; d) národné stratégie pre zabezpečenie práva na vzdelávanie pre všetkých.

Do skupiny štrukturálnych indikátorov však Stredisko pre účely vypracovania Správy o ĽP za rok 2019 nezahrnulo indikátory hodnotiace obsah vzdelávania, napr. „Počet vyučovacích hodín zameraných na vzdelávanie k ľudským právam podľa štátneho vzdelávacieho programu“ alebo indikátor 4.7.1 Agendy 2030 pre trvalo udržateľný rozvoj „Rozsah v akom sú (i) vzdelávanie ku globálnemu občianstvu; (ii) vzdelávanie k trvalej udržateľnosti, vrátane rodovej rovnosti a ľudských práv zastúpené na všetkých úrovniach (a) národné stratégie vzdelávania; (b) štátne vzdelávacie programy; (c) profesijná príprava pedagogických zamestnancov; a (d) hodnotenie vzdelávacích výsledkov.“ Aby sa Stredisko vyhlo jednostrannému vyhodnoteniu na úrovni formálneho naplnenia indikátora (obsahovou analýzou legislatívy a záväzných dokumentov), bolo by potrebné zaradiť aj naviazané procesné a dopadové indikátory, ktorých vyhodnotenie by si však vyžadovalo samostatný výskum, resp. by Stredisko muselo konštatovať nedostupnosť dát.

Na úrovni procesných indikátorov boli z pôvodného zoznamu podľa metodiky „Indikátory ľudských práv“ vyradené tie, ktoré vyhodnocujú dostupnosť bezplatného vzdelávania základného stupňa a štandardy dosiahnutého odborného vzdelania pedagogických zamestnancov. Bezplatné vzdelávanie je garantované všetkým občanom a občiankam, a jeho priebežné monitorovanie v rovine „školného“ by nemalo význam. V dlhodobej perspektíve by mohlo byť zaujímavé sledovať výšku rodičovských príspevkov a príspevkov do občianskych združení základných škôl, školských klubov detí a pod., ktorými si školy a školské zariadenia kompenzujú nedostatočné financovanie z rozpočtov zriaďovateľov. Tento typ údajov však nie je monitorovaný prostredníctvom administratívnych ani štatistických zberov dát a bolo by potrebné zrealizovať samostatný výskum alebo prípadové štúdie.

Procesné indikátory, ktoré sa Stredisko rozhodlo sledovať, je možné rozdeliť nasledovne:

- a) verejné investície do zabezpečenia, rozvoja a zvýšenia inkluzívnosti vzdelávania;
- b) kvalitatívne štandardy vzdelávania pre rôzne cieľové skupiny a podpora inkluzívnosti vzdelávania;
- c) zabezpečenie prístupu ku vzdelávaniu pre rôzne cieľové skupiny;
- d) prípady porušenia práva na vzdelávanie a spôsob ich riešenia.

V tejto skupine indikátorov boli ako podklad analyzované legislatívne a záväzné dokumenty, administratívne dáta zbierané Centrom vedecko-technických informácií SR (ďalej len „CVTI SR“) a chýbajúce dáta boli zisťované formou žiadostí o poskytnutie informácií.

V skupine dopadových indikátorov sa Stredisko ešte užšie zameralo na problematiku debarierizácie škôl, inkluzívnosti vzdelávacieho systému vrátane desegregácie základných škôl, ktoré navštevujú žiaci z MRK. Zaradené sú jednak pomerné indikátory rozlišujúce skupiny absolventov (ženy/muži, osoby so zdravotným znevýhodnením, etnické a národnostné skupiny obyvateľov) jednotlivých úrovní vzdelávania (základná škola, stredná škola s maturitou). Taktiež Stredisko zaradilo indikátor vyhodnocujúci dostupnosť rôznych typov stredných škôl v jednotlivých okresoch.

Ako problematické inidkátory, ale z hľadiska práva na vzdelávanie dôležité, sa ukázali tie, ktoré sú zamerané na predčasné ukončenie školskej dochádzky na rôznych stupňoch (problematická je hlavne disagregácia podľa ohrozených skupín), ale aj tie, ktoré sledujú dochádzku (resp. nadmerné vymeškávanie vyučovacích hodín). Napriek tomu, že Stredisko očakávalo nedostupnosť dát, rozhodlo sa ponechať uvedené indikátory, pretože ich považuje za kľúčové pri sledovaní napĺňania práva na vzdelanie pre všetkých. Nastavenie zberu dát pre uvedené indikátory (alebo ich špecifickejšie varianty) je jedným z predpokladov navrhnutia vhodných opatrení a v konečnom dôsledku zlepšenia situácie.

Zvýšenie inkluzívnosti vzdelávacieho procesu sa ako cieľ školských reforiem a stratégií vzdelávania sleduje už niekoľko rokov. Implementácia rôznych nástrojov na úrovni škôl v ich vzdelávacom procese je komplexným problémom, do ktorého vstupuje nielen škola a zriaďovateľ, ale aj ďalší aktéri. Pre lepšie porozumenie situácii a stratégiám, ktoré základné školy využívajú v tejto oblasti, bol zrealizovaný prieskum formou online dotazníka s témami:

- a) debarierizácia škôl;
- b) inkluzívne vzdelávanie žiakov so zdravotným postihnutím a
- c) segregácia rómskych žiakov a žiačok.

Dotazník bol rozoslaný všetkým základným školám (N=2074) v databáze siete škôl a školských zariadení SR formou mailu s odkazom na online dotazník. Zber prebiehal od

začiatku decembra 2019 takmer do konca januára 2020 (od 2 decembra 2019 do 20. januára 2020) s návratnosťou N=273 dotazníkov (13,16 %), do vyhodnotenia bolo zaradených N=272 dotazníkov (13,16 %). Štruktúra dotazníku bola nasledovná:

- úvodná identifikácia základnej školy podľa typu zriaďovateľa a okresu;
- otázky č. 1. až 3. zisťovali veľkosť školy podľa počtu žiakov a žiačok, pomer žiakov a žiačok so špeciálnymi výchovno-vzdelávacími potrebami (ďalej len „ŠVVP“) a žiakov a žiačok so zdravotným znevýhodnením a forma znevýhodnenia;
- otázky č. 4. až 7. zisťovali formy organizovania vzdelávania žiakov a žiačok so ŠVVP a zdravotným znevýhodnením, ako aj profesijné a odborné zázemie škôl;
- otázky č. 8. až 15. boli zamerané na rôzne aspekty odstraňovania bariér v priestoroch škôl, využívanie finančných nástrojov na rekonštrukcie týchto priestorov, prípadne využívanie iných foriem prekonania bariér (formou kompenzačných pomôcok či asistentov);
- otázky č. 16. až 20. zisťovali, akým spôsobom školy vedia podporiť inklúziu sociálne znevýhodnených žiakov a odstránenie diskriminácie a znevýhodnenia žiakov z MRK.

Vzhľadom na nízku návratnosť a nereprezentatívnosť vzorky, nie je možné zistené údaje interpretovať na úrovni indikátorov, cieľom však bolo získať plastickejší obraz o praxi na základných školách. Dotazník tak dopĺňa informácie získané zo štatistických údajov a administratívnych dát, prípadne s odpoveďí na žiadosti o poskytnutie informácií.

Právo na ochranu životného prostredia

Zdravé a bezpečné životné prostredie nie je ako ľudské právo odbornou verejnosťou jednoznačne prijaté. Ak si dovoľíme výraznejšie zjednodušenie diskurzu, stoja na jednej strane hlasy poukazujúce na čoraz naliehavejšiu potrebu zachovať prostredie ako predpoklad holého prežitia ľudstva, na strane druhej však stoja názory, ktoré spochybňujú význam zavedenia ľudského práva na životné prostredie ako efektívneho politického nástroja.

Keďže právo na životné prostredie nepatrí medzi práva stanovené vo Všeobecnej deklarácii ľudských práv, nebola metodikou „Indikátory ľudských práv“ vypracovaná séria indikátorov pre toto právo samostatne. Postupujúc podľa jednotlivých krokov metodiky je možné tieto indikátory zostaviť. Prvým krokom je vymedzenie obsahu práva na životné prostredie, druhým krokom je určenie indikátorov (štrukturálnych, procedurálnych,

dopadových), ktoré vypovedajú o úrovni dodržiavania práva v zmysle vymedzeného obsahu. Tretím krokom je určenie zdroja a zberu dát a stanovenie benchmarku.

Obsah práva na životné prostredie možno čiastočne vymedziť na základe už existujúcich ľudskoprávných nárokov a dokumentov upravujúcich medzinárodné environmentálne právo v nasledovných troch oblastiach:

- a) zdraviu nezávadné (životné) prostredie v zmysle právneho nároku na zabezpečenie zdraviu neškodlivého prostredia (monitoring, prevencia, odstránenie závady) upravuje predovšetkým právo na zdravie a právo na život, čiastočne je súčasťou aj práva na bývanie či práva na dôstojné zamestnanie;
- b) trvalá udržateľnosť života na planéte Zem, ktorú je možné odvodiť z práva na život a z medzinárodných dokumentov garantujúcich povinnosť zachovania prirodzeného biotopu;
- c) právo na prístup k informáciám a účasť na rozhodovacom procese je nemenej dôležitou súčasťou práva na životné prostredie, vymedzené napr. Dohovorom o prístupe k informáciám, účasti verejnosti na rozhodovacom procese a prístupe k spravodlivosti v záležitostiach životného prostredia (ďalej len „Aarhuský dohovor“) z roku 1998. Vychádzať možno aj z obsahu práva na slobodu názoru a vyjadrovania (ktorého súčasťou je práve právo na prístup k informáciám), a z obsahu práva podieľať sa na riadení spoločnosti/vecí verejných.

Uvedené tri oblasti Stredisko v kontexte SR a pre potreby Správy o LP za rok 2019 zúžilo na dve podtémy:

1. právo na informácie a účasť na správnych konaniach a
2. zdraviu nezávadné prostredie v MRK.

Štrukturálne indikátory sú napriek užšie vymedzeným témam nastavené podobne ako v prípade predchádzajúcich kapitol: štatút ratifikácie medzinárodných dokumentov, platnosť a rozsah vymedzenia nároku na sledované práva v ústavnom zákone, platnosť a rozsah národnej legislatívy garantujúcej sledované práva.

Procesné a dopadové indikátory sú už užšie zamerané na uvedené témy. V téme práva na informácie sú hodnotené národné stratégie a opatrenia podporujúce občiansku angažovanosť, informovanosť a implementáciu práva vymedzujúceho správne konania. Východiskom sú nielen právne dokumenty, ale aj odborné štúdie v oblasti občianskej participácie na Slovensku. Dopadové indikátory sledujú efektívnosť/dopad nastaveného systému participácie a prístupu k informáciám podľa počtu a spôsobu riešenia petícií, žiadostí o poskytnutie informácií, zastavených projektov a pod. Dáta boli zisťované prostredníctvom

žiadostí o poskytnutie informácií.

V téme zdravého životného prostredia v MRK sú prostredníctvom procesných indikátorov vyhodnocované stratégie a opatrenia pre zvýšenie kvality životného prostredia a opatrenia pre zvýšenie prístupu k zdravotne nezávadnej pitnej vode. Dopadové indikátory sledujú vplyv týchto stratégií na prístup k rôznym zdrojom pitnej vody, nakoľko je práve prístup k pitnej vode dlhodobým problémom. Dáta pre dopadové indikátory boli zisťované z Atlasu rómskych komunít pre rok 2019 a v konzultácii s Úradom splnomocnenca vlády SR pre rómske komunity.

1 Ratifikácia a implementácia medzinárodných ľudskoprávných štandardov

Predkladané podkapitoly sú analýzou súčasného stavu vo veci prijímania a implementácie medzinárodných ľudskoprávných štandardov. Prostredníctvom komparácie verejne dostupných informácií, ktoré boli vyabstrahované z nedotiahnutých legislatívnych procesov, Stredisko overovalo hypotézy v kontexte merita veci. Prvou z nich bola hypotéza o probléme ratifikácie a implementácie z dôvodu nedostatku finančných zdrojov, pričom tento záver sa predovšetkým vo vzťahu k otázke prijatia OPCAT čiastočne potvrdil. Druhou hypotézou bolo bagatelizovanie potreby prijímania medzinárodných ľudskoprávných štandardov. Uvedený záver sa potvrdil, a to už len vzhľadom k chronologicky dodatočnej reflexii normotvorcu na výzvy medzinárodných inštitúcií, ktoré SR dlhodobo a pravidelne odporúčajú prijatie OPCAT, Protokolu č. 12, ako aj zosúladenie zákona o Stredisku s medzinárodnými štandardmi. Vo vzťahu k Istanbulskému dohovoru a zákonu o Stredisku je problémom nedostatok politickej vôle a neporozumenie obsahu medzinárodných štandardov. V závere jednotlivých podkapitol Stredisko, aj vzhľadom k samotnému charakteru predkladaného materiálu, hodnotí súčasný stav.

Rok 2019 bol opäťovne rokom, kedy SR náležite nereflektovala výzvy na ratifikáciu a následnú implementáciu troch významných ľudskoprávných noriem, a to Istanbulského dohovoru, OPCAT a Protokolu č. 12. Ratifikáciu týchto ľudskoprávných dokumentov pritom SR dlhodobo odporúčajú jednotlivé výbory OSN, či v rámci štruktúr Európskej únie (ďalej len „EÚ“) Európsky parlament.⁵ V roku 2019 sa v SR výrazne posunul proces zosúladenia zákona o Stredisku s medzinárodnými štandardmi OSN, avšak tento proces nebol, ani v verzii čiastočného zosúladenia, završený prijatím potrebnej novelizácie.

⁵ Odporúčania Výboru OSN proti mučeniu z roku 2015, dostupné na: <https://www.mzv.sk/documents/10182/2679588/006+Dohovor+proti+mu%C4%8Deniu++-+Spr%C3%A1va+o+posudzovan%C3%AD+Tretej+periodickej+spr%C3%A1vy+Slovenskej+republiky+pod%C4%BEa+Dohovoru+proti+mu%C4%8Deniu.pdf>; Odporúčania Výboru OSN pre práva dieťaťa z roku 2016, dostupné na: <https://www.mzv.sk/documents/10182/2402884/011+Z%C3%A1vere%C4%8Dn%C3%A9+odpor%C3%BA%C4%8Dania+V%C3%BDboru+OSN+pre+pr%C3%A1va+die%C5%A5a%C5%A5a+ku+Konsolidovanej+3.%2C4.+a+5.periodickej+spr%C3%A1ve+%28v+anglickom+jazyku%29>. V roku 2017 odporučil SR ratifikáciu OPCAT aj Výbor OSN pre odstránenie všetkých foriem rasovej diskriminácie, dostupné v anglickom jazyku na: <http://docstore.ohchr.org/SelfServices/FilesHandler.ashx?enc=6QkG1d%2fPPRiCAqhKb7yhsnuoHjUanErlv2U6qeQLk%2fFG%2bcZK58JhpMXiVfB9DifWgiqTnhg09oCKDLGXzb9dEWq55lh6iVLgjdOS6DTDw01DEXZKOacWjKSJlyavFArenpm6Ws13suNe3IajlRWiw%3d%3d>. Všeobecnú výzvu, adresovanú členským štátom EÚ, vydal ešte v roku 2011 aj Európsky parlament. Výzva je dostupná na: <https://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+MOTION+B7-2011-0687+0+DOC+XML+V0//SK>

1.1 Zastavenie procesu ratifikácie Istanbulského dohovoru

Na vhodnosť ratifikácie Istanbulského dohovoru SR Stredisko upozorňuje prakticky od okamihu jeho vzniku.^{6,7} SR bola navyše jedným zo signatárov Istanbulského dohovoru už v deň jeho vyhlásenia v tureckom Istanbule, t. j. 11. mája 2011 (Istanbulský dohovor vrátane výkladového memoranda prijal Výbor ministrov Rady Európy 7. apríla 2011). Istanbulský dohovor nadobudol účinnosť 1. augusta 2014 po ratifikácii 12 stranami – členskými štátmi Rady Európy.

V dôsledku rôznych odkladov sa očakávala ratifikácia dohovoru zo strany SR v roku 2016, napokon však bola Ministerstvu spravodlivosti SR (ďalej len „MS SR“) pridelená úloha predložiť Istanbulský dohovor NR SR na ratifikáciu do konca júna 2017. Vtedajší minister spravodlivosti SR svoju povinnosť nesplnil a dňa 16. augusta 2017⁸ sa vláda SR rozhodla odložiť ratifikáciu Istanbulského dohovoru a sledovanie vývoja verejnej mienky a moderovanie odbornej diskusie na tému Istanbulského dohovoru na neurčito.⁹ Vláda SR toto rozhodnutie odôvodnila tým, že považuje určité ustanovenia Istanbulského dohovoru za sporné a v nesúlade so zákonom č. 460/1992 Zb. Ústava Slovenskej republiky (ďalej len „Ústava SR“). Stredisko ešte v Správe o ĽP za rok 2017 odporučilo MS SR aktívne viesť dialóg a monitorovať verejnú mienku o Istanbulskom dohovore s cieľom bojovať proti dezinformačným kampaniam, ktoré sprevádzajú proces jeho ratifikácie. MS SR však nevykonalo žiadne verejnosti dostupné kroky pre vytvorenie verejných diskusií, na základe ktorých by bolo možné bližšie relevantným spôsobom identifikovať názor verejnosti na Istanbulský dohovor. Stredisko v Správe o ĽP za rok 2018 označilo vyvinutú snahu MS SR vzhľadom k priblíženiu termínu na ratifikáciu Istanbulského dohovoru za flagrantne nedostačujúcu.¹⁰

⁶ Napr.: <http://snslp.sk/#page=2239> alebo Správa o ĽP za rok 2011, str. 109. Dostupné na: http://snslp.sk/CCMS/files/Spr%C3%A1va_o_dodr%C5%BEiavan%C3%AD_%C4%BEudsk%C3%BDch_pr%C3%A1v_vr%C3%A1tane_z%C3%A1sady_rovnak%C3%A9ho_zaobch%C3%A1dzania_a_pr%C3%A1v_die%C5%A5a%C5%A5a_v_Slovenskej_republike_za_rok_2011_ISBN.pdf

⁷ Stredisko sa v uplynulých rokoch aktívne venovalo problematike násilia na ženách a vo viacerých správach, či už v Správe o ĽP za roky 2018, 2017, 2016, 2015, 2014, 2011, dostupné na: <http://snslp.sk/#page=2426>, alebo v alternatívnych správach pre jednotlivé ľudskoprávne mechanizmy OSN - napr. alternatívna správa k tretiemu hodnoteniu SR v rámci Univerzálneho periodického hodnotenia Rady OSN pre ľudské práva či alternatívna správa k implementácii Medzinárodného paktu o občianskych a politických právach v SR, dostupné na: <http://snslp.sk/#page=2441>

⁸ Uznesenie vlády SR č. 379 zo dňa 16. augusta 2017.

⁹ Porovnaj napr. Individuálne podanie Slovenského národného strediska pre ľudské práva - Tretie hodnotenie Slovenskej republiky v rámci Univerzálneho periodického hodnotenia Rady OSN pre ľudské práva, str. 3. 2018. Dostupné na: http://snslp.sk/CCMS/files/UPR_spr%C3%A1va.pdf

¹⁰ Správa o ĽP za rok 2018, str. 103. Dostupné na: http://snslp.sk/CCMS/files/Spr%C3%A1va_o_%C4%BDP_2018.pdf

Za dezinformácie o Istanbulskom dohovore Stredisko považuje predovšetkým špekulatívnu alternatívnu interpretáciu odporcov a kritikov Istanbulského dohovoru priamo dohovorom definovaných pojmov „rod“, „rodovo podmienené násilie na ženách“, či zavádzajúce interpretácie tzv. „zvykov, tradícií a všetkých ostatných zvyklostí, ktoré sú založené na myšlienke podradenosti žien alebo na stereotypných roliach žien a mužov“. Základným interpretačným zdrojom Istanbulského dohovoru pritom musia zostať ním zavedené definície, ako aj Výkladová správa k Dohovoru Rady Európy o predchádzaní násiliu na ženách a domácejmu násiliu a o boji proti nemu.^{11,12} Pomerne často je Istanbulský dohovor označovaný za nástroj, ktorý má umožniť nenápadné presadenie tzv. rodovej ideológie (alebo gender ideológie), prípadne ohroziť tzv. tradičnú rodinu (skladajúcu sa z manželov, muža a ženy, a ich spoločných detí).¹³

Istanbulský dohovor je predovšetkým právnym nástrojom, ktorý má na jednotlivých národných úrovniach pomôcť eliminovať akékoľvek formy násilia na ženách a domáceho násilia v priestore krajín Rady Európy. Za kľúčový preventívny prvok pred násilím na ženách stavia *de iure* a faktickú rovnoprávnosť medzi ženami a mužmi.¹⁴

Násilie na ženách má podľa Istanbulského dohovoru povahu rodovo podmieneného násilia, ktoré považuje za prejav historicky nerovnocenného rozdelenia sily medzi ženami a mužmi, a ktoré viedlo k dominancii mužov nad ženami a k diskriminácii žien mužmi, ako aj k zamedzeniu plnohodnotného rozvoja žien. Istanbulský dohovor deklaruje uznanie, že ženy a dievčatá sú vystavené vyššiemu riziku rodovo podmieneného násilia, ako sú muži, avšak dodáva, že domáce násilie postihuje ženy disproporcionálne, a že tiež muži a deti môžu byť obeťami domáceho násilia.¹⁵

Cieľmi Istanbulského dohovoru sú:

- a) ochrana žien pred všetkými formami násilia a predchádzanie násiliu na ženách a domácejmu násiliu, trestné stíhanie a odstraňovanie násilia na ženách a domáceho násilia;
- b) odstraňovanie všetkých foriem diskriminácie žien a podpora skutočnej

¹¹ Informačný preklad Istanbulského dohovoru do slovenského jazyka je dostupný na: <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=0900001680462541>

¹² Explanatory Report to the Council of Europe Convention on preventing and combating violence against women and domestic violence, dostupná v angličtine na: <https://rm.coe.int/16800d383a>

¹³ Pozri napr.: <https://www.postoj.sk/8794/istanbulsky-dohovor-vlk-v-ovcom-ruchu;https://www.kbs.sk/obsah/sekcia/h/dokumenty-a-vyhlasenia/p/pastierske-listy-konferencie-biskupov-slovenska/c/pastiersky-list-na-prvu-adventnu-nedelu-2013>

¹⁴ Vid' Preambula Istanbulského dohovoru.

¹⁵ Tamtiež.

rovnoprávnosti medzi ženami a mužmi vrátane emancipácie žien;

- c) navrhnutie komplexného rámca, politiky a opatrení na ochranu všetkých obetí násilia na ženách a domáceho násilia a pomoc všetkým obetiam násilia na ženách a domáceho násilia;
- d) podporovanie medzinárodnej spolupráce s cieľom odstrániť násilie na ženách a domáce násilie; ako aj
- e) poskytovanie podpory a pomoci organizáciám a orgánom činným v trestnom konaní, aby mohli efektívne spolupracovať na vytvorení integrovaného prístupu na odstránenie násilia na ženách a domáceho násilia. Istanbulský dohovor zriaďuje špecifický monitorovací mechanizmus, tzv. GREVIO^{16, 17}

Rok 2019 a prakticky aj obdobie do konca februára 2020 (resp. do zostavenia novej vlády SR po parlamentných voľbách) bol poznačený zastavením a zrušením ratifikačných snáh v súvislosti s Istanbulským dohovorom. Obsahom predkladanej kapitoly Správy o LP je chronologická rekapitulácia v tomto smere zásadných úkonov štátu mapujúca práve toto 13-mesačné obdobie.

Ešte 28. januára 2019 SR prezentovala dosiahnutý pokrok v rámci tretieho kola posudzovania implementácie ľudskoprávných záväzkov v rámci univerzálneho periodického hodnotenia v Rade OSN pre ľudské práva (ďalej len „UPR“) v Ženeve. Slovenská delegácia referovala o. i. o otázkach rodovej rovnosti a rovnosti príležitostí, vrátane prezentácie stratégie rodovej rovnosti. Počas interaktívneho dialógu vystúpilo 82 štátov, z toho 22 členských krajín EÚ. SR bolo adresovaných 195 odporúčaní, vrátane výzvy na ratifikáciu Istanbulského dohovoru, pokračovanie v úsilí o zlepšenie rodovej rovnosti v krajine, pokračovanie v ochrane a podpore práv LGBTI osôb. Odporúčanie ratifikovať Istanbulský dohovor formulovali Belgicko, Francúzsko, Taliansko, Island, Turecko. Gruzínsko vyzvalo SR na zintenzívnenie zvažovania ratifikácie Istanbulského dohovoru a podobné odporúčania formulovali voči SR aj delegácie Španielska a Tuniska. Nemecko odporučilo opätovne zahájiť proces ratifikácie Istanbulského dohovoru a vykonať ďalšie opatrenia s cieľom predchádzať páchaniu násilia na ženách, ako aj podporovať rodovú rovnosť.¹⁸ To bolo napokon jediné čiastočne akceptované odporúčanie v kontexte eliminácie násilia na ženách, a to v rozsahu časti *„vykonať ďalšie opatrenia s cieľom predchádzať páchaniu násilia na*

¹⁶ Čl. 1 Istanbulského dohovoru.

¹⁷ Prehľad činnosti GREVIO je dostupný napr. na: <https://www.coe.int/en/web/istanbul-convention/country-monitoring-work>

¹⁸ Rada OSN pre ľudské práva – Odporúčania adresované SR počas tretieho kola Univerzálneho periodického hodnotenia Rady OSN pre ľudské práva (28. januára 2019), UPR/9. Zverejnené v slovenskom jazyku v rámci LP/2019/328 na: <https://www.slov-lex.sk/legislativne-procesy/-/SK/dokumenty/LP-2019-328>

ženách, ako aj podporovať rodovú rovnosť“.¹⁹

Uznesením č. 1697 z 29. marca 2019 NR SR požiadala vládu SR, aby nepokračovala v procese smerujúcom k ratifikácii Istanbulského dohovoru SR a vykonala všetky úkony súvisiace s oznámením Rade Európy, že SR sa nehodlá stať zmluvnou stranou Istanbulského dohovoru.²⁰ Návrh skupiny poslancov NR SR na prijatie uznesenia NR SR k procesu ratifikácie Istanbulského dohovoru SR podporilo 101 zo 133 prítomných poslancov NR SR.²¹ Dôvodom zastavenia tohto procesu bol údajne nejednoznačný a sporný výklad jeho niektorých ustanovení, predovšetkým v otázke odstraňovania rodových stereotypov.

V novembri 2019 Výbor OSN pre hospodárske, sociálne a kultúrne práva so znepokojením konštatoval, že si všima *„informácie o vysokom výskyte násilia na ženách, vrátane sexuálneho obťažovania, prenasledovania a domáceho násilia v zmluvnom štáte“* a je znepokojený tým, *„že neexistuje žiadny osobitný zákon zaoberajúci sa násilím páchaným na ženách a že zmluvný štát ešte neratifikoval“* Istanbulský dohovor. Výbor OSN pre hospodárske, sociálne a kultúrne práva v týchto súvislostiach odporučil SR, aby *„(a) vypracovala osobitné právne predpisy týkajúce sa násilia páchaného na ženách; (b) ratifikovala Istanbulský dohovor; (c) poskytla obetiam násilia páchaného na ženách úplnú ochranu; (d) systematicky zhromažďovala disagregované údaje s cieľom lepšie porozumieť povahe a rozsahu násilia páchaného na ženách v zmluvnom štáte; (e) zlepšila prístup žien k spravodlivosti pre všetky formy násilia páchaného na ženách“*.²²

Následne, potvrdzujúc odmietavý postoj voči ratifikácii Istanbulského dohovoru, NR SR prijala 28. novembra 2019 uznesenie č. 2261, ktorým vyjadrila nesúhlas s Istanbulským dohovorom v kontexte ratifikácie zo strany EÚ. V uznesení NR SR vyslovene „nesúhlasí s tým, aby SR bola prostredníctvom rozhodnutí a opatrení EÚ viazaná“ Istanbulským dohovorom, ako aj *„nesúhlasí s tým, aby Európska únia pristúpila k Istanbulskému dohovoru bez akýchkoľvek obmedzení“*. Parlament zároveň žiada uznesením vládu SR, aby s využitím všetkých možností postupovala voči inštitúciám EÚ a Rady Európy v súlade s týmto uznesením s cieľom zabrániť prijatiu záväzkov a dopadom záväzkov, ktoré nie sú upravené v slovenskom právnom poriadku a vyplývajú z Istanbulského dohovoru na právny poriadok SR. Rovnako NR SR touto cestou požiadala vládu SR, *„aby bezodkladne podala písomné vyjadrenie SR v konaní Stanovisko 1/19“*²³

¹⁹ Odporúčania adresované SR počas tretieho kola UPR Rady OSN pre ľudské práva, dostupné na: <https://www.slov-lex.sk/legislativne-procesy/-/SK/dokumenty/LP-2019-328>

²⁰ Dostupné na: <https://www.nrsr.sk/web/Default.aspx?sid=schodze/uznesenie&MasterID=11415>

²¹ Dostupné na: <https://www.nrsr.sk/web/Default.aspx?sid=schodze/hlasovanie/hlasklub&ID=42055>

²² Výbor OSN pre hospodárske, sociálne a kultúrne práva - Záverečné odporúčania k tretej periodickej správe o Slovensku, dostupné na: <https://www.slov-lex.sk/legislativne-procesy/-/SK/dokumenty/LP-2020-65>

²³ Stanovisko 1/19: Žiadosť o stanovisko, ktorú podal Európsky parlament podľa článku 218 ods. 11 ZFEÚ.

prebiehajúcim pred Súdnyim dvorom EÚ v súlade s týmto uznesením, a aby bezodkladne informovala príslušné inštitúcie EÚ a Rady Európy o tomto uznesení“. V uznesení č. 2261 z 28. novembra 2019 NR SR napokon žiada predsedu vlády SR, aby do 15. decembra 2019 písomne informoval NR SR o všetkých úkonoch vlády SR vykonaných v súvislosti s Uznesením NR SR č. 1697 z 29. marca 2019 do 15. januára 2020.²⁴

Vláda SR v uznesení č. 641 z 18. decembra 2019 zrušila svoje predchádzajúce úlohy v spojení s ratifikáciou Istanbulského dohovoru, zobrala na vedomie uznesenie 1697 NR SR z 29. marca 2019 a poverila predsedu vlády požiadať prezidentku SR oznámiť depozitárovi dohovoru úmysel SR nestáť sa jeho zmluvnou stranou.²⁵

V ďalších krokoch vláda SR v kontexte vyššie citovaných parlamentných a vládnych uznesení predložila 18. decembra 2019 Súdnemu dvoru EÚ písomné pripomienky v konaní Stanovisko 1/19. Predmetom samotného Stanoviska 1/19 je žiadosť o stanovisko z 9. júla 2019, ktorú podal Európsky parlament podľa článku 218 ods. 11 Zmluvy o fungovaní Európskej Únie²⁶ (ďalej len „ZFEÚ“) vo veci posúdenia, či sú článok 82 ods. 2 a článok 84 vhodným právnym základom právneho aktu Rady o uzavretí Istanbulského dohovoru v mene Únie alebo sa má uvedený akt zakladať na článku 78 ods. 2²⁷, článku 82 ods. 2 a článku 83 ods. 1 ZFEÚ, a je v dôsledku voľby právneho základu potrebné alebo možné rozdeliť rozhodnutie o podpísaní a uzavretí dohovoru na dve. Žiadosť sa týka aj posúdenia, či uzavretie Istanbulského dohovoru EÚ podľa článku 218 ods. 6 ZFEÚ je zlučiteľné so zmluvami, ak neexistuje spoločná dohoda všetkých členských štátov o ich súhlase s tým, aby boli uvedeným dohovorom viazané.^{28,29}

Kroky NR SR a vlády SR smerujúce k zrušeniu procesu ratifikácie Istanbulského dohovoru plynulo pokračovali prakticky až do nástupu novej vlády 21. marca 2020.

Uznesením č. 15 z 15. januára 2020 zobrala vláda SR na vedomie druhé uznesenie NR SR č. 2261 z 28. novembra 2019, zaslanie žiadosti predsedu vlády prezidentke SR o notifikácii úmyslu SR depozitárovi Istanbulského dohovoru nestáť sa jeho zmluvnou stranou na základe uznesenia NR SR č. 1697 z 29. marca 2019 ako aj doručenie písomných pripomienok SR, schválených ministrom spravodlivosti, v konaní Stanovisko 1/19 zástupkyňou SR pred súdmi EÚ

²⁴ Dostupné na: <https://www.nrsr.sk/web/Default.aspx?sid=schodze/uznesenie&MasterID=12013>

²⁵ Dostupné na: <https://rokovania.gov.sk/RVL/Resolution/18136/1>

²⁶ ZFEÚ – konsolidované znenie. Dostupné na: https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:9e8d52e1-2c70-11e6-b497-01aa75ed71a1.0021.01/DOC_3&format=PDF

²⁷ Porovnaj s článkami 60 a 61 Istanbulského dohovoru (Rodovo podmienené žiadosti o azyl a Zásada non-refoulement).

²⁸ Dostupné na: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SK/TXT/PDF/?uri=OJ:C:2019:413:FULL&from=SK,C413/19>.

²⁹ Pozn.: V čase uzávierky spracovania Správy o LP za rok 2019 nebolo známe znenie stanoviska Súdneho dvoru EÚ, nakoľko jeho spracovanie bolo v procese.

dňa 18. decembra 2019 Súdnemu dvoru EÚ. Vláda SR súčasne uložila s okamžitou platnosťou členom vlády s využitím všetkých možností postupovať voči inštitúciám EÚ a Rady Európy v súlade s uznesením NR SR č. 2261 z 28. novembra 2019 s cieľom zabrániť prijatiu záväzkov a dopadom záväzkov, ktoré nie sú upravené v slovenskom právnom poriadku a vyplývajú z Istanbulského dohovoru na právny poriadok SR, ako aj ministrom zahraničných vecí a európskych záležitostí SR informovať príslušné inštitúcie EÚ a Rady Európy o uznesení NR SR č. 2261 z 28. novembra 2019.³⁰

Najzásadnejší akt proti ratifikácii Istanbulského dohovoru sa odohral 4 dni pred parlamentnými voľbami v NR SR. Na návrh vlády SR poslanci a poslankyne NR SR 25. februára 2020 hlasovali o návrhu uznesenia na vyslovenie nesúhlasu NR SR s Istanbulským dohovorom.³¹ V hlasovaní návrh prešiel - zo 107 hlasujúcich a prítomných bolo 95 za, 12 proti, 0 sa zdržalo, 43 neprítomných.³² Uznesením č. 2310 z 25. februára 2020 NR SR podľa čl. 86 písm. d) Ústavy SR v spojení s § 88 ods. 4 zákona NR SR č. 350/1996 Z. z. o rokovacom poriadku Národnej rady Slovenskej republiky v znení neskorších predpisov nevyslovila súhlas s Istanbulským dohovorom.³³

Istanbulský dohovor je medzinárodnou zmluvou, na ktorej platnosť pre SR sa vyžaduje pred ratifikáciou súhlas NR SR.³⁴ Vyslovovanie súhlasu je neopomenuteľnou kompetenciou NR SR, bez ktorej ratifikácia medzinárodnej zmluvy o ľudských právach a základných slobodách nie je možná.³⁵ Podľa § 88 ods. 4 zákona NR SR č. 350/1996 Z. z. o rokovacom poriadku Národnej rady Slovenskej republiky v znení neskorších predpisov „*v treťom čítaní národná rada rozhodne, či vyslovuje, alebo nevyslovuje s medzinárodnou zmluvou súhlas. Môže tiež rozhodnúť, že rokovanie o vyslovení súhlasu odkladá*“. Hoci vo všeobecnosti platí, že ak NR SR návrh zákona neschválila, nový návrh zákona v tej istej veci možno podať najskôr o šesť mesiacov odo dňa neschválenia návrhu zákona³⁶, toto

³⁰ Uznesenie vlády SR č. 15 z 15. januára 2020 k návrhu opatrení na zabezpečenie plnenia uznesení Národnej rady Slovenskej republiky vo vzťahu k Dohovoru Rady Európy o predchádzaní násiliu na ženách a domácomu násiliu a o boji proti nemu (Istanbulský dohovor). Dostupné na: <https://rokovania.gov.sk/RVL/Resolution/18151/1>

³¹ Dostupné na: <https://www.nrsr.sk/web/Default.aspx?sid=schodze/uznesenie&MasterID=12080>

³² Dostupné na: <https://www.nrsr.sk/web/Default.aspx?sid=schodze/hlasovanie/hlasklub&ID=43646>

³³ Uznesenie NR SR č. 2310 z 25. februára 2020 k návrhu na vyslovenie nesúhlasu Národnej rady Slovenskej republiky s Dohovorom Rady Európy o predchádzaní násiliu na ženách a domácomu násiliu a o boji proti nemu. Dostupné na: <https://www.nrsr.sk/web/Dynamic/DocumentPreview.aspx?DocID=476240>

³⁴ Čl. 7 ods. 4 Ústavy SR.

³⁵ Čl. 86 písm. d) Ústavy SR.

³⁶ § 96 ods. 3 prvá veta zákona NR SR č. 350/1996 Z. z. o rokovacom poriadku Národnej rady Slovenskej republiky v znení neskorších predpisov.

ustanovenie sa nevzťahuje na prerokovanie medzinárodnej zmluvy.³⁷ Vyššie uvedený čl. 86 písm. d) Ústavy SR spolu so zákonom č. 350/1996 Z. z. o rokovanom poriadku Národnej rady Slovenskej republiky v znení neskorších predpisov neobsahujú také obmedzenia, ktoré by bránili NR SR prerokovať nový návrh vlády SR na vyslovenie súhlasu s medzinárodnou zmluvou.³⁸ Stredisko zároveň upozorňuje, že návrhy zákonov podané v predchádzajúcom volebnom období možno prerokovať v nasledujúcom volebnom období, iba ak boli podané ako nové návrhy.³⁹

Doposiaľ ostatným úkonom štátu v smere zrušenia ratifikačného procesu ohľadom Istanbulskeho dohovoru je odoslanie listu Rade Európy prezidentkou SR (5. marec 2020), v ktorom depozitára dohovoru informuje o tom, že SR sa nemôže stať zmluvnou stranou Istanbulskeho dohovoru, keďže nevyhnutnou podmienkou ratifikácie dohovoru je vyslovenie súhlasu NR SR, k čomu však nedošlo.⁴⁰

Stredisko je znepokojené skutočnosťou, že NR SR a vláda SR sa rozhodli bez patričnej odbornej diskusie v roku 2019 nepokračovať v procese ratifikácie Istanbulskeho dohovoru. Počas 13 posledných mesiacov vlády SR v rokoch 2016 až 2020 sa tak na Slovensku podarilo zlikvidovať viac ako 8-ročný proces, na ktorého konci mohla existovať efektívna ochrana obetí násilia na ženách a domáceho násilia.

V súčasnosti sa Slovensko radí k ďalším 12 členským štátom Rady Európy (Arménsko, Azerbajdžan, Bulharsko, Česká republika, Maďarsko, Lotyšsko, Lichtenštajnsko, Litva, Moldavsko, Ruská federácia, Ukrajina a Spojené kráľovstvo), ktoré doposiaľ svoj medzinárodný záväzok zmluvu ratifikovať nespĺnili.

Stredisko verí, že v SR neustane diskusia smerujúca k názorovej zhode v problematike násilia na ženách a domáceho násilia, a že v novom volebnom období si model eliminácie násilia na ženách a domáceho násilia prezentovaný Istanbulským dohovorom nájde väčšie zastúpenie jeho obhajcov a obhajkyň v radoch poslancov a poslankyň parlamentu, a že proces ratifikácie Istanbulskeho dohovoru bude napokon pokračovať. Stredisko opätovne vyzýva viaceré rezorty (napr. spravodlivosti, práce, vnútra, či zdravotníctva), aby iniciovali aktívne diskusie a debaty tentokrát nezamerané len na rôzne póly občianskej spoločnosti, ale práve na

³⁷ Stanoviská Ústavnoprávneho výboru NR SR, časť „Vyslovenie súhlasu s medzinárodnou zmluvou“, str. 25, bod č. 4. Dostupné na: https://www.nrsr.sk/web/Static/sk-SK/NRSR/Doc/zd_supvnrsr_2018.pdf

³⁸ Stanoviská Ústavnoprávneho výboru NR SR, časť „Vyslovenie súhlasu s medzinárodnou zmluvou“, str. 25, bod č. 4. Dostupné na: https://www.nrsr.sk/web/Static/sk-SK/NRSR/Doc/zd_supvnrsr_2018.pdf

³⁹ § 96 ods. 5 zákona NR SR č. 350/1996 Z. z. o rokovanom poriadku Národnej rady Slovenskej republiky v znení neskorších predpisov

⁴⁰ Pozri: <https://www.teraz.sk/najnovsie/brief-prezidentka-informovala-radu-eur/450438-clanok.html>

poslancov a poslankyne NR SR. Ak je problémom neporozumenie alebo zlá interpretácia obsahu niektorých pojmov používaných v Istanbulskom dohovore, Stredisko vyzýva všetkých zainteresovaných aktérov na systematickú prácu na boji proti dezinformáciám v tejto súvislosti, šírenie osvetu a dialóg.

Stredisko sa v tejto súvislosti zaväzuje pokračovať vo vzdelávaní rôznych cieľových skupín v téme eliminácie násilia na ženách a domáceho násilia alebo presadzovania rodovej rovnosti s cieľom šírenia pozitívnej a objektívnej osvetu o potrebe ratifikácie Istanbulského dohovoru.

Odporúčania

Napriek súčasnému vývoju situácie Stredisko odporúča:

1. MS SR a Ministerstvu práce, sociálnych vecí a rodiny SR, ale aj mimovládnym organizáciám a inštitúciám s mandátom v oblasti ľudských práv aktívne viesť dialóg a monitorovať verejnú mienku o Istanbulskom dohovore s cieľom bojovať proti dezinformačným kampaniam, ktoré sprevádzajú proces jeho ratifikácie.
2. Prezidentke SR obnoviť proces ratifikácie Istanbulského dohovoru, eventuálne preniesť túto úlohu na vládu SR alebo so súhlasom vlády na jej jednotlivých členov.
3. Prezidentke SR bezodkladne pristúpiť k ratifikácii Istanbulského dohovoru.
4. Prezidentke SR v prípade pretrvávania nesúhlasu NR SR s ratifikáciou Istanbulského dohovoru zvážiť podanie návrhu na Ústavný súd SR na rozhodnutie o súlade dojednanej medzinárodnej zmluvy, na ktorú je potrebný súhlas NR SR, s ústavou alebo s ústavným zákonom.
5. NR SR, resp. jej poslancom a poslankyniam, prehodnotiť nesúhlas s ratifikáciou Istanbulského dohovoru a pri prípadnom prerokovaní nového návrhu vlády SR na vyslovenie súhlasu s Istanbulským dohovorom hlasovali s cieľom zlepšenia ochrany obetí násilia na ženách a domáceho násilia.
6. SR zvýšiť úsilie o prijímanie efektívnych a proaktívnych opatrení, vrátane osvetových kampaní, podpory všeobecného chápania rodovej rovnosti a aktívneho vyvracania chybného výkladu rodovej rovnosti ako rodovej ideológie.
7. Vláde SR akceptovať a zohľadniť pri eliminácii násilia na ženách aj odporúčania Výboru OSN pre hospodárske, sociálne a kultúrne práva zo 14. novembra 2019

v súvislosti s prerokovaním tretej periodickej správy SR k Medzinárodnému paktu o hospodárskych, sociálnych a kultúrnych právach.

1.2 Odloženie podpisu a ratifikácie Opčného protokolu k Dohovoru OSN proti mučeniu a inému krutému, neľudskému alebo ponižujúcemu zaobchádzaniu alebo trestaniu

Cieľom OPCAT je vytváranie inštitucionálnych mechanizmov, so zámerom predchádzania výskytu mučenia, krutého, ponižujúceho či iného neľudského zaobchádzania s osobami pozbavenými osobnej slobody. V podmienkach SR ide o osoby, ktoré boli zadržané v súvislosti s možným spáchaním trestného činu, ako aj väzobne stíhané osoby, osoby vo výkone trestu odňatia slobody, resp. vo všeobecnosti osoby, ktoré boli pozbavené osobnej slobody, a to buď na základe príkazu orgánu verejnej moci, resp. na základe jeho podnetu. Tieto osoby sú umiestnené do osobitných útvarov, a to konkrétne do ciel predbežného zadržania, ústavov na výkon väzby a ústavov na výkon trestu odňatia slobody, miest, kde sa vykonávajú disciplinárne tresty vojakov, ochranné liečenia, ochranná výchova, ústavné liečenia, či ústavná výchova. Rovnako tak ide o domovy sociálnych služieb, zariadenia pre seniorov, detské domovy a krízové strediská, či resocializačné strediská.

Nad dodržiavaním a ochranou základných ľudských práv a slobôd v zariadeniach vykonávajú dohľad primárne Zbor väzenskej a justičnej stráže.⁴¹ Obmedzenú pôsobnosť vo vzťahu k osobám pozbaveným osobnej slobody má aj verejný ochranca práv, ktorý v prípade, ak „*zistí skutočnosti nasvedčujúce tomu, že v miestach, kde sa vykonáva väzba, trest odňatia slobody, disciplinárne tresty vojakov, ochranné liečenie, ochranná výchova, ústavné liečenie alebo ústavná výchova, alebo v cele policajného zaistenia je nezákonne držaná osoba, túto skutočnosť bezodkladne oznámi príslušnému prokurátorovi ako podnet na postup podľa osobitného zákona a upovedomí správu takého miesta a dotknutú osobu.*“⁴² Verejný ochranca práv disponuje tiež oprávnením hovoriť s osobami umiestnenými vo vyššie opísaných zariadeniach v procese vybavovania podnetu, a to aj bez prítomnosti iných osôb.⁴³

Zámerom OSN je posilnenie inštitucionálnej úrovne dohľadu nad ich výkonom, ktoré

⁴¹ § 1 a § 4 zákona č. 4/2001 Z. z. o Zbore väzenskej a justičnej stráže v stave platnom a účinnom k 31. decembru 2019.

⁴² § 14 ods. 3 zákona č. 564/2001 Z. z. o verejnom ochrancovi práv v stave platnom a účinnom k 31. decembru 2019.

⁴³ Tamtiež, § 17 ods. 1, písm. d).

by spočívalo v rozšírení inštitucionálnej úrovne o nadnárodný kontrolný mechanizmus. Akéhosi garanta nezávislosti v uvedenom kontexte má predstavovať Podvýbor OSN na predchádzanie mučeniu a inému krutému, neľudskému alebo ponižujúcemu zaobchádzaniu (ďalej len „Podvýbor pre OPCAT“). Spolu s národným prevenčným a kontrolným mechanizmom sa má spolupodieľať na vyhodnocovaní stavu ochrany a výkonu základných ľudských práv a slobôd v zariadeniach. Výsledkom súčinnosti Podvýboru pre OPCAT a národného preventívneho a kontrolného mechanizmu by malo byť taktiež vypracovávanie odporúčaní, formulovanie štandardov a vyjadrovanie sa k legislatívnym procesom, a to takým, ktorých účelom je regulácia otázok spojených s dodržiavaním a ochranou základných ľudských práv a slobôd osôb pozbavených osobnej slobody.

Za účelom uvedomenia si dôvodnosti nástojčivosti medzinárodných ľudskoprávných entít, vyzývajúcich na ratifikáciu OPCAT je potrebné upriamiť pozornosť na časový rámec, ktorého začiatok je ohraničený dátumom prijatia. OPCAT bol prijatý 18. decembra 2002 na 57. zasadnutí Valného zhromaždenia OSN. Na podpis a ratifikáciu bol otvorený 4. februára 2003. Nadväzuje na článok 2 Dohovoru OSN proti mučeniu a inému krutému, neľudskému alebo ponižujúcemu zaobchádzaniu alebo trestaniu (ďalej len „Dohovor proti mučeniu“).⁴⁴ SR tak nepristúpila k podpisu OPCAT ani po 16 rokoch od jeho otvorenia na podpis. Legitímnou je teda otázka príčin súčasného stavu, ako aj otázka uvedomenia si potreby podpísania a ratifikácie OPCAT.

Vláda SR navrhla podpis OPCAT s výhradou ratifikácie ešte v septembri 2018. Jednotlivé štádia legislatívneho procesu vykazujú aj v tomto prípade znaky neprimeranej zdĺhavosti. Osobitne zaujímavou kapitolou sú tzv. zásadné pripomienky vznesené v rámci medzirezortného pripomienkového konania (ďalej len „MPK“).

Stredisko vyjadrilo v rámci uvedeného štádia legislatívneho procesu plnú podporu návrhu na podpis OPCAT, ako aj návrhu ustanovenia verejného ochrancu práv za inštitúciu tzv. národného preventívneho mechanizmu (ďalej len „NPM“), avšak to len za predpokladu vytvorenia dostatočných materiálnych, technických a personálnych podmienok na jeho ustanovenie.

Kancelária verejného ochrancu práv (ďalej len „KVOP“) vzniesla zásadnú pripomienku k návrhu na ustanovenie verejného ochrancu práv za NPM, a to vzhľadom

⁴⁴ Článok 2 Dohovoru proti mučeniu znie nasledovne: „1. Každý štát, ktorý je zmluvnou stranou tohto Dohovoru, prijme účinné zákonodarné, správne, súdne alebo iné opatrenia na zabránenie mučeniu na celom území, ktoré je pod jeho jurisdikciou. 2. Žiadne výnimočné okolnosti, nech sú akéhokoľvek druhu buď vojnový stav, alebo hrozba vojny, vnútropolitická nestabilita alebo akákoľvek iná mimoriadna situácia, nemôže slúžiť na ospravedlnenie mučenia. 3. Nariadenie nadriadeného činiteľa alebo orgánu štátnej moci nemôže slúžiť na ospravedlnenie mučenia.“

k potrebe zvýšenie počtu zamestnancov za účelom náležitej implementácie OPCAT a s tým spojeným navýšením rozpočtu tejto rozpočtovej organizácie. KVOP sa pritom odvoláva na medzinárodnú prax, počet zariadení, ktoré je potrebné v zmysle ustanovení OPCAT pravidelne navštevovať a ich vzájomnú vzdialenosť. Na území SR predstavuje celkový počet týchto zariadení číslo 655. KVOP zároveň reagovala na nesúhlas Ministerstva financií SR (ďalej len „MF SR“) s rozpočtovo nekrytým vplyvom vyčísleným na rozpočet verejnej správy na roky 2019 až 2021 a požiadavku MF SR, aby boli vplyvy kryté v rámci limitov výdavkov. MF SR sa pritom odvolávalo na stanovisko Komisie pre posudzovanie vybraných vplyvov z predbežného pripomienkového konania. Opísané rozpory medzi KVOP a MF SR boli následne odložené k riešeniu v rámci novelizácie relevantných právnych predpisov ustanovujúcich NPM.⁴⁵

V závere mája 2019 predložilo MS SR do MPK návrh novely viacerých zákonov.⁴⁶ Jej účelom malo byť vytvorenie zákonného rámca kreácie NPM. Podľa názoru MS SR je rozdelenie úloh, vyplývajúcich z obsahu OPCAT, medzi verejného ochrancu práv, Komiséra pre deti a Komiséra pre osoby so zdravotným postihnutím najvhodnejším riešením v nadväznosti na zabezpečenie riadneho a efektívneho plnenia úloh NPM.

Výsledkom MPK bolo vznesenie 62 pripomienok, vrátane 9 zásadných. Až 5 z nich vzniesla Generálna prokuratúra SR (ďalej len „GP SR“), pričom väčšina súvisela so zosúladením terminológie návrhu novely s platným a účinným legislatívnym stavom. GP SR zároveň požaduje špecifikáciu systému návštev, ich zamerania, ako aj vytvorenie metodiky notifikácie prokuratúry zo strany NPM o pochybeniach v zariadeniach.

Zásadnú pripomienku vzniesol aj Úrad komisára pre osoby so zdravotným postihnutím (ďalej len „ÚKZP“), ktorý požaduje doplnenie novely o ustanovenie umožňujúce ÚKZP nahliadať do dokumentácie subjektov vykonávajúcich dohľad nad poskytovaním zdravotnej starostlivosti v zmysle osobitných právnych predpisov. S predmetnou požiadavkou vyslovilo zásadný nesúhlas Ministerstvo zdravotníctva SR (ďalej len „MZ SR“).

Ďalšiu zo zásadných pripomienok k novele osobitných zákonov vzniesla KVOP.

⁴⁵ Bližšie pozri vyhodnotenie MPK k Návrhu na podpis Opčného protokolu, ktoré je dostupné na: <https://rokovania.gov.sk/RVL/Material/23127/1>

⁴⁶ MS SR predložilo návrh novely zákona č. 176/2015 Z. z. o komisárovi pre deti a komisárovi pre osoby so zdravotným postihnutím a o zmene a doplnení niektorých zákonov, novely zákona Národnej rady Slovenskej republiky č. 564/2001 Z. z. o verejnom ochrancovi práv, novely zákona Národnej rady Slovenskej republiky č. 221/2006 Z. z. o výkone väzby a novely zákona Národnej rady Slovenskej republiky č. 475/2005 Z. z. o výkone trestu odňatia slobody a o zmene a doplnení niektorých zákonov. Text návrhu novely je dostupný na: <https://www.slov-lex.sk/legislativne-procesy/SK/PI/2019/159>

Pripomienka poukazuje na potreby dodržiavania medzinárodných štandardov pre NPM.⁴⁷ Štandardom je o. i. vytvorenie podmienok pre finančnú a funkčnú nezávislosť tohto NPM. Dokument explicitne vymedzuje úlohy štátu, resp. jeho zodpovednosť za implementáciu OPCAT. Štát je napríklad zodpovedný za vytvorenie takých podmienok, ktoré umožnia NPM stanovenie vlastných pravidiel v nadväznosti na frekvenciu a spôsob návštev jednotlivých zariadení. Zodpovednosťou štátu je aj publikácia a parlamentná prezentácia výročných správ NPM a pod. KVOP vyslovila taktiež nesúhlas s navrhovaným rozdelením právomocí NPM medzi tri subjekty. Poukazuje pritom aj na spomínané medzinárodné štandardy, ktoré vyžadujú, aby procesu kreácie NPM predchádzal verejný, inkluzívny a transparentný proces za účasti občianskej spoločnosti.

Najproblematickejší bod MPK napokon predstavovalo posúdenie Analýzy vplyvov na rozpočet verejnej správy, na zamestnanosť vo verejnej správe a financovanie návrhu. MF SR prezentovalo svoj zámer zabezpečiť požadované vplyvy v rámci limitov rozpočtu verejnej správy, s čím nesúhlasili subjekty, ktoré mali v zmysle návrhu novely zabezpečovať úlohy NPM. MF SR od týchto subjektov požadovalo precizovanie nových úloh, podrobný opis nových činností, frekvenciu ich výkonu a pod. Zároveň odporučilo, aby sa v legislatívnom procese pokračovalo až po vyriešení tzv. rozpočtových vplyvov a vplyvov na zamestnanosť.

Príčiny odloženia podpisu a ratifikácie OPCAT tak možno rozdeliť do viacerých skupín, ktoré vytvárajú jednak homogénne množiny, avšak zároveň pôsobia vo vzájomnej korelácii. Možno ich taktiež označiť pojmom „prekážky“ v kontexte želaného výsledku legislatívneho procesu. Zásadnou prekážkou je otázka určenia subjektu, ktorý bude plniť úlohy NPM. Z priebežných výsledkov legislatívneho procesu je zrejmé, že predmetná otázka nie je uzavretou, a to aj napriek návrhu MS SR na prerozdelenie kompetencií medzi tri vnútroštátne, už existujúce inštitúcie. Na uvedenú prekážku nadväzuje druhý kritický bod, ktorým je vymedzenie právomocí NPM. Túto skutočnosť, resp. potrebu precizovania akcentujú viaceré pripomienkujúce subjekty. Je však zároveň nutné skonštatovať, že s výnimkou KVOP žiaden z týchto subjektov v rámci MPK nereprezentoval žiadne vlastné predstavy o detailnom vymedzení pôsobnosti NPM. Napokon, azda najzásadnejšou prekážkou v procese podpisu a ratifikácie OPCAT je otázka financovania NPM. Samotné MF SR požiadalo predkladateľa návrhu o primárne vyriešenie tejto otázky a až následné riešenie ďalších úloh súvisiacich s prijatím a následnou implementáciou OPCAT.

Stredisko konštatuje, že legislatívny proces, súvisiaci s prijímaním OPCAT možno

⁴⁷ Bližšie pozri: Podvýbor pre OPCAT, Usmernenia pre NPM, 2010. Dostupné v anglickom jazyku na: <https://undocs.org/CAT/OP/12/5>

dôvodne označiť za zdĺhavý a alibistický v nadväznosti na vyššie uvedené medzinárodné odporúčania. Napriek navonok prejavovanej snahe o precizovanie nastavenia právomocí NPM je vzhľadom k verejne dostupným výsledkom legislatívneho procesu zrejmé, že najväčším problémom prijatia OPCAT je nevyriešená otázka financovania NPM.

Odporúčania

Stredisko odporúča:

1. Vláde SR predložiť prezidentke SR OPCAT bez zbytočného odkladu na bezvýhradnú ratifikáciu.
2. MS SR postupovať efektívne v rámci legislatívneho procesu, súvisiaceho s inštitucionálnym vytvorením NPM v nadväznosti na požiadavku bezvýhradnej ratifikácie a implementácie OPCAT.

1.3 Odloženie ratifikácie Protokolu č. 12 k Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd

Protokol č. 12 predstavuje ďalší z významných ľudskoprávných dokumentov, ktorý SR doposiaľ neratifikovala. Jeho ustanovenia poskytujú obetiam diskriminácie v zmysle Európskeho dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd (ďalej len „EDLP“) vyššiu mieru právnej ochrany. Inými slovami, ide o akési rozšírenie právnej ochrany obetí diskriminácie v otázke rovnosti vo výkone práv, priznaných vnútroštátnym právnym poriadkom. V prípade, ak by teda došlo k menej priaznivému zaobchádzaniu s fyzickou, či právnickou osobou pri výkone práv, ktoré im priznáva vnútroštátny právny poriadok, tieto obeť diskriminácie by sa mohli domáhať právnej ochrany s odkazom na znenie Protokolu č. 12. Ten, navyše, explicitne adresuje zákaz diskriminácie verejným orgánom. Obsah pojmu verejný orgán však bližšie nevymedzuje.

Obdobne, ako pri analýze príčin odloženia podpisu a ratifikácie OPCAT, tak aj pri otázke ratifikácie Protokolu č. 12 si treba v prvom rade uvedomiť skutočnosť, že ide o zásadný ľudskoprávny dokument, dodatok k medzinárodnej zmluve, ktorý bol schválený už pred 19 rokmi, a to konkrétne 26. júla 2000, na 715. zasadnutí Výboru ministrov Rady Európy. Platnosť nadobudol dňa 1. apríla 2005, po tom, ako ho ratifikovalo 10 štátov Rady

Európy. SR Protokol č. 12 podpísala dňa 14. apríla 2000, avšak doposiaľ nepristúpila k jeho ratifikácii. SR je zmluvnou stranou EDLP od 1. januára 1993, a to v nadväznosti na jej právne nástupníctvo po Českej a Slovenskej federatívnej republike. Protokol č. 12 je v súčasnosti jediným protokolom EDLP, ktorý SR neratifikovala.

MS SR predložilo v uplynulom kalendárnom roku do MPK návrh na ratifikáciu Protokolu č. 12, a to na základe bodu C.2. uznesenia vlády SR č. 877 z 31. októbra 2000 v znení uznesenia vlády SR č. 540/2018.⁴⁸ MPK prebehlo v mesiaci júl 2019. Do konca uvedeného roka 2019 však nedošlo k vyhodnoteniu uvedeného legislatívneho štádia, a teda ani k ratifikácii Protokolu č. 12. V rámci MPK boli vznesené štyri zásadné pripomienky, a to zo strany Konferencie biskupov Slovenska, Ministerstva pôdohospodárstva a rozvoja vidieka SR (ďalej len „MPaRV SR“) a MŠVVaŠ SR.

Všetky zásadné pripomienky možno označiť jedným spoločným menovateľom, ktorým je problém s vymedzením chránených dôvodov, na ktoré sa má v zmysle Protokolu č. 12 vzťahovať zákaz diskriminácie v slovenskom znení predloženého legislatívneho materiálu. Problematickým bodom je práve preklad anglickej verzie Protokolu č. 12 do slovenskej terminologickej ekvivalencie. Stredisko poukazuje na skutočnosť, že slovenské preklady nadnárodnej transponovanej, či priamo pôsobiacej a implementovanej legislatívy, spôsobujú závažné problémy pri aplikácii jednotlivých právnych predpisov v praxi už dlhodobo, antidiskriminačnú legislatívu nevynímajúc.⁴⁹ Výkladové problémy k chráneným antidiskriminačným dôvodom sú známe predovšetkým vo vzťahu k ich otvorenému vymedzeniu prostredníctvom tzv. iného postavenia, ktoré zákonodarca bližšie nevymedzuje a prenecháva túto rolu interpretačnej praxi súdov.⁵⁰

Vyššie uvedené pripomienkujúce subjekty sa odvolávali na rozpory medzi doslovným vymedzením chránených dôvodov v slovenskej jazykovej verzii Protokolu č. 12 v porovnaní s jeho znením v anglickom záväznom prepise. Stredisku neprináleží vyhodnocovať jednotlivé pripomienky, avšak nemôže ani opomenúť významné nepresnosti v argumentácii MŠVVaŠ SR, ktoré poukazuje na taxatívnosť vo vymedzení chránených dôvodov v platnej a účinnej antidiskriminačnej legislatíve, ako aj v EDLP. Tak antidiskriminačný zákon, ako aj Ústava SR upravujú chránené dôvody, či zakázané motívy menej priaznivého zaobchádzania

⁴⁸ Bližšie informácie o legislatívnom procese sú dostupné na: <https://www.slov-lex.sk/legislativne-procesy/-/SK/dokumenty/LP-2019-514>

⁴⁹ Príkladom je znenie antidiskriminačného zákona. Pozri: ČUNDERLÍK, Ľ., PAVLÍČKOVÁ, Z., RIŠIANOVÁ, S.: *Medzery antidiskriminačného zákona (Analýza potreby novelizácie antidiskriminačného zákona a súvisiacich právnych predpisov)*, dostupné na: http://www.snslp.sk/CCMS/files/1Medzery_antidiskriminacneho_zakona.pdf

⁵⁰ Pre viac informácií pozri: SABJAN, N., CENKNER, M.: *Výklad pojmu iné postavenie z pohľadu zákazu diskriminácie v judikatúre súdov*. Bratislava: Wolters Kluwer, 2018, 60 s.

demonštratívne. Uvedené konštatovanie vyplýva z ustanovenia o zákaze diskriminácie z dôvodu iného postavenia, či iného zmýšľania, ktoré zákonodarca zámerne bližšie obsahovo nedeterminuje a ponecháva „otvorené dvere“ pre prípady diskriminácie, založenej na motívoch, ktoré explicitne nevymenúva.

Pomerne nekonzistentné odpovede na otázky spojené s obsahovým vymedzením chránených dôvodov, spôsobe ich enumerácie a pod. poskytuje bohatá rozhodovacia prax Európskeho súdu pre ľudské práva (ďalej len „ESLP“).⁵¹ Protokol č. 12 nemá tzv. akcesorický, resp. nadväzný charakter, a to na rozdiel od článku 14 EDLP.⁵² Primárne je dôležité uvedomiť si skutočnosť, že medzinárodná zmluva o ľudských právach obsahuje dve podobné, avšak svojou povahou zároveň odlišné ustanovenia, upravujúce zákaz diskriminácie. Odlišnosť nespočíva práve v otázke akcesority, ale taktiež v otázke spôsobu vymedzenia jednotlivých chránených dôvodov.

Problematickým je predovšetkým preklad výpočtu chránených dôvodov, kedy anglická verzia Protokolu č. 12 operuje so slovným spojením „...on any ground such as ...“. V predkladanom materiáli znie slovenská verzia prekladu „... z akýchkoľvek dôvodov, najmä ako sú ...“. Práve na túto skutočnosť poukazovali pripomienkujúce subjekty, ktoré ju považujú za problematickú. Odôvodňujú to predovšetkým nutnosťou dodržiavania princípu právnej istoty, keďže podľa ich názoru nemožno modifikovať výpočet chránených dôvodov, už ustanovených článkom 14 EDLP. Legitímnou a kľúčovou otázkou, na ktorú je potrebné odpovedať, je otázka toho, či v zmysle ustanovení Protokolu č. 12 možno hovoriť o zákaze diskriminácie, založenej na akomkoľvek dôvode alebo len na dôvodoch výslovne vymenovaných v jeho ustanoveniach. Predmetnou otázkou, tak ako je uvedené vyššie, sa v minulosti zaoberal a doposiaľ sa zaoberá ESLP v rámci interpretačnej funkcie jeho rozhodovacej praxe.

Otvorenosť výpočtu chránených dôvodov, upravených článkom 14 EDLP, je nespochybniteľnou. Obdobné konštatovanie možno vzniesť aj vo vzťahu k ustanoveniam Protokolu č. 12, ktorý enumeráciu chránených dôvodov determinuje vo vzťahu k otvorenosti ich výpočtu takmer identicky. Stredisko preto opätovne poukazuje na vecnú nesprávnosť v argumentácii MŠVVaŠ SR v rámci MPK. Faktom je taktiež nekonzistentnosť v rozhodovacej praxi ESLP, ktorý v minulosti, a to predovšetkým v rámci sťažností

⁵¹ Ide napr. o rozhodnutie ESLP vo veci *Engel a ostatní proti Holandsku*, dostupné aj na: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-57478>; rozhodnutie ESLP vo veci *Rasmussen proti Dánsku*, dostupné aj na: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-57563>; či rozhodnutie ESLP vo veci *Kjeldsen, Busk Madsen a Pedersen proti Dánsku*, dostupné aj na: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-57509>

⁵² GERARDS, J.: *The Discrimination Grounds of Article 14 of the European Convention on Human Rights*. Oxford University Press. 2013, s. 101.

namietajúcich porušenie o. i. akcesorického článku 14 EDLP, zaujal rôznorodé interpretačné postoje k otázke vymedzenia hraníc k antidiskriminačným normatívom chráneným, resp. zakázaným dôvodom diskriminácie. Napriek uvedenému, možno racionálnym a deduktívnym prístupom určiť hranice navonok absolútne pôsobiacej, no napokon súdnou činnosťou relativizovanej otvorenosti výpočtu chránených dôvodov.

ESLP premostil interpretáciu slovného spojenia „...na základe akéhokoľvek dôvodu, napríklad ako...“ s vyjadrením otvorenosti výpočtu chránených dôvodov prostredníctvom vymedzenia chráneného dôvodu tzv. iného postavenia.⁵³ Za účelom objasnenia absolútnej, či relatívnej povahy výpočtu chránených dôvodov, tak v článku 14 EDLP, ako aj v Protokole č. 12, je kľúčovou interpretácia chráneného dôvodu iného postavenia. Do vydania rozhodnutia ESLP vo veci *Peterka proti Českej republike*,⁵⁴ možno jeho výkladové prístupy rozdeliť na prípady, kedy pod pojem iné postavenie podradil vrodené, či nemenné osobnostné charakteristiky sťažovateľov,⁵⁵ ako aj prípady, kedy tieto charakteristiky neboli relevantné, pričom vychádzal zo všetkých zistených okolností a rozhodoval na základe kritérií objektívnosti a racionality.⁵⁶ V už zmienenom rozsudku vo veci sťažovateľa *Peterku proti Českej republike* ESLP konštatuje, že napriek otvorenosti výpočtu chránených dôvodov, vymedzených článkom 14 EDLP, nie je možné dospieť k racionálnemu záveru o zákaze diskriminácie založenej na akomkoľvek dôvode. Nóvm v interpretácii ESLP vo vzťahu k chránenému dôvodu iného postavenia predstavuje jeho odporúčanie na podradovanie situácií obdobných EDLP explicitne vymedzeným dôvodom pod chránený dôvod iného postavenia. Osobitné miesto v interpretačných líniiach ESLP má nepochybne jeho výklad k predmetnému chránenému dôvodu v rozsudku v právnej veci sťažovateľa *Ladunu proti Slovenskej republike*.⁵⁷ Hranice otvorenosti výpočtu chránených dôvodov posunul na úroveň ochrany takých okolností, ktoré sú nerozlučne späté so samotnou existenciou fyzickej osoby.

Účelom tejto podkapitoly nie je detailná analýza spôsobu výpočtu chránených dôvodov Protokolu č. 12, resp. spôsob ich vyjadrenia, no vzhľadom k problematike tejto

⁵³ Rozhodnutie ESLP vo veci *Kjeldsen, Busk Madsen a Petersen proti Dánsku*, dostupné na: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-57509>

⁵⁴ Rozhodnutie ESLP vo veci *Peterka proti Českej republike*, dostupné na: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-98803>

⁵⁵ Napr. rozhodnutie ESLP vo veci *Clift proti Spojenému kráľovstvu*, dostupné na: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-99913>; alebo rozhodnutie ESLP vo veci *Rangelov proti Nemecku*, dostupné na: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-109791>.

⁵⁶ Opozitný interpretačný prístup prezentoval ESLP prvýkrát v rámci rozhodovania o sťažnosti *Springetta a ostatných proti Spojenému kráľovstvu*. Rozsudok je dostupný na: <http://echr.ketse.com/doc/34726.04-14287.05-34702.05-en-20100427/view/>

⁵⁷ Rozhodnutie ESLP vo veci *Laduna proti Slovenskej republike*, dostupné na: https://www.justice.gov.sk/Dokumenty/Ochrana_pred_mucenim/Vyber%20z%20judikatury%20ESLP/LADUNA%20v.%20SR.pdf

otázky, je dôvodným zaujatie stanoviska k doposiaľ prijatým výkladovým záverom, ich usporiadanie a vyvodenie racionálnych záverov na základe ich obsahovej zložky, obzvlášť vo vzťahu k požiadavke dodržiavania a prehlbovania princípu právnej istoty. Z výkladovej praxe ESĽP je teda zrejmé, že tak výpočet chránených dôvodov v zmysle článku 14 EDĽP, ako aj ich výpočet v zmysle ustanovení Protokolu č. 12 teda nepredstavuje absolútne otvorenú enumeráciu. Z tohto dôvodu je bezpredmetnou diskusia, ktorá prebehla v rámci MPK. Po odstránení týchto interpretačných nezhôd by prijatiu Protokolu č. 12 nemalo nič stať v ceste. Napriek tomu Stredisko vníma negatívne dlhodobé nezhody v rámci odbornej diskusie, ktoré zapríčinili súčasný stav a oneskorili prijatie, ako aj implementáciu Protokolu č. 12.

Odporúčania

Stredisko odporúča:

1. MS SR odstrániť v rámci legislatívneho procesu často nepresvedčivú argumentáciu pripomienkujúcich subjektov, ktoré nesúhlasia s ratifikáciou a implementáciou Protokolu č. 12.
2. Vláde SR bezodkladne po skončení legislatívneho procesu predložiť Protokol č. 12 na ratifikáciu prezidentke SR.

1.4 Novela zákona o Stredisku

Potreba rozsiahlej novely zákona o Stredisku pretrváva v SR už desaťročie. Cieľom novely má byť zosúladenie zákona s medzinárodnými a európskymi štandardami pre nastavenie a fungovanie NHRI a národných orgánov pre rovnaké zaobchádzanie. Posledná rozsiahlejšia novela, ktorá doplnila činnosti a úlohy Strediska bola prijatá v roku 2004, a to na základe antidiskriminačného zákona, ktorým sa ku základným kompetenciám Strediska ako NHRI pridali kompetencie národného orgánu pre rovnaké zaobchádzanie. Novelizácia zákona o Stredisku a následná transformácia Strediska na podmienky novej právnej úpravy je predpokladom posilnenia ochrany ľudských práv v SR, vrátane ochrany zraniteľných skupín obyvateľstva pred diskrimináciou.

Súlad zákona o Stredisku a jeho fungovanie boli predmetom Analytickej správy o činnosti a postavení Strediska v kontexte inštitucionálnej ochrany ľudských práv

v Slovenskej republike⁵⁸ vypracovanej Sekciou ľudských práv a rovnakého zaobchádzania Úradu vlády SR v apríli 2011. Analytická správa bližšie analyzovala štyri alternatívy riešenia situácie: a) transformáciu Strediska pri zachovaní mandátu NHRI a národného orgánu pre rovnaké zaobchádzanie, b) transformáciu Strediska na efektívnu NHRI, c) transformáciu Strediska na efektívny orgán pre rovnaké zaobchádzanie, d) zánik Strediska (pričom táto alternatíva bola uvedená len teoreticky a neodporúčala sa).⁵⁹

Otázke reformy zákona o Stredisku bol venovaný taktiež široký priestor pri príprave Celoštátnej stratégie ochrany a podpory ľudských práv v Slovenskej republike z roku 2014⁶⁰, ktorá bola vypracovaná Ministerstvom zahraničných vecí a európskych záležitostí SR v participatívnom procese, do ktorého bola zapojená aj občianska spoločnosť a samotné Stredisko. Vláda SR na základe nej zaviazala ministra spravodlivosti SR úlohou pripraviť participatívnym a odborným spôsobom komplexnú právnu úpravu Strediska a predložiť ju na rokovanie vlády do 30. júna 2016.⁶¹

Za účelom prípravy novely zákona o Stredisku bola v roku 2016 zriadená na MS SR pracovná skupina, v ktorej mali zastúpenie experti a expertky z Rady vlády SR pre ľudské práva, národnostné menšiny a rodovú rovnosť (ďalej len „Rada vlády SR pre ĽP“), ako aj samotné Stredisko. Na základe jej činnosti bol pripravený návrh novely zákona o Stredisku, ktorý bol prerokovaný s členmi a členkami Rady vlády SR pre ĽP za občiansku spoločnosť, pričom nebola dosiahnutá zhoda na jeho znení.⁶²

Okrem informácie o plánovanej zmene zákona z októbra 2016⁶³ sa až do jesene 2017 v danej oblasti nepodnikli žiadne významné kroky zo strany štátu.

⁵⁸ Dostupná na: <https://rokovania.gov.sk/RVL/Material/7366/1>

⁵⁹ Minister spravodlivosti SR bol poverený vypracovať analýzu právnych dosahov presunu kompetencií a úloh NHRI zo Strediska na verejného ochrancu práv, pri zachovaní Strediska s kompetenciami v oblasti podpory a zabezpečenia rovnakého zaobchádzania, a to do 31. júla 2013. Pozri: Uznesenie vlády SR č. 347 z 1. júna 2011 k analytickej správe o činnosti a postavení Slovenského národného strediska pre ľudské práva v kontexte inštitucionálnej ochrany ľudských práv v SR v znení uznesenia vlády SR č. 478 z 19. septembra 2012 k návrhu na zmenu uznesenia vlády SR č. 347 z 1. júna 2011 k analytickej správe o činnosti a postavení Slovenského národného strediska pre ľudské práva v kontexte inštitucionálnej ochrany ľudských práv v SR dostupné na: <https://rokovania.gov.sk/RVL/Resolution/5248/1> a <https://rokovania.gov.sk/RVL/Resolution/6346/1>.

⁶⁰ Dostupná na: <https://rokovania.gov.sk/RVL/Material/11579/1>

⁶¹ Uznesenie vlády SR č. 71 z 18. februára 2015 k návrhu Celoštátnej stratégie ochrany a podpory ľudských práv v Slovenskej republike, úloha B.11. Dostupné na: <https://rokovania.gov.sk/RVL/Resolution/8280/1>

⁶² Predkladacia správa k návrhu zákona, ktorým sa mení a dopĺňa zákon Národnej rady SR č. 308/1993 Z. z. o zriadení Slovenského národného strediska pre ľudské práva v znení neskorších predpisov, s. 2, dostupné na: <https://www.slov-lex.sk/legislativne-procesy/-/SK/dokumenty/LP-2018-656>

⁶³ PI/2016/180, dostupné na: <https://www.slov-lex.sk/legislativne-procesy/-/SK/PI/2016/180>

1.4.1 Medzinárodné štandardy a odporúčania vo vzťahu k NHRI mandátu

Základným medzinárodným štandardom v pre NHRI sú Parížske princípy.⁶⁴ Bližšie informácie ohľadom jednotlivých požiadaviek na NHRI obsiahnutých v Parížskych princípoch sú upravené v tzv. Všeobecnom komentári⁶⁵, ktorý slúži ako výkladový nástroj k Parížskym princípom. Súlad NHRI s Parížskymi princípmi vyhodnocuje Akreditačná komisia GANHRI. Pri hodnotení súladu s Parížskymi princípmi posudzuje podľa zákona zriaďujúceho NHRI a podľa praxe konkrétnej NHRI, pričom sa zameriava na nasledovné oblasti:

- Organizačná štruktúra vrátane zloženia zamestnancov a rozpočtu, teda či je NHRI schopná efektívne fungovať;
- Schopnosť ustanovení zákona pri ich implementácii zabezpečiť efektívne a nezávislé fungovanie NHRI;
- Schopnosť NHRI vykonávať svoj mandát efektívne a bez zásahov;
- Preukazovanie nezávislosti v praxi a vôľa adresovať aktuálne problémy v oblasti ľudských práv na národnej úrovni.⁶⁶

Zabezpečenie súladu Strediska s Parížskymi princípmi je medzinárodným záväzkom SR, ktorý jej vyplýva aj z ratifikácie iných ľudskoprávných dohovorov OSN a pristúpenia k ľudskoprávnym monitorovacím mechanizmom OSN. Toto potvrdzujú aj opakované odporúčania zmluvných orgánov OSN v rámci hodnotenia implementácie týchto dohovorov a odporúčania zmluvných štátov OSN v rámci UPR v Rade OSN pre ľudské práva.

Spomedzi zmluvných orgánov OSN adresovali SR odporúčania v súvislosti so Strediskom vo svojich posledných hodnotiacich správach Výbor OSN pre odstránenie diskriminácie žien (2015)⁶⁷, Výbor OSN proti mučeniu (2015)⁶⁸, Výbor OSN pre ľudské práva

⁶⁴ Dostupné v anglickom jazyku na:

<https://www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/StatusOfNationalInstitutions.aspx>

⁶⁵ Global Alliance of National Human Rights Institutions (GANHRI): General Observations of the Sub-Committee on Accreditation, aktualizované znenie z 21. februára 2018, dostupné v anglickom jazyku na:

https://nhri.ohchr.org/EN/AboutUs/GANHRIAccreditation/General%20Observations%201/EN_GeneralObservations_Revisions_adopied_21.02.2018_vf.pdf

⁶⁶ Global Alliance of National Human Rights Institutions: Sub-Committee on Accreditation, Practice note 3 – Assessing the performance of NHRIs, Ženeva, 6. marca 2017, dostupné v anglickom jazyku na:

https://nhri.ohchr.org/EN/AboutUs/GANHRIAccreditation/General%20Observations%202/EN_PracticeNote3_AssessingPerformance_adopied_06.03.2017.pdf

⁶⁷ Záverečné odporúčania Výboru OSN pre odstránenie diskriminácie žien k spoločnej 5. a 6. periodickej správe SR k Dohovoru OSN o odstránení všetkých foriem diskriminácie žien (12. novembra 2015), bod 13, dostupné v anglickom jazyku na:

https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CEDAW%2fC%2fSVK%2fCO%2f5-6&Lang=en

(2016)⁶⁹, Výbor OSN na odstránenie rasovej diskriminácie (2017)⁷⁰, Výbor OSN pre hospodárske, sociálne a kultúrne práva (2019)⁷¹ a Výbor OSN pre nedobrovoľné zmiznutia (2019)⁷². Odporúčania sa upriamujú na zmenu zákona o Stredisku v súlade s Parížskymi princípmi, zintenzívnenie legislatívneho procesu, poskytnutie primeraných finančných, technických a personálnych zdrojov, posilnenie politickej a rozpočtovej nezávislosti, nastavenie transparentného procesu zamestnávania, nastavenie spolupráce medzi všetkými vnútroštátnymi inštitúciami pôsobiacimi v oblasti ochrany ľudských práv, ako aj priznanie právomoci prešetrovať prípady porušenia práv žien a viacnásobnej diskriminácie.

V rámci 3. kola UPR Rady OSN pre ľudské práva bolo SR adresovaných 11 odporúčaní na posilnenie Strediska v súlade s Parížskymi princípmi, bezodkladné ukončenie legislatívneho procesu a zabezpečenie príslušných finančných a ľudských zdrojov.⁷³

Ako už bolo uvedené, súlad s Parížskymi princípmi posudzuje Akreditačná komisia GANHRI, a to na základe žiadosti konkrétnej NHRI. Pri plnom súlade nastavenia fungovania NHRI s Parížskymi princípmi je inštitúcii udelený status A, v prípade, že súlad je zabezpečený len čiastočne, NHRI získava status B.⁷⁴ Status odzrkadľuje postoj štátu k rešpektovaniu ľudských práv a základných slobôd a to prijatím takej legislatívnej úpravy, ktorá NHRI umožňuje efektívne a nezávisle chrániť a presadzovať ľudské práva. Status A

⁶⁸ Záverečné odporúčania Výboru OSN pre odstránenie diskriminácie žien k 3. periodickej správe SR k Dohovoru OSN proti mučeniu a inému krutému, neľudskému alebo ponižujúcemu zaobchádzaniu alebo trestaniu (10. decembra 2015), bod 16, dostupné v anglickom jazyku na:

https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CAT%2fC%2fSVK%2fCO%2f3&Lang=en

⁶⁹ Záverečné odporúčania Výboru OSN pre ľudské práva k štvrtej periodickej správe SR k Medzinárodnému paktu o občianskych a politických právach (31. októbra 2016), bod 9, dostupné v anglickom jazyku na:

https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CCPR%2fC%2fSVK%2fCO%2f4&Lang=en

⁷⁰ Záverečné odporúčania Výboru OSN na odstránenie rasovej diskriminácie k spoločnej 11. a 12. periodickej správe SR k Dohovoru OSN o odstránení všetkých foriem rasovej diskriminácie (6. decembra 2017), bod 8, dostupné v anglickom jazyku na:

https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CERD%2fC%2fSVK%2fCO%2f11-12&Lang=en

⁷¹ Záverečné odporúčania Výboru OSN pre hospodárske, sociálne a kultúrne práva k 3. periodickej správe SR k Medzinárodnému paktu o hospodárskych, sociálnych a kultúrnych právach (18. októbra 2019), bod 7, dostupné v anglickom jazyku na:

https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=E%2fC.12%2fSVK%2fCO%2f3&Lang=en

⁷² Záverečné stanovisko Výboru OSN pre nedobrovoľné zmiznutia k východiskovej správe SR k Medzinárodnému dohovoru o ochrane všetkých osôb pred nedobrovoľným zmiznutím (10. decembra 2019), bod 10, dostupné v anglickom jazyku na:

https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CED%2fC%2fSVK%2fCO%2f1&Lang=en

⁷³ Rada OSN pre ľudské práva – Odporúčania adresované SR počas tretieho kola Univerzálneho periodického hodnotenia Rady OSN pre ľudské práva (28. januára 2019), UPR/16 až UPR/26. Zverejnené v slovenskom jazyku v rámci LP/2019/328 na: <https://www.slov-lex.sk/legislativne-procesy/-/SK/dokumenty/LP-2019-328>

⁷⁴ V minulosti bola formálne upravená aj možnosť statusu C (bez súladu s Parížskymi princípmi), ktorá *de facto* znamenala neakreditovanú NHRI a preto je už v súčasnosti vypustená.

zároveň priznáva NHRI hlasovacie právo v štruktúrach Svetovej aliancie národných inštitúcií pre podporu a ochranu ľudských práv a právo participovať na práci Rady OSN pre ľudské práva a iných ľudskoprávných mechanizmov OSN.

Stredisko bolo naposledy posudzované Akreditačnou komisiou GANHRI v marci 2014, kedy bol zákon o Stredisku vyhodnotený ako v čiastočnom súlade s Parížskymi princípmi a Stredisko získalo akreditačný status B.⁷⁵ Hlavné výhrady a odporúčania Akreditačnej komisie GANHRI možno rozdeliť do niekoľkých skupín:

- **Mandát v oblasti ochrany a podpory ľudských práv:** jasne zahrnúť aj právomoci predkladať vláde stanoviská, odporúčania, návrhy a správy o akejkoľvek otázke týkajúcej sa ľudských práv, presadzovať zosúladenie legislatívy, nariadení a praxe s medzinárodnými ľudskoprávnymi dokumentami, ktorých je SR zmluvná strana, vyzývať k ratifikácii alebo pristúpeniu k medzinárodným ľudskoprávnym inštrumentom, šíriť povedomie o ľudských právach prostredníctvom vzdelávania, výskumu a ovplyvňovania verejnej mienky, preskúmať sťažnosti týkajúce sa porušenia ľudských práv;
- **Voľba a menovanie výkonného riaditeľa a členov správnej rady:** nastaviť jasný, transparentný a participatívny proces kreovania správnej rady založený na objektívnych a vopred určených kritériách s cieľom maximalizovať počet kandidátov a kandidátok z rôznych skupín spoločnosti a formou zákona, vyhlášky alebo iného záväzného právneho predpisu;
- **Pluralizmus a rozmanitosť:** potreba zabezpečiť vo vzťahu k správnej rade aj zamestnancom, a to s ohľadom najmä na rodové zloženie, expertízu, etnicitu a zastúpenie menšín;
- **Politickí predstavitelia v NHRI:** požiadavka, aby členovia správnej rady, ktorí sú zároveň poslancami NR SR alebo členmi vlády nemali v správnej rade hlasovacie právo;
- **Funkčná imunita a nezávislosť:** garantovať funkčnú imunitu s cieľom ochrániť členov rady a výkonného riaditeľa pri výkone funkcie v dobrej viere, čím sa posilní aj stabilita funkčného obdobia, verejná dôvera v NHRI a nezávislosť vedenia;
- **Funkčné obdobie členov správnej rady:** nastaviť objektívny a nezávislý proces

⁷⁵ International Coordinating Committee of National Institutions for the Promotion and Protection of Human Rights, Report and Recommendations of the Session of the Sub-Committee on Accreditation (SCA), Ženeva 17.-21. marca 2014, s. 8 – 11. Dostupné v anglickom jazyku na:
<https://nhri.ohchr.org/EN/AboutUs/GANHRIAccreditation/Documents/SCA%20MARCH%202014%20FINAL%20REPORT%20-%20ENGLISH.pdf>

odvolania členov správnej rady (nie závislý iba na vôli menovacieho orgánu) s nastavením podmienok odvolania a jasnou definíciou dôvodov odvolania;

- **Dostatočné financovanie NHRI:** vytvoriť samostatnú rozpočtovú položku pre Stredisko, poskytnúť dostatočné zdroje na výkon činností vyplývajúcich z mandátu, odmeňovať členov správnej rady za ich činnosť, poskytnúť dostatočné prostriedky, aby platy a benefity zamestnancov boli porovnateľné so štátnymi zamestnancami vykonávajúcimi porovnateľné funkcie v iných nezávislých inštitúciách;
- **Spolupráca s inými ľudskoprávnymi orgánmi a inštitúciami:** vytvoriť a formalizovať pravidelný a konštruktívny dialóg s relevantnými zainteresovanými subjektami a prehĺbovania spolupráce s verejným ochrancom práv.

Od poslednej akreditácie Strediska sa zákon o Stredisku nemenil ani v jednej z vyššie uvedených oblastí. Rovnako neboli na legislatívnej úrovni prijaté opatrenia na implementáciu odporúčaní zmluvných orgánov OSN a odporúčaní z 3. cyklu UPR týkajúcich sa posilnenia Strediska ako NHRI v súlade s Parížskymi princípmi. Procesy, ktoré v SR vo vzťahu k novelizácii zákona o Stredisku za posledné desaťročie prebehli neboli doposiaľ zakončené prijatím legislatívnych úprav, preto je potrebné konštatovať, že zákon o Stredisku nie je v súlade s medzinárodnými štandardami pre NHRI.

1.4.2 Medzinárodné štandardy a odporúčania vo vzťahu k mandátu národného orgánu pre rovnaké zaobchádzanie

Povinnosť vytvoriť na národnej úrovni orgán pre rovnaké zaobchádzanie vyplýva členským štátom z antidiskriminačných smerníc EÚ.⁷⁶ Ustanovenia týchto smerníc, ktoré sa týkajú zriadenia orgánu pre rovnaké zaobchádzanie, transponovala SR prijatím antidiskriminačného zákona, ktorého prijatím sa novelizoval aj zákon o Stredisku. Keďže Stredisko plní úlohu orgánu pre rovnaké zaobchádzanie, jeho nastavenie a fungovanie by malo byť v súlade so štandardami pre takéto orgány.

Implementáciu smerníc monitoruje Európska komisia. Vo veci súladu Strediska ako

⁷⁶ Konkrétne: Smernica Rady č. 2000/43/ES z 29. júna 2000, ktorou sa zavádza zásada rovnakého zaobchádzania s osobami bez ohľadu na rasový alebo etnický pôvod, čl. 13; Smernica Rady č. 2004/113/ES z 13. decembra 2004 o vykonávaní zásady rovnakého zaobchádzania medzi mužmi a ženami v prístupe k tovaru a službám a k ich poskytovaniu, čl. 12; Smernica Európskeho parlamentu a Rady č. 2006/54/ES z 5. júla 2006 o vykonávaní zásady rovnosti príležitostí a rovnakého zaobchádzania s mužmi a ženami vo veciach zamestnanosti a povolania (prepracované znenie), čl. 20; Smernica Európskeho parlamentu a Rady č. 2010/41/EÚ zo 7. júla 2010 o uplatňovaní zásady rovnakého zaobchádzania so ženami a mužmi vykonávajúcimi činnosť ako samostatne zárobkovo činné osoby a o zrušení smernice Rady 86/613/EHS, čl. 11.

orgánu pre rovnaké zaobchádzanie s právom EÚ formulovala svoje požiadavky voči SR v rámci konania EU Pilot č. 4446/13/JUST. Európska komisia žiada, aby bolo v rámci novelizácie zákona o Stredisku doplnené ustanovenie upravujúce vydávanie správ a odporúčaní v oblasti nediskriminácie o slovo „nezávislé“ (správy a odporúčania) v súlade s antidiskriminačnými smernicami EÚ.⁷⁷ Antidiskriminačné smernice EÚ však obsahujú len základný minimálny štandard, podľa ktorého by orgány pre rovnaké zaobchádzanie mali mať nasledovné právomoci:

- poskytovať nezávislú pomoc obetiam diskriminácie účasťou na konaní týkajúcom sa diskriminácie,
- vykonávať nezávislé zisťovania týkajúce sa diskriminácie,
- uverejňovať nezávislé správy a pripravovať odporúčania o akejkolvek otázke súvisiacej s diskrimináciou,
- zdieľať dostupné informácie so zodpovedajúcimi európskymi subjektmi.

Tieto štandardy sú dlhodobo považované za nedostatočné a preto sieť Equinet⁷⁸ v roku 2016 vytvorila pracovný dokument bližšie definujúci štandardy pre orgány pre rovnaké zaobchádzanie. Tieto štandardy sa zameriavajú na niekoľko základných oblastí vrátane mandátu (pôsobnosti) orgánov pre rovnaké zaobchádzanie, nezávislosti, efektívnosti a zakotvenia v rámci inštitucionálneho rámca.⁷⁹ Štandardy siete Equinet slúžili pri rokovaní siete s Európskou komisiou, ktorá následne prijala v júni 2018 Odporúčanie o štandardoch pre orgány pre rovnaké zaobchádzanie⁸⁰. Hoci odporúčanie nemá právne záväzný charakter, poskytuje členským štátom EÚ presnejší rámec štandardov pri nastavovaní ich vnútroštátnych orgánov pre rovnaké zaobchádzanie. Európska komisia odporúča členským štátom zabezpečiť orgánom pre rovnaké zaobchádzanie:

- **čo najväčšiu nezávislosť**: prostredníctvom štruktúry, rozpočtu, procesu menovania a odvolávania členov a predchádzaním konfliktu záujmov a tým, že im dajú nástroje na zber dôkazov a informácií;
- **právomoci v oblasti právnej pomoci**: konkrétne právomoc prijímať podnety od jednotlivcov alebo skupín, právomoc poskytovať právnu pomoc a zastupovať obeť

⁷⁷ Informácia zverejnená v materiály MS SR „Inštitúcie ochrany a podpory ľudských práv“ z marca 2018, ktorý tvorí prílohu návrhu novely zákona o Stredisku.

⁷⁸ Equinet je Európska sieť národných orgánov pre rovnaké zaobchádzanie, ktorá presadzuje rovnosť v Európe prostredníctvom podpory a spolupráce medzi orgánmi pre rovnaké zaobchádzanie zriadenými v jednotlivých európskych štátoch. Equinet sa dlhodobo venuje nastavovaniu štandardov pre orgány pre rovnaké zaobchádzanie a spolupracuje v tejto oblasti s Európskou komisiou.

⁷⁹ Pozri bližšie: Equinet, Vytváranie štandardov pre orgány pre rovné zaobchádzanie (Pracovný dokument siete Equinet), Brusel, 2016. Dostupné na: <https://www.archive.equineteurope.org/Equinet-Working-Paper-on-Developing-Standards-for-Equality-Bodies>

⁸⁰ Odporúčanie Európskej komisie o štandardoch pre orgány pre rovnaké zaobchádzanie C(2018)3850 zo dňa 22. júna 2018. Dostupné v anglickom jazyku na: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/2_en_act_part1_v4.pdf

pred súdom;

- **dostatočné personálne a finančné zdroje** vrátane technických zdrojov a infraštruktúry,
- **efektívnu koordináciu a spoluprácu** medzi orgánmi pre rovnaké zaobchádzanie na vnútroštátnej úrovni, v rámci EÚ a na medzinárodnej úrovni.

Na potrebu konkrétnejších štandardov pre orgány pre rovnaké zaobchádzanie reagovala aj ECRI, ktorá prijala v decembri 2017 prepracovanú verziu ECRI GPR č. 2.⁸¹ Toto odporúčanie je adresované členským štátom Rady Európy, v ktorých ECRI vykonáva pravidelné monitorovanie v oblasti boja proti rasizmu a intolerancii, v rámci ktorého sa sústreďuje aj na nastavenie a fungovanie špecializovaných orgánov. ECRI GPR č. 2 obsahovo pokrýva otázky zriaďovania orgánov pre rovnaké zaobchádzanie (zákonom alebo v ústave), ich inštitucionálnej architektúry, funkcií a právomocí (na predchádzanie diskriminácii a presadzovanie rovnosti, podporu obetí a litigáciu prípadov a rozhodovanie o sťažnostiach), nezávislosti, efektívnosti (vrátane dostatočných finančných a personálnych zdrojov) a prístupnosti. ECRI dlhodobo odporúča SR, aby novelizovala zákon o Stredisku a bezodkladne dokončila jeho reformu, a to s poskytnutím dostatočných finančných a ľudských zdrojov⁸². Od roku 2008 je odporúčanie posilniť Stredisko ako orgán pre rovnaké zaobchádzanie uvádzané v monitorovacích správach ECRI ako odporúčanie určené na predbežné hodnotenie a doposiaľ vyhodnocované ako nesplnené.⁸³

Z odporúčaní ECRI a prebiehajúceho konania EU Pilot č. 4446/13/JUST je jednoznačný záver, že zákon o Stredisku v súčasnom znení nespĺňa európske štandardy pre orgány pre rovnaké zaobchádzanie a jeho novelizácia by sa teda mala zamerať aj na posilnenie Strediska ako orgánu pre rovnaké zaobchádzanie.

⁸¹ ECRI General Policy Recommendation No. 2 on Equality Bodies to Combat Racism and Intolerance at National Level, dostupné v anglickom jazyku na: <https://rm.coe.int/ecri-general-policy-16808b5a23>. Pozri tiež zhrnutie najdôležitejších bodov odporúčania v slovenskom jazyku na: <https://rm.coe.int/vseobecne-politicke-odporucanie-ecri-c-2-klucove-temy/16808e6013>

⁸² Pozri monitorovacie správy ECRI od roku 1999: ECRI, Druhá správa o Slovensku prijatá 10. decembra 1999, bod 15, dostupné na: <https://rm.coe.int/second-report-on-slovakia-slovak-translation-/16808b5c10>; ECRI, Tretia správa o Slovensku prijatá 27. júna 2003, body 30 a 34, dostupné na: <https://rm.coe.int/third-report-on-slovakia-slovak-translation-/16808b5c13>; Správa ECRI o Slovensku (štvrtý monitorovací cyklus) prijatá 19. decembra 2008, bod 31, dostupné na: <https://rm.coe.int/fourth-report-of-slovakia/16808b5c16>; Správa ECRI o Slovensku (piaty monitorovací cyklus) prijatá 19. júna 2014, body 36 a 120, dostupné na: <https://rm.coe.int/fifth-report-on-slovakia-slovak-translation-/16808b5c19>

⁸³ Pozri: ECRI Conclusions on the implementation of the recommendations in respect of the Slovak Republic subject to interim follow-up, 24.3.2017, dostupné v anglickom jazyku na: <https://rm.coe.int/interim-follow-up-conclusions-on-the-slovak-republic-5th-monitoring-cy/16808b5c25>; ECRI Conclusions on the implementation of the recommendations in respect of the Slovak Republic subject to interim follow-up, 21. marca 2012, dostupné v anglickom jazyku na: <https://rm.coe.int/interim-follow-up-conclusions-on-slovakia-4th-monitoring-cycle/16808b5c23>

1.4.3 Transformácia Strediska na silný orgán pre rovnaké zaobchádzanie - návrh novely zákona z apríla 2018

Proces novelizácie zákona o Stredisku sa obnovil v roku 2017. Po rokovaníach s predstaviteľmi MS SR, ktoré prebiehali koncom roka 2017 a začiatkom roku 2018, bolo Stredisko informované na osobnom stretnutí s vtedajšou ministerkou spravodlivosti SR, že do pripomienkového konania budú predložené dve verzie novely zákona, jeden presúvajúca agendu NHRI na verejného ochrancu práv a posilňujúca Stredisko ako orgán pre rovnaké zaobchádzanie a druhá posilňujúca Stredisko v súlade s Parížskymi princípmi ako NHRI a tiež ako orgán pre rovnaké zaobchádzanie.

V marci 2018 v súlade s touto informáciou predložilo MS SR do predbežného pripomienkového konania dva alternatívne návrhy. Bez bližšieho informovania o dôvodoch a bez informovania Strediska⁸⁴, napokon však do MPK bola v apríli 2018 predložená len verzia presúvajúca agendu NHRI na verejného ochrancu práv⁸⁵ ako návrh zákona, ktorým sa mení a dopĺňa zákon NR SR č. 308/1993 Z. z. o zriadení Slovenského národného strediska pre ľudské práva v znení neskorších predpisov a o zmene a doplnení zákona č. 564/2001 Z. z. o verejnom ochrancovi práv v znení neskorších predpisov (ďalej len „prvý návrh novely“).

Predkladateľ prvý návrh novely odôvodnil tým, že verejný ochranca práv už plní viaceré úlohy, ktoré sa prelínajú s kompetenciami NHRI, pričom presun agendy NHRI na verejného ochrancu práv je v súlade s medzinárodným trendom. Zároveň deklaroval zámer posilniť Stredisko ako orgán pre rovnaké zaobchádzanie, pričom uviedol, že návrh novely je plne konformný s požiadavkou Európskej komisie v rámci prebiehajúceho konania EU Pilot č. 4446/13/JUST.⁸⁶

Napriek tomu, že Stredisko s presunom agendy nesúhlasilo, zameralo sa tiež na analýzu návrhu z pohľadu posilnenia jeho postavenia ako národného orgánu pre rovnaké zaobchádzanie. Z tohto dôvodu o prebiehajúcom legislatívnom procese informovalo sieť Equinet. Equinet adresoval Stredisku podporný list⁸⁷, v ktorom vyjadril názor, že posilnenie Strediska ako orgánu pre rovnaké zaobchádzanie má potenciál zlepšiť ochranu osôb ohrozených diskrimináciou a posilniť presadzovanie rovnosti, pričom proces novelizácie označil za príležitosť nastaviť nezávislý a efektívny orgán pre rovnaké zaobchádzanie

⁸⁴ Až do 16. apríla 2018, kedy bolo spustené MPK, nebolo Stredisko informované o žiadnom postupe zo strany MS SR, čo hodnotí ako netransparentné a v rozpore s požiadavkou participatívneho procesu.

⁸⁵ Slov-lex LP/2018/234.

⁸⁶ Keďže konanie medzi Európskou komisiou a členským štátom je dôverné, Stredisko nemá dostatočné informácie na posúdenie pravdivosti tohto tvrdenia.

⁸⁷ Equinet letter of support to the Slovak National Centre for Human Rights, Brusel, 2. mája 2018.

reflektujúci najvyššie medzinárodné štandardy. Zároveň však zdôraznil, že tento proces musí byť transparentný a participatívny a v plnom rozsahu do neho má byť zapojené samotné Stredisko, aby nedošlo k ohrozeniu jeho nezávislosti. Equinet tiež vyjadril pripravenosť poskytnúť pomoc a expertízu v rámci samotného procesu. S odkazom na ECRI GPR č. 2 Equinet odporučil, aby novela zákona splnila niekoľko požiadaviek:

- Premenovanie orgánu a široké definovanie jeho mandátu presadzovať rovnosť a predchádzať a odstraňovať diskrimináciu.
- Garantovanie plného rozsahu kompetencií, aby Stredisko mohlo naplňovať svoj mandát v oblasti prevencie diskriminácie a presadzovania rovnosti, ako aj v oblasti poskytovania pomoci a litigácie.
- Podporenie nezávislosti inštitúcie prostredníctvom zákonných ustanovení upravujúcich princípy nezasahovania do činnosti, transparentného výberového procesu, eliminovania politických nominácií, pluralizmu, rodového vyváženia a zastúpenia zraniteľných skupín.
- Zabezpečenie efektívnosti inštitúcie poskytnutím dostatočných finančných zdrojov.
- Zabezpečenia flexibility a dostupnosti pre rozmanité skupiny obyvateľstva čeliace diskriminácii.
- Povinnosti nastaviť jasné kritériá rozhodovania o poskytnutí právnej pomoci v konkrétnych prípadoch resp. vykonania nezávislého zisťovania.
- Správne zakotviť Stredisko v inštitucionálnom systéme na vnútroštátnej úrovni a to vo vzťahu k iným inštitúciám a orgánom na ochranu ľudských práv.

Prvý návrh novely pre Stredisko na jeho žiadosť pripomienkoval aj Niall Crowley⁸⁸, nezávislý expert na oblasť rovnakého zaobchádzania. Vo vzťahu k mandátu Strediska vyjadril, že zachovanie názvu v prípade transformácie na orgán pre rovnaké zaobchádzanie je pri vysokej úrovni nenahlasovania prípadov diskriminácie nežiadúce. Zároveň vyjadril potrebu posilniť mandát v oblasti presadzovania rovnosti. Právomoci nastavené v prvom návrhu novely na naplňovanie mandátu považuje za nie úplne dostatočné a v niektorých prípadoch dokonca rozšírené na oblasť ľudských práv (vzdelávanie) nad rámec mandátu orgánu pre rovnaké zaobchádzanie, čo podľa neho nie je užitočné a štandardné. Vytkol tiež, že napriek povinnosti predkladať správu NR SR, v zákone absentuje požiadavka, aby samotnú

⁸⁸ Niall Crowley je nezávislý expert na oblasť rovnakého zaobchádzania, ktorý dlhodobo spolupracuje s európskymi inštitúciami (vrátane Európskej komisie alebo ECRI), ako aj vnútroštátnymi autoritami členských štátov EÚ v tejto oblasti. Podieľal sa, okrem iného, aj na tvorbe Štandardov Equinet pre orgány pre rovné zaobchádzanie a ECRI GPR č. 2.

správu a odporúčania v nej obsiahnuté parlament prerokoval. Pripomienky adresoval aj k procesu menovania členov Správnej rady a s tým súvisiacej nezávislosti Strediska, pričom označil štyri z deviatich menujúcich subjektov za politické nominácie a podotkol, že jediná nominácia občianskej spoločnosti je tiež zabezpečená prostredníctvom politickej nominácie (cez predsedu vlády). V zákone absentujú presnejšie požiadavky na členov Správnej rady a požiadavku vysokoškolského vzdelania druhého stupňa považuje za ohrozenie pluralizmu vo vzťahu k zastúpeniu zraniteľných skupín. Napokon na zabezpečenie nezávislosti považuje za potrebné doplniť do zákona ustanovenie o funkčnej imunite členov Správnej rady a vedenia Strediska. Vo vzťahu k efektívnosti odporučil doplniť ustanovenie o povinnosti poskytnúť Stredisku dostatočné finančné zdroje a zároveň garanciu ochrany pred arbitrárnym znížením financovania. Napokon k pluralizmu a zapájaniu zainteresovaných skupín do činnosti Strediska odporučil lepšie definovať komisie, ktorých zriaďovanie zavádza prvý návrh novely.⁸⁹ Tieto pripomienky spolu s podporným listom Equinet Stredisko predložilo na rozporovom konaní MS SR.

Stredisko k prvému návrhu novely adresovalo svoje oficiálne vyjadrenie povinne pripomienkujúcim subjektom, v ktorom vyjadrilo znepokojenie s procesom jeho tvorby a nesúhlas s odobratím mandátu NHRI.⁹⁰ Zároveň predložilo v MPK, aj v súlade s vyššie uvedenými stanoviskami európskych expertov, 119 pripomienok k návrhu novely, z toho 74 zásadných.

Zásadnou pripomienkou k prvému návrhu novely ako celku Stredisko odmietlo presun NHRI mandátu na verejného ochrancu práv⁹¹ a žiadalo stiahnutie celého materiálu za účelom ďalšieho prepracovania. Stredisko argumentovalo uznesením vlády SR č. 71 z 18. februára 2015, ktorým bol minister spravodlivosti SR zaviazaný pripraviť participatívnym a odborným spôsobom komplexnú právnu úpravu Strediska, nie rozdelenie mandátov, ako aj znením odporúčaní medzinárodných monitorovacích orgánov SR a medzinárodnou zmluvou

⁸⁹ Niall Crowley, Pripomienky k návrhu zákona, máj 2018.

⁹⁰ Vyjadrenie Slovenské národného strediska pre ľudské práva k Zákonu, ktorým sa mení a dopĺňa zákon Národnej rady Slovenskej republiky č. 308/1993 Z. z. o zriadení Slovenského národného strediska pre ľudské práva v znení neskorších predpisov a o zmene a doplnení zákona č. 564/2001 Z. z. o verejnom ochrancovi práv v znení neskorších predpisov; Sprievodný list výkonnej riaditeľky Slovenského národného strediska pre ľudské práva k Vyjadreniu zo dňa 20. apríla 2018.

⁹¹ S presunom NHRI mandátu na verejného ochrancu práv vyjadrili pripomienkami nesúhlas aj: Aliancia za rodinu, GP SR (upozornila na rozsah právomoci verejného ochrancu práv podľa čl. 151a Ústavy SR), Konfederácia biskupov Slovenska, Ministerstvo obrany SR (upozornilo, že predloženie návrhu nie je v súlade s úlohu B.11 uznesenia vlády č. 71/2015 z 18. februára 2015 a na rozsah právomoci verejného ochrancu práv podľa čl. 151a Ústavy SR), MŠVVaŠ SR (upozornilo na medzinárodný záväzok SR vyplývajúci z Dohody medzi vládou SR a OSN o zriadení Slovenského národného strediska pre ľudské práva a na súčasný akreditačný status Strediska), Splnomocnenec vlády SR pre rozvoj občianskej spoločnosti (upozornil na medzinárodný záväzok SR vyplývajúci z Dohody medzi vládou SR a OSN o zriadení Slovenského národného strediska pre ľudské práva a na rozsah právomoci verejného ochrancu práv podľa čl. 151a Ústavy SR).

zaväzujúcou SR (Dohoda medzi vládou SR a OSN o zriadení Slovenského národného strediska pre ľudské práva). Namietalo aj proces zaradenia prvého návrhu novely do MPK ako netransparentný a nedostatočne konzultovaný v Rade vlády SR pre ĽP. Stredisko zdôraznilo, že nebolo informované o dôvodoch, prečo sa MS SR rozhodlo predložiť do MPK práve návrh novely odoberajúci mu mandát NHRI. Stredisko namietalo aj skutočnosť, že nemalo k dispozícii na pripomienkovanie návrh novely transformujúcej ho na orgán pre rovnaké zaobchádzanie. Stredisko upozornilo aj na to, že prvý návrh novely nezohľadňuje činnosť, úlohy a kompetencie, aké by mal mať orgán pre rovnaké zaobchádzanie na to, aby mohol účinne, efektívne a nezávisle vykonávať svoj mandát. V prípade transformácie Strediska na národný orgán pre rovnaké zaobchádzanie s mandátom a právomocami viazanými na oblasť ochrany pred diskrimináciou a podpory rovnakého zaobchádzania, Stredisko upozornilo na potrebu zmeniť názov inštitúcie. Názov obsahujúci spojenie „ľudské práva“ je pre orgán pre rovnaké zaobchádzanie máťuci, pričom v súlade s právom jednotlivcov na prístup k spravodlivosti, je nevyhnutné, aby mohli jednotlivci ľahko identifikovať orgán, na ktorý sa môžu v prípade porušenia ich základných práv a slobôd obrátiť. Ponechanie názvu pri zmene zákonného mandátu spôsobí nepochopenie základnej úlohy takto transformovanej inštitúcie a malo by negatívny dopad na nahlasovanie prípadov diskriminácie.

Prvý návrh novely Stredisko pripomienkovalo aj vo vzťahu k vymedzeniu mandátu, kreovaniu a fungovaniu Správnej rady, voľby a postavenia výkonného riaditeľa a financovaniu. K mandátu navrhlo Stredisko najmä jeho upravenie prísne v rozsahu mandátu orgánu pre rovnaké zaobchádzanie bez presahovania do oblasti ľudských práv. Žiadalo tiež doplnenie právomoci poskytovať konzultačné služby, explicitné uvedenie právomoci podávať verejné žaloby a vystupovať v postavení osobitného subjektu v súdnych konaniach, právomoci spravovať a zverejňovať register dočasných vyrovnávacích opatrení, definovať pojem obeť diskriminácie a povinnosti subjektov pri nezávislom zisťovaní. K financovaniu žiadalo spresniť záväzok štátu poskytovať Stredisku dostatočné financovanie, aby disponovalo dostatočnými personálnymi zdrojmi a mohlo efektívne realizovať svoje funkcie a právomoci. Ku kreovaniu Správnej rady predložilo Stredisko dve alternatívy. Prvá navrhovala, aby subjekty, ktoré kreujú Správnej rady podľa prvého návrhu novely zostavovali výberovú komisiu na výber členov Správnej rady, ktorý by ostal otvorený verejnosti a uchádzať o miesto v rade by sa tak mohol ktokoľvek zo širokej verejnosti pri splnení podmienok na členstvo v Správnej rade. Druhá alternatíva navrhovala zmenu v zložení Správnej rady pri zachovaní navrhovaného procesu kreovania. Stredisko zároveň navrhovalo zavedenie funkčnej imunity členom Správnej rady, spresnenie procesu odvolávania členov,

upravenie nezlučiteľnosti funkcie v dôvodovej správe a odstránenie požiadavky vysokoškolského vzdelania druhého stupňa na členstvo v Správnej rade, aby sa predchádzalo diskriminácii zraniteľných skupín. Napokon vo vzťahu k funkcii výkonného riaditeľa Stredisko požadovalo zavedenie funkčnej imunity, nastavenie platových pomerov, upravenie nezlučiteľnosti funkcie v dôvodovej správe, úpravy v navrhovanom procese voľby a doplnenie právomoci riaditeľa zriaďovať komisie.⁹²

MPK k prvému návrhu novely bolo otvorené od 18. apríla 2018 do 10. mája 2018, pričom celkovo bolo k nemu doručených 262 pripomienok, z toho 103 zásadných a 2 hromadné. V rámci rozporových konaní nedošlo k odstráneniu rozporov v zásadných otázkach týkajúcich sa presunu agendy NHRI zo Strediska na verejného ochrancu práv, financovania NHRI mandátu v prípade presunu na verejného ochrancu práv, zloženia a kreovania Správnej rady. Z uvedených dôvodov sa MS SR rozhodlo v legislatívnom procese k prvému návrhu novely nepokračovať.

1.4.4 Posilnenie Strediska ako NHRI a orgánu pre rovnaké zaobchádzanie - návrh novely zákona z októbra 2018

Vzhľadom na výsledok rozporového konania k návrhu novely z apríla 2018, obzvlášť na pretrvávajúci rozpor s MF SR vo vzťahu k poskytnutiu finančných zdrojov pre verejného ochrancu práv súvisiacich s prebratím agendy NHRI a pretrvávajúcim rozporom vo veci odobratia mandátu NHRI Stredisku, sa MS SR rozhodlo prvý návrh novely upraviť a predložiť do nového MPK návrh zákona, ktorým sa mení a dopĺňa zákon Národnej rady Slovenskej republiky č. 308/1993 Z. z. o zriadení Slovenského národného strediska pre ľudské práva v znení neskorších predpisov (ďalej len „druhý návrh novely“). Druhý návrh novely bol druhou alternatívou pôvodne predloženou v predbežnom pripomienkovom konaní na jar 2018. Jeho účelom bolo dosiahnutie súladu právnej úpravy s Parížskymi princípmi a s tým súvisiaceho žiaduceho statusu A pre Stredisko.

Druhý návrh novely dopĺňal právomoci Strediska ako NHRI a orgánu pre rovnaké zaobchádzanie a v časti kreovania Správnej rady a voľby výkonného riaditeľa kopíroval postup navrhovaný v legislatívnom procese k prvému návrhu novely.

MPK k druhému návrhu novely bolo otvorené od 1. októbra 2018 do 19. októbra

⁹² Všetky pripomienky sú dostupné na: <https://www.slov-lex.sk/legislativne-procesy/SK/LP/2018/656/pripomienky/zobraz>

2018, pričom celkovo bolo doručených 157 pripomienok, z toho 39 zásadných.⁹³ Napriek pretrvávajúcim rozporom k deviatim zásadným pripomienkam sa rozhodol predkladateľ návrh zákona predĺžiť na rokovanie vlády SR. Pretrvávajúce rozpory sa týkali návrhu na zvýšenie počtu členov Správnej rady na 12 (Aliancia za rodinu), návrh na zmenu v zložení Správnej rady (Aliancia za rodinu, Fórum života, Inštitút pre ľudské práva a rodinnú politiku), vypustenia zapojenia výboru NR SR, ktorého predmetom činnosti je oblasť ľudských práv do procesu kreovania Správnej rady (Aliancia za rodinu, Inštitút pre ľudské práva a rodinnú politiku), vypustenia úlohy podporovať ratifikáciu alebo prístupenie k medzinárodným zmluvám a dohovorom týkajúcich sa ľudských práv a dohliadať na implementáciu medzinárodných zmlúv o ľudských právach a základných slobodách (Aliancia za rodinu, Inštitút pre ľudské práva a rodinnú politiku, Konferencia biskupov Slovenska) a vypustenie možnosti predkladať vláde SR, NR SR a orgánom verejnej správy nezávislé stanoviská, odporúčania a podnety na prijatie legislatívnych opatrení a nelegislatívnych opatrení aj z vlastnej iniciatívy (Aliancia za rodinu).⁹⁴ MS SR ako predkladateľ uviedlo, že trvá na navrhovanom znení dotknutých ustanovení, nakoľko je presvedčené, že ich formulácia je vhodná na účely naplnenia cieľov návrhu, t. j. najmä naplnenie požiadaviek Parížskych princípov. Zároveň uviedlo, že predložené znenie je výsledkom dlhodobej odbornej diskusie, konzultácií s občianskou spoločnosťou aj priamo zapojenými subjektmi, ako aj výsledkom zhody povinne pripomienkujúcich subjektov a Strediska, pričom vychádza tiež z analýzy vypracovanej MS SR, odporúčaní Akreditačnej komisie GANHRI a odporúčaní viacerých výborov OSN.⁹⁵

Počas MPK požiadalo Stredisko 8. októbra 2018 o stanovisko k súladu predkladaného návrhu novely s Parížskymi princípmi Úrad pre demokratické inštitúcie a ľudské práva Organizácie pre bezpečnosť a spoluprácu v Európe (ďalej len „ODIHR“), ktorý pravidelne expertne konzultuje návrhy národnej legislatívy z pohľadu súladu s princípmi demokratického a právneho štátu a záväzkami v oblasti ľudských práv a má skúsenosť s posudzovaním návrhov zákonov upravujúcich postavenie a právomoci NHRI. Stanovisko ODIHR zo dňa 21. januára 2019⁹⁶, obsahuje súbor návrhov, opatrení a odporúčaní, ktoré by priniesli zákon

⁹³ Slov-lex LP/2018/656.

⁹⁴ Vyhodnotenie MPK je dostupné na: <https://www.slov-lex.sk/legislativne-procesy/-/SK/dokumenty/LP-2018-656>

⁹⁵ Vyhlásenie predkladateľa. Dostupné na: <https://www.slov-lex.sk/legislativne-procesy/-/SK/dokumenty/LP-2018-656>

⁹⁶ OSCE-ODIHR, Opinion on the draft amendments to the Act on establishment of the Slovak National Centre for Human Rights (based on an unofficial English translation of the draft amendments provided by the Slovak National Centre for Human Rights), Opinion-Nr.: NHRI-SVK/335/2018 [JG]. Dostupné v anglickom jazyku na: https://www.legislationline.org/download/id/8150/file/335_NHRI_SVK_21Jan2019_en.pdf

o Stredisku v kontexte druhého návrhu novely do súladu s Parížskymi princípmi. ODIHR uvítal snahu SR zosúladiť zákon o Stredisku s Parížskymi princípmi a mnohé pozitívne zmeny, ktoré v tomto kontexte druhý návrh novely prináša. S cieľom zabezpečiť úplný súlad s Parížskymi princípmi však adresoval nasledovné odporúčania, ktoré by sa v legislatívnom procese mali zohľadniť:

- Definovať vzťah medzi Strediskom a verejným ochrancom práv, rozdelenie kompetencií a spôsoby vzájomnej spolupráce;
- Doplniť právomoc predkladať stanoviská a odporúčania k legislatívnym návrhom a právomoc preskúmať existujúcu legislatívu z pohľadu súladu s ľudskými právami;
- Rozšíriť právomoc vykonávať nezávislé zisťovania aj v oblasti ľudských práv;
- Explicitne uviesť, že mandát Strediska sa vzťahuje aj na porušenia ľudských práv súkromnými subjektami;
- Odstrániť vylúčenie Slovenskej informačnej služby spod mandátu Strediska;
- Doplniť záväzok štátu poskytovať Stredisku dostatočné financovanie na jeho činnosť a aktivity a zaviesť pre Stredisko samostatnú rozpočtovú položku;
- Zabezpečiť, aby menovanie a voľba členov Správnej rady boli zverejňované a proces kreovania rady otvorený, transparentný, participatívny a konzultatívny. Zároveň presne a úzko definovať dôvody na odvolanie členov Správnej rady;
- Nastaviť členstvo v Správnej rade ako odmeňovanú funkciu, ideálne formou plného úväzku, a nastaviť podmienky odmeňovania členov Správnej rady a zamestnancov Strediska;
- Upraviť prechodné ustanovenia na kreovanie Správnej rady a voľbu výkonného riaditeľa podľa novelizovaného zákona o Stredisku;
- Zakotviť funkčnú imunitu pre vedenie a zamestnancov Strediska za ich činnosť a výroky urobené v dobrej viere pri výkone mandátu Strediska.

Stredisko distribuovalo preložené stanovisko ODIHR spolu s originálom všetkým poslancom a poslankyniam NR SR a oslovilo ich zvážiť predloženie pozmeňujúcich návrhov v rámci legislatívneho procesu v NR SR, ktoré by implementovali najdôležitejšie odporúčania ODIHR. Stanovisko bolo tiež zaslané MS SR ako predkladateľovi druhého návrhu novely.

Legislatívna rada vlády SR prerokovala druhý návrh novely na svojom zasadnutí 18. decembra 2018 a odporučila predkladateľovi pripomienky, ktoré predkladateľ zapracoval. Legislatívna rada vlády SR následne odporučila vláde SR schváliť druhý návrh novely

v predloženom znení.⁹⁷ Vláda SR druhý návrh novely prerokovala a schválila dňa 9. januára 2019, pričom poverila ministra spravodlivosti SR, aby ho uviedol v NR SR.⁹⁸

Druhý návrh novely bol prerokovaný v prvom čítaní na 40. schôdzi NR SR dňa 30. januára 2019, pričom NR SR rozhodla o jeho pridelení na rokovanie vo Výbore NR SR pre ľudské práva a národnostné menšiny a Ústavnoprávnom výbore NR SR s lehotou na prerokovanie 22. marca 2019. Ako gestorský výbor bol určený Výbor NR SR pre ľudské práva a národnostné menšiny s lehotou na prerokovanie 25. marca 2019.⁹⁹

Ústavnoprávny výbor NR SR prerokoval druhý návrh novely na svojej 91. schôdzi dňa 19. marca 2019, súhlasil s ním a odporučil NR SR ho schváliť so zmenami a doplnkami, ktoré však predstavovali najmä legislatívno-technické zmeny a zmeny bez výraznejšieho vplyvu na obsah druhého návrhu novely (napr. posunutie lehoty na kreovanie správnej rady z 30. júna 2019 na 31. augusta 2019).¹⁰⁰ Výbor NRSR pre ľudské práva a národnostné menšiny o druhom návrhu novely rokoval na svojom 50. zasadnutí dňa 26. marca 2019, na ktoré prizval aj výkonnú riaditeľku Strediska. S druhým návrhom novely súhlasil a odporučil NR SR ho schváliť s pripomienkami, ktoré boli najmä legislatívno-technického charakteru a nepredstavovali výraznú obsahovú zmenu.^{101,102}

Druhé a tretie čítanie sa konalo v pléne NR SR 26. júna 2019. V druhom čítaní boli k druhému návrhu novely predložené dva pozmeňujúce návrhy. Prvý predložila poslankyňa Irén Sarközy, pričom navrhla vypustenie povinnosti ústavných orgánov zasielať Stredisku vyjadrenia v lehote do 30 dní.¹⁰³ Druhý pozmeňujúci návrh predložili poslankyne Anna

⁹⁷ Úrad vlády SR, Sekcia vládnej legislatívy: Stanovisko k návrhu zákona, ktorým sa mení a dopĺňa zákon Národnej rady Slovenskej republiky č. 308/1993 Z. z. o zriadení Slovenského národného strediska pre ľudské práva v znení neskorších predpisov - nové znenie. Dostupné na: <https://rokovania.gov.sk/RVL/Material/23493/1>

⁹⁸ Uznesenie vlády č. 13 z 9. januára 2019 k návrhu zákona, ktorým sa mení a dopĺňa zákon Národnej rady Slovenskej republiky č. 308/1993 Z. z. o zriadení Slovenského národného strediska pre ľudské práva v znení neskorších predpisov. Dostupné na: <https://rokovania.gov.sk/RVL/Resolution/17482/1>

⁹⁹ Uznesenie NR SR č. 1584 z 30. januára 2019 k vládному návrhu zákona, ktorým sa mení a dopĺňa zákon Národnej rady Slovenskej republiky č. 308/1993 Z. z. o zriadení Slovenského národného strediska pre ľudské práva v znení neskorších predpisov (tlač 1264) – prvé čítanie. Dostupné na: <https://www.nrsr.sk/web/Dynamic/DocumentPreview.aspx?DocID=463465>

¹⁰⁰ Uznesenie Ústavnoprávného výboru NR SR č. 570 z 19. marca 2019 k vládному návrhu zákona, ktorým sa mení a dopĺňa zákon Národnej rady Slovenskej republiky č. 308/1993 Z. z. o zriadení Slovenského národného strediska pre ľudské práva v znení neskorších predpisov (tlač 1264). Dostupné na: <https://www.nrsr.sk/web/Dynamic/DocumentPreview.aspx?DocID=464451>.

¹⁰¹ Uznesenie Výboru NR SR pre ľudské práva a národnostné menšiny č. 118 z 26. marca 2019 k vládному návrhu zákona, ktorým sa mení a dopĺňa zákon Národnej rady Slovenskej republiky č. 308/1993 Z. z. o zriadení Slovenského národného strediska pre ľudské práva v znení neskorších predpisov (tlač 1264). Dostupné na: <https://www.nrsr.sk/web/Dynamic/DocumentPreview.aspx?DocID=464763>

¹⁰² Pozri tiež: Spoločná správa výborov NR SR o prerokovaní vládneho návrhu zákona, ktorým sa mení a dopĺňa zákon Národnej rady Slovenskej republiky č. 308/1993 Z. z. o zriadení Slovenského národného strediska pre ľudské práva v znení neskorších predpisov (tlač 1264) v druhom čítaní, dostupné na: <https://www.nrsr.sk/web/Dynamic/DocumentPreview.aspx?DocID=464766>

¹⁰³ Dostupné na: https://www.nrsr.sk/web/Default.aspx?sid=schodze/nrepedn_detail&id=2858

Verešová a Irén Sarközy, ktoré z dôvodu trvania legislatívneho procesu v NR SR navrhli posunutie účinnosti zákona a s tým spojených lehôt kreovania Správnej rady.¹⁰⁴ Oba pozmeňujúce návrhy boli prijaté. Druhý návrh novely v znení pozmeňujúcich návrhov postúpil v NR SR do tretieho čítania, v ktorom napokon schválený nebol.¹⁰⁵ Za druhý návrh novely z prítomných hlasujúcich poslancov hlasovalo iba 16, proti bolo 66 a zdržalo sa 56.¹⁰⁶

Stredisko kriticky hodnotí neprijatie druhého návrhu novely v NR SR, pričom ho považuje za premrhanú šancu na posilnenie jeho mandátu. Hoci návrh novely podľa Strediska nie úplne reflektoval všetky požiadavky Parížskych princípov a iných medzinárodných štandardov (osobitne by si vyžadoval precíznejšiu úpravu vo vzťahu ku kreovaniu Správnej rady, ktoré je jedným z nosných prvkov nezávislého fungovania NHRI), vo vzťahu k doplneniu kompetencií na výkon mandátu a transparentného výberu výkonného riaditeľa bol veľkým krokom k posilneniu Strediska ako NHRI a orgánu pre rovnaké zaobchádzanie a posilneniu jeho nezávislosti. Zároveň bol po takmer desaťročí diskusií a analýz prvým reálnym pokusom rozsiahlejšie zmeniť vnútroštátnu legislatívu v tejto oblasti. Pri nedostatku politickej vôle nemá Stredisko dostatočné možnosti na to, aby sa jeho fungovanie a nastavenie upravilo v plnom súlade s Parížskymi princípmi.

Do budúca je preto potrebné obnoviť legislatívny proces, zabezpečiť jeho transparentnosť a participatívnosť, osobitne zapojenie samotného Strediska, ako aj iných národných a medzinárodných expertov a expertiek. Nový návrh zákona by mal vychádzať z predloženého druhého návrhu novely, pričom by sa mali precizovať tie ustanovenia a problémy, ktoré boli pripomienkované už v rámci jeho schvaľovania v legislatívnom procese a tie, ktoré vyplývajú z posúdenia ODHIR. Konzultácia s medzinárodnými expertami je štandardným postupom pri tvorbe legislatívy o NHRI a orgánoch pre rovnaké zaobchádzanie, nakoľko je to práve Akreditačná komisia GANHRI v spolupráci s Úradom Vysokkej komisárky OSN pre ľudské práva, kto rozhoduje v konečnej inštancii o súlade predmetnej legislatívy s Parížskymi princípmi. Rovnako posudzovanie súladu so štandardami EÚ pre orgány pre rovné zaobchádzanie je v právomocou Európskej komisie. Súlad so štandardami Rady Európy posudzuje ECRI. Všetky tieto subjekty pri vlastnej činnosti vychádzajú aj zo stanovísk od iných subjektov, ktorými môže byť práve napr. ODIHR,

¹⁰⁴ Dostupné na: https://www.nrsr.sk/web/Default.aspx?sid=schodze/nrepdn_detail&id=2875

¹⁰⁵ Uznesenie NR SR č. 1919 z 26. júna 2019 k vládnemu návrhu zákona, ktorým sa mení a dopĺňa zákon Národnej rady Slovenskej republiky č. 308/1993 Z. z. o zriadení Slovenského národného strediska pre ľudské práva v znení neskorších predpisov (tlač 1264). Dostupné na: <https://www.nrsr.sk/web/Dynamic/DocumentPreview.aspx?DocID=469199>

¹⁰⁶ Pozri bližšie: <https://www.nrsr.sk/web/Default.aspx?sid=schodze/hlasovanie/hlasovanie&ID=42551>

Equinet či Európska sieť NHRI (ENNHRI). Participácia národných expertov a expertiek, napr. tých zastúpených za občiansku spoločnosť v Rade vlády SR pre ĽP, je kľúčová pri tvorbe všetkých zákonov, ktoré môžu mať dopad na ľudské práva, ako aj na kredibilitu reformovaného Strediska a vnímanie jeho nezávislosti.

Zároveň je žiadúce, aby samotné Stredisko zanalyzovalo potrebné zmeny vlastného nastavenia a vyhodnotilo, ktoré z nich je možné dosiahnuť bez prijatia legislatívnej zmeny len formou interných predpisov (napr. formulovanie a zverejnenie kritérií posudzovania podnetov a rozhodovania o súdnom zastúpení v prípade diskriminácie). Pri súčasnom nastavení legislatívy je to možné urobiť práve v otázkach, kde samotné Parížske princípy alebo prax iných NHRI akreditovaných statusom A ukazujú, že postačujúca je aj nelegislatívna úprava na úrovni interného predpisu. Zároveň je potrebné uviesť, že pri tvorbe takýchto predpisov musí Stredisko plne rešpektovať medze zákona o Stredisku.

Odporúčania

Stredisko odporúča:

1. MS SR bezodkladne opätovne otvoriť proces novelizácie zákona o Stredisku.
2. MS SR zabezpečiť, aby proces prípravy novely zákona o Stredisku nadviazal na návrh novely prerokovávanej v roku 2019 v NR SR.
3. MS SR, aby do procesu prípravy novely zákona o Stredisku plne zapojilo samotné Stredisko.
4. MS SR umožniť zapojenie národných expertov a expertiek zastúpených v Rade vlády SR pre ĽP, ako aj medzinárodných expertov a expertiek v oblasti štandardov pre NHRI a orgány pre rovnaké zaobchádzanie do procesu prípravy novely zákona o Stredisku.
5. MS SR konzultovať pripravený návrh novely zákona o Stredisku s Úradom Vysokkej komisárky OSN pre ľudské práva.
6. MS SR predložiť návrh novely zákona o Stredisku na rokovanie vlády SR najneskôr do konca roka 2020.

Smerom do vnútra je potrebné, aby Stredisko:

4. Zanalyzovalo, ktoré otázky svojho fungovania a nastavenia je schopné upraviť internými predpismi, nakoľko pre tieto oblasti medzinárodné štandardy nevyžadujú

nevyhnutne legislatívne ukotvenie.

5. Na základe analýzy prijalo a implementovalo takéto interné predpisy s cieľom posilniť súlad jeho fungovania s Parížskymi princípmi a ECRI GPR č. 2.
6. Po schválení zákona o Stredisku v NR SR zahájiť prípravy reakreditácie statusu Akreditačnou komisiou GANHRI.

2 Strediskom posudzovaná diskriminácia – výber najzávažnejších prípadov

Predkladaná kapitola je deskripciou prípadov, kedy Stredisko posudzovalo naplnenie definičných znakov diskriminácie. V kalendárnom roku 2019 sa na Stredisko obrátili osoby v 109 prípadoch, v rámci ktorých namietali diskrimináciu, pričom v 23 prípadoch Stredisko dospelo k dôvodnému záveru o diskriminácii. Z týchto prípadov však viaceré ostali otvorenými, resp. Stredisko nepokračovalo v ich vybavovaní výlučne z dôvodov na strane klientov. Viacerí klienti požadovali od Strediska iba posúdenie skutkového stavu a nevyužili možnosti zastúpenia Strediskom v prípadnom súdnom konaní, resp. požiadali Stredisko iba o vydanie odborného stanoviska pre vlastné účely.¹⁰⁷

V roku 2019 sa Stredisko zaoberalo viacerými prípadmi diskriminácie. Viaceré z nich predstavovali porušenie zákazu diskriminácie zo strany jeho adresátov. Jedným z najdiskutovanejších prípadov, kedy bola otázka možnej diskriminácie dôvodnou a legitímnou, bol proces prijímania všeobecnej právnej úpravy parkovacej politiky hlavného mesta SR – Bratislavy (ďalej len „hlavné mesto“).

2.1 Prvotný návrh parkovacej politiky a jeho súlad s Ústavnou požiadavkou rovnosti¹⁰⁸

Stredisko v posudzovanom prípade vychádzalo z pôvodne zverejnených základných téz parkovacej politiky hlavného mesta. Základom právneho posúdenia bola hypotetická otázka možného porušenia ústavného normatívu rovnosti zakotveného v článku 12 ods. 1 Ústavy SR ich reálnou implementáciou. Kritériom možnej protiústavnej nerovnosti mal byť trvalý pobyt fyzických osôb, keďže rezidentská parkovacia karta mala byť vydávaná v závislosti od právneho vzťahu žiadateľa k bytu, registrácii trvalého pobytu v tomto byte a vlastníctvu ku konkrétnemu motorovému vozidlu. Stredisko sa vyššie uvedenou otázkou zaoberalo v nadväznosti na potrebu vykonania tzv. ústavnoprávneho testu proporcionality.

Na základe jeho výsledkov dospelo k dôvodnému záveru o primeranosti navrhovanej parkovacej politiky vo vzťahu k nevyhnutnosti dosiahnutia legitímneho cieľa. Ten bol

¹⁰⁷ Viac v Ročnej záverečnej správe o činnosti Slovenského národného strediska pre ľudské práva za rok 2019, dostupná na: <http://www.snslp.sk/#page=2429>

¹⁰⁸ Odborné stanovisko Strediska zverejnené na: http://www.snslp.sk/CCMS/files/Odborn%C3%A9_stanovisko_-_parkovacia_politika_.pdf

vymedzený dlhoročnou nutnosťou regulácie parkovacích miest, resp. ich nedostatku v pomere ku kvantite motorových vozidiel bez možnosti garážového státia. V zmysle dôvodných záverov Strediska, hlavné mesto predložilo pri riešení problému parkovania motorových vozidiel opatrenia, ktoré sú nevyhnutné na dosiahnutie stanoveného cieľa, pričom návrhu riešenia nechýba kritérium racionálnosti.

Na základe uvedených dôvodov Stredisko považovalo navrhovanú reguláciu za súladnú s článkom 12 ods. 1 Ústavy SR, v spojení s článkom 19 ods. 2 Ústavy SR vzhľadom na tzv. akcesorickú povahu článku 12 ods. 1 Ústavy SR, ktorá bola Ústavným súdom SR interpretačne zdôvodnenou vo viacerých jeho nálezochoch.¹⁰⁹

2.2 Novela pracovnoprávneho inštitútu dovolenky¹¹⁰

Predmetom posúdenia možného nedodržania zásady rovného zaobchádzania bola novela zákona č. 311/2001 Z. z. Zákonníka práce v znení neskorších právnych predpisov (ďalej len „Zákonník práce“). Konkrétne išlo o úpravu ustanovenia § 103 ods. 2 Zákonníka práce, v rámci ktorého zákonodarca upravil právo zamestnanca, trvale starajúceho sa o dieťa, na päť týždňov dovolenky za kalendárny rok. Tým sa rozšírila skupina zamestnancov disponujúcich oprávnením žiadať o päť týždňov dovolenky, keďže pred touto novelou mali na dovolenku v uvedenom rozsahu právo aj zamestnanci, ktorí dovŕšili 33 rokov veku života.

Ustanovenie dostávalo na prvý pohľad do menej výhodnej pozície tie osoby, ktoré sa z rôznych dôvodov nestarajú trvale o deti. V predmetnej veci sa Stredisko dôkladne zaoberalo najmä interpretáciou rozlišovacieho kritéria, a to výkonu trvalej starostlivosti o dieťa. Dôvodom bola predovšetkým výkladová neurčitosť kritéria, na základe ktorého zákonodarca priznal právo na vyšší počet dovolenkových dní takýmto spôsobom vymedzenej skupine zamestnancov.

Stredisko vo vydanom odbornom stanovisku poukázalo na viaceré aspekty a predovšetkým na účel samotného pracovnoprávneho inštitútu dovolenky, ktorým je oddych a zotavenie sa zamestnankyne či zamestnanca po práci. Následne sa Stredisko zameralo na vyhodnotenie jednotlivých definičných znakov porušenia zákazu diskriminácie. Konkrétne sa zameralo na identifikáciu zákonom chránenej oblasti, chráneného dôvodu a jednotlivých znakov skutkových podstát foriem diskriminácie.

Oblasť pracovnoprávných a im obdobných právnych vzťahov bola v tomto prípade

¹⁰⁹ DRGONEC, J.: Ústava Slovenskej republiky. Teória a prax. 2. prepracované a doplnené vydanie. Bratislava: C. H. Beck, 2019, s. 384.

¹¹⁰ Odborné stanovisko Strediska dostupné na:
http://www.snslp.sk/CCMS/files/Diskriminacia_v_pravnej_uprave_dovolenky.pdf

jasne identifikovateľnou. Zložitejšiu otázku predstavovala identifikácia chráneného dôvodu. Stredisko však dospelo k dôvodnému záveru o možnosti podradenia vyššie uvedeného rozlišovacieho kritéria trvalej starostlivosti o dieťa, resp. nevykonávania trvalej starostlivosti o dieťa, pod chránený dôvod tzv. iného postavenia. Znenie schválenej novely, resp. posudzovaného ustanovenia navyše naplnilo definičné znaky skutkovej podstaty tzv. priamej diskriminácie. Ide totiž o znevýhodnenie jednej skupiny zamestnancov v porovnaní s inou skupinou zamestnancov, pričom tieto skupiny sú v porovnateľnej situácii, resp. hovoriť možno o porovnateľnosti týchto skupín. Stredisko tak dospelo k záveru o porušení zákazu diskriminácie, pričom v uvedenej veci podnikne ďalšie relevantné kroky smerujúce k odstráneniu protiprávneho stavu, a to žiadosťou o jeho odstránenie adresovanou NR SR, ako aj ďalšími alternatívnymi postupmi smerujúcimi k dosiahnutiu želaného výsledku.

2.3 Zamietnutie prístupu k predprimárnemu vzdelávaniu z dôvodu zdravotného stavu

V inom prípade podala Stredisku podnet stará mama maloletej klientky, ktorej znemožnil prístup k predprimárnemu vzdelávaniu riaditeľ materskej školy. Dôvodom mala byť skutočnosť, že materská škola nemala vytvorené personálne, technické ani materiálne podmienky na prijatie maloletej. Zákonnou zástupkyňou maloletej je jej matka, pričom dieťa je zverené do náhradnej osobnej starostlivosti starého otca. Komunikáciu medzi zákonnou zástupkyňou a Strediskom zabezpečovali starí rodičia maloletej. Sťažovali sa na skutočnosť, že napriek lekárskeму posudku, ktorého obsahom bolo odporúčanie k prijatiu maloletej na predprimárne vzdelávanie, riaditeľ materskej školy zamietol jej žiadosť o prijatie. Urobil tak bez náležitého vyhodnotenia žiadosti a bez akéhokoľvek proaktívneho postupu a snahy o sprístupnenie vzdelávania maloletej zamietol jej žiadosť všeobecnými frázami o absencii podmienok pre jeho poskytnutie na strane materskej školy.

Stredisko vyhodnotilo všetky skutkové okolnosti prípadu a dospelo k dôvodnému záveru o porušení zákazu diskriminácie v oblasti vzdelávania. K priamej diskriminácii maloletej došlo v dôsledku jej zdravotného stavu a predovšetkým v dôsledku nenáležitého postupu riaditeľa materskej školy pri posudzovaní jej žiadosti. Po neúspešnej snahe o dosiahnutie dohody o mimosúdnom riešení antidiskriminačného sporu podala maloletá v zastúpení Strediskom žalobu na príslušný civilný súd, ktorý vo veci rozhoduje.

2.4 Diskriminácia z dôvodu podpory petície študentov

Stredisku doručil podnet klient, ktorý namietal jeho priamu diskrimináciu pri odmeňovaní zamestnancov. Motívom menej priaznivého zaobchádzania s jeho osobou, a teda nepriznania mu odmeny zamestnávateľom, bola skutočnosť, že podporil petíciu študentov, ktorí sa sťažovali na zhoršené ubytovacie podmienky na internáte, kde zamestnávateľ klienta poskytuje študentom ubytovanie. Klient je zamestnancom zamestnávateľa už od roku 1989 a napriek vzornému plneniu si pracovných úloh mu zamestnávateľ napokon nepriznal odmenu. Urobil tak po tom, čo sa dozvedel o podpore petície študentov z jeho strany. Do toho času mu vždy dvakrát ročne odmeny priznával.

Stredisko po vyhodnotení skutkového stavu a dôslednom overení si všetkých dostupných informácií dospelo k dôvodnému záveru, podporenému predovšetkým časovou chronológiou prípadu, o porušení zákazu diskriminácie v oblasti pracovnoprávných a in obdobných právnych vzťahov. Kritérium podpory petície podradilo pod chránený dôvod tzv. iného postavenia. Všetky snahy klienta o mimosúdne urovanie antidiskriminačného sporu boli neúspešné.

Po zvážení všetkých okolností a predovšetkým po zohľadnení skutočnosti, že klienta sa konanie a postup dlhoročného zamestnávateľa hlboko dotkli, rozhodol sa podať žalobu vo veci porušenia zákazu diskriminácie, a to v zastúpení Strediskom. Klient požaduje, aby mu súd priznal nárok na primerané zadostučinenie vo forme ospravedlnenia zo strany zamestnávateľa a náhrady nemajetkovej ujmy v peniazoch v celkovej výške 300 eur.

2.5 Kritérium trvalého pobytu a jeho vplyv na prijímanie detí na predprimárne vzdelávanie

Stredisko identifikovalo rozdielne zaobchádzanie v stanovení výšky príspevku na čiastočnú úhradu výdavkov materskej školy za pobyt dieťaťa v nej.¹¹¹ V prípade, že dieťa malo evidovaný trvalý pobyt v mestskej časti Petržalka rok pred nástupom do materskej školy, prispievalo prostredníctvom svojich zákonných zástupcov sumou 30 eur. V ostatných prípadoch bola výška príspevku stanovená na 100 eur. Súčasne bola prijatá možnosť požiadania o poskytnutie zľavy z príspevku na čiastočnú úhradu výdavkov za pobyt dieťaťa vo výške 70 %

¹¹¹ Odborné stanovisko dostupné na:

http://www.snslp.sk/CCMS/files/1Rozdielne_pr%C3%ADspevky_v_matersk%C3%BDch_%C5%A1kol%C3%A1ch.pdf

avšak iba pre osoby, ktorým bolo dieťa zverené do osobnej starostlivosti a pre zákonných zástupcov detí navštevujúcich materské školy v zriaďovateľskej pôsobnosti mestskej časti Petržalka.

Posudzovaná úprava nemohla byť právne kvalifikovaná ako prípustné rozdielne zaobchádzanie, ani ako prípadné dočasné vyrovnávacie opatrenie. Stredisko sa preto vykonaním testu proporcionality zameralo na zhodnotenie otázky, či rozdielne zaobchádzanie pri určovaní výšky príspevku podľa trvalého pobytu dieťaťa je založené na objektívnych a rozumne odôvodnených okolnostiach. Cieľ rozdielneho zaobchádzania - zákonnú povinnosť mestskej časti Petržalka vytvárať podmienky na kvalitné a dostupné predprimárne vzdelávanie detí, považovalo Stredisko za legitímny. Mestská časť nebola dlhodobo kapacitne schopná zabezpečiť dostatok miest v materských školách pre stovky jej obyvateľov. Neustále navyšovanie zdrojov financovania na rozšírenie kapacít bolo nedostačujúce.

Po zohľadnení výšky priemernej mesačnej mzdy, rozdielu vo výške príspevkov, porovnateľnej právnej úpravy v iných mestských častiach Bratislavy a podielu príspevku na celkovom financovaní nákladov na pobyt dieťaťa v materskej škole, kvalifikovalo Stredisko výšku sumy príspevku pre deti s trvalým pobytom mimo mestskej časti Petržalka ako primeranú. Navýšenie finančných prostriedkov a akcelerácia rozširovania kapacít, v priamej úmERE so skvalitnením vzdelávania pre vyšší počet detí, predstavuje vysokú mieru pravdepodobnosti vo vzťahu k naplneniu sledovaného legitímneho cieľa. V samotnom postupe mestskej časti Petržalka pri prijímaní uvedeného opatrenia však Stredisko identifikovalo aj nedostatok, ktorý súvisel s načasovaním prijatia opatrenia. Konkrétne išlo o časové obdobie, kedy už nebolo možné podávať si žiadosti o prijatie na predprimárne vzdelávanie.

Stredisko tak dospelo k dôvodnému záveru, v zmysle ktorého v tomto prípade nedošlo k diskriminácii, a to aj napriek tomu, že prijaté opatrenie tak navonok mohlo pôsobiť. Prijatie opatrenia totiž sledovalo legitímny cieľ, bolo primerané a zároveň racionálne a objektívne zdôvodnené.

V inom prípade¹¹² posudzovalo Stredisko prijatie opatrení mestskej časti Ružinov v súvislosti s nastavením kritérií prijímania detí na predprimárne vzdelávanie. Mestská časť Ružinov vytvorila bodovací systém, ktorý implementuje v prípade, ak záujem o prijatie detí prekročí kapacitu materskej školy. Obsahom bodovacieho systému bolo viacero kritérií,

¹¹² Odborné stanovisko Strediska dostupné na:

http://www.snslp.sk/CCMS/files/Diskrimina%C4%8Dn%C3%A9_krit%C3%A9ri%C3%A1_pri_prij%C3%ADman%C3%AD_det%C3%AD_do_matersk%C3%BDch_%C5%A1k%C3%B4l.pdf

medzi ktorými nechýbalo ani kritérium trvalého pobytu dieťaťa v pešej dostupnosti materskej školy a kritérium trvalého pobytu rodičov dieťaťa v mestskej časti Ružinov. Stredisko vec posúdilo v kontexte jej zlučiteľnosti s antidiskriminačným zákonom. Uznalo, že starostlivosť o všestranný rozvoj mestskej časti Ružinov, vrátane zabezpečenia potrieb jej obyvateľstva predstavuje legitímny cieľ, pričom stav riešenia kritického nedostatku voľných miest v materských školách v zriaďovateľskej pôsobnosti mestskej časti Ružinov bol alarmujúcim. Porovnaním prijatej právnej úpravy, obsahu webovej stránky mestskej časti a webových stránok materských škôl v jej zriaďovateľskej pôsobnosti Stredisko zistilo, že žiadatelia sa nedostávajú ku komplexným informáciám, pokiaľ ide o zverejnené kritériá. Na základe bodovacích kritérií bolo možné označiť potenciálne dotknutú skupinu obyvateľstva, a to na základe vyššie uvedených deliacich kritérií a dospieť k dôvodnému záveru o porušení zákazu diskriminácie v oblasti vzdelávania, a to z dôvodu tzv. iného postavenia. Stredisko mestskej časti Ružinov odporučilo prijatú právnu úpravu zrušiť. V opačnom prípade je pripravené realizovať konkrétne právne kroky smerujúce k odstráneniu diskriminácie.

2.6 Diskriminácia sexuálnych menšín rozhodnutím ministerky kultúry SR

Mimoriadne závažným prípadom diskriminácie bol prípad nepriznania dotácií občianskym združeniam, ktorých predmetom činnosti je ochrana a podpora práv sexuálnych menšín na území SR. Ministerstvo kultúry SR (ďalej len „MK SR“) disponuje oprávnením poskytnutia dotácie zo štátneho rozpočtu na účely podpory kultúrnych aktivít osôb so zdravotným postihnutím alebo inak znevýhodnených skupín obyvateľstva. Na poskytnutie dotácie neexistuje právny nárok. Predmetné oprávnenie priznania dotácií je regulované zákonmi,¹¹³ smernicou¹¹⁴ a opatrením MK SR.¹¹⁵ Prílohu smernice tvoria jednotlivé dotačné programy. Jedným z nich je Dotačný program č. 2 - Kultúra znevýhodnených skupín, s podprogramami - Živá kultúra, Periodická tlač, Neperiodická tlač a Neformálne vzdelávanie v oblasti kultúry osôb so zdravotným postihnutím.

Podprogram „živá kultúra“ zahŕňa podľa opatrenia MK SR kultúrne aktivity osôb so zdravotným postihnutím alebo inak znevýhodnených skupín obyvateľstva, vrátane kultúrnych

¹¹³ Zákon č. 434/2010 Z. z. o poskytovaní dotácií v pôsobnosti Ministerstva kultúry Slovenskej republiky; zákon č. 284/2014 Z. z. o Fonde na podporu umenia a o zmene a doplnení zákona č. 434/2010 Z. z. o poskytovaní dotácií v pôsobnosti Ministerstva kultúry Slovenskej republiky.

¹¹⁴ Smernica č. 7/2018 o poskytovaní dotácií v pôsobnosti Ministerstva kultúry Slovenskej republiky; dostupná na: https://www.kulturnepoukazy.sk/kp20/documents/Smernica_o_dotaciach_DS_2019.pdf

¹¹⁵ Opatrenie MK SR č. MK-3186/2015-110/17632; dostupné na: <http://www.culture.gov.sk/legdoc/130/>

aktivít na podporu rovnosti príležitostí, integrácie do spoločnosti, prevencie a eliminácie všetkých foriem násilia, diskriminácie, rasizmu, xenofóbie a extrémizmu, podporu výchovy k tolerancii, posilnenia sociálnej a rodinnej súdržnosti a rozvoja medzikultúrneho dialógu. Ide o podporu aktivít, ktoré možno zaradiť pod nehospodárske činnosti, teda aktivity prístupné širokej verejnosti, pričom tieto aktivity sú nespokatnené, resp. spokatnené len zlomkom skutočných nákladov. Na rozdiel od nehospodárskych činností, hospodárske sú z väčšej časti financované zo vstupného (napr. festivaly).

Žiadosti s predpísanými náležitosťami vyhodnocuje komisia, zriadená MK SR, pričom táto komisia musí byť obsadená minimálne tromi členmi. Jednotlivé žiadosti vyhodnocuje podľa kritérií uvedených vo Výzve na predkladanie žiadostí. Žiadateľ je do výberového konania zaradený vykonaním elektronickej registrácie jeho žiadosti prostredníctvom webového sídla MK SR a po doručení písomnej žiadosti v určenom termíne. MK SR posudzuje súlad žiadosti so zákonom, vrátane úplnosti navrhovaného rozpočtu a akceptovateľnosti výdavkov. Následne posúdi súlad žiadosti s opatrením, súlad projektu s výzvou a správnosť zaradenia žiadosti v príslušnom programe. Žiadosť, ktorá splní všetky podmienky podľa zákona a opatrenia predloží tajomník komisie výberovej komisii. Tá po ukončení svojho rokovania vyhotoví odporúčací návrh na poskytnutie alebo neposkytnutie dotácie. Gestor ho následne, po vlastnom schválení, preloží na rozhodnutie ministromi. Ten rozhoduje o priznaní, či nepriznaní dotácie na základe predloženého protokolu od gestora.

V dotačnom programe č. 2 - Kultúra znevýhodnených skupín bolo podaných v roku 2019 podaných 8 projektov zameraných na predchádzanie diskriminácie LGBTI osôb. Konkrétne išlo o projekty s názvami Zvýšenie tolerancie LGBTI ľudí v spoločnosti prostredníctvom divadla, Mesiac ľudských práv, Drama Queer 2019, Dúhový PRIDE Bratislava 2019, Filmový festival inakosti 2019, S Imrichom na potulkách, Magazín QYS (Queer Youth Slovakia) pre LGBTI ľudí a Kultúrny webový portál pre LGBTI ľudí.

Päťčlenná výberová komisia posudzovala súlad projektu s prioritami programu, kvalitu projektu, kultúrno-spoločenský dosah projektu, reálnosť projektu, riziko chudoby a sociálneho vylúčenia. V každej hodnotiacej časti mohol predkladateľ získať maximálne 20 bodov. Spolu teda 100 bodov. Bodová hranica na pridelenie dotácie bola stanovená nad 50 bodov. Až šesť z vyššie uvedených ôsmich projektov bolo ohodnotených 80 bodmi. Komisia teda odporučila ministerke kultúry SR, aby priznala dotáciu šiestim projektom, ktorých primárnym predmetom bola podpora sexuálnych menších na území SR a budovanie tolerancie spoločnosti prostredníctvom organizovania kultúrnych podujatí. MK SR však predkladateľom oznámilo, že sa rozhodlo nepodporiť žiadnu z predmetných žiadostí.

Následne uviedlo dôvody rozhodnutia ministerky kultúry SR. Pre nepriznanie dotácie na účely projektu s názvom Zvýšenie tolerance LGBTI ľudí v spoločnosti prostredníctvom divadla išlo údajne o skutočnosť, že na podporu projektov z oblasti divadelnej tvorby zriadilo MK SR najmä Fond pre podporu umenia. Prostredníctvom neho sa možno uchádzať o podporu projektov tohto typu. Ministerka kultúry SR sa údajne z tohto dôvodu rozhodla podporiť iné projekty, ktoré jej odporučila výberová komisia. Rovnaké odôvodnenie rozhodnutia ministerky kultúry SR sa týkalo predložených projektov Drama Queer 2019 a Magazín QYS (Queer Youth Slovakia) pre LGBTI ľudí.

Ďalšia dvojica projektov - Mesiac ľudských práv a Kultúrny webový portál pre LGBTI ľudí sa mohla, v zmysle zdôvodnenia rozhodnutia ministerky kultúry SR, uchádzať o dotáciu prostredníctvom iných dotačných schém. Ministerka kultúry SR sa rozhodla podporiť projekty iných subjektov s dostatočným počtom bodov a odporúčaním výberovej komisie, a to takých, ktoré nemajú zmienenú možnosť. Projekt Filmový festival inakosti 2019 ministerka kultúry SR údajne nepodporila z dôvodu toho, že na podporu filmových projektov MK SR zriadilo Audiovizuálny fond. V prípade zamietnutia podpory projektu Dúhový PRIDE Bratislava 2019 ministerka kultúry SR odôvodnila svoje rozhodnutie tým, že nemá v predmetnom dotačnom programe implementovanú schému pomoci *de minimi*, t. j. podpory malého rozsahu.

Projekty preto MK SR posudzuje na základe „Oznámenia komisie o pojme štátna pomoc uvedenom v čl. 107 ods. 1 Zmluvy o fungovaní Európskej únie“¹¹⁶ (ďalej len „Oznámenie o štátnej pomoci“), ktoré definuje hospodársku a nehospodársku činnosť. MK SR podporuje projekty nehospodárskej činnosti, teda postupuje podľa bodu 34 Oznámenia o štátnej pomoci. V zmysle uvedeného ustanovenia je možné podporovať verejné financovanie činností v oblasti kultúry alebo ochrany kultúrneho dedičstva, ktoré sú prístupné pre verejnosť a nespoplatnené, pričom zároveň plnia čisto sociálny a kultúrny účel nehospodárskej povahy. Príspevok vyberaný za kultúrnu aktivitu, prístupnú širokej verejnosti, ktorý pokrýva len zlomok skutočných nákladov, nemení nehospodársku povahu tejto činnosti. Podľa bodu 35 Oznámenia o štátnej pomoci, kultúrne aktivity, ktoré sú z väčšej časti financované prostredníctvom vstupného, používateľských poplatkov, alebo inými obchodnými prostriedkami (výstavy, kiná, komerčné hudobné predstavenia), by sa mali považovať za činnosti hospodárskej povahy.

¹¹⁶ Text Oznámenia o štátnej pomoci je dostupný na:
[https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SK/TXT/PDF/?uri=CELEX:52016XC0719\(05\)&from=EN](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SK/TXT/PDF/?uri=CELEX:52016XC0719(05)&from=EN)

Podľa názoru prezentovaného MK SR, projekt žiadateľa Dúhový PRIDE Bratislava je ziskový, keďže žiadateľ sa mal vyjadriť v tom zmysle, že výnos z podujatia z roku 2018 bude použitý v roku 2019. MK SR navyše poukazuje na politický charakter podujatia, ktoré je údajne podporované veľvyslanectvami a politickými inštitúciami, pričom MK SR má v záujme podporovať apolitické projekty.

Dotknuté subjekty namietali nedostatočné odôvodnenie rozhodnutia ministerky kultúry SR, ktorá napriek odporúčeniu výberovej komisie nepriznala dotáciu žiadnemu z vyššie uvedených projektov. MK SR pritom v minulosti vždy priznávalo dotknutým subjektom dotácie na obdobné kultúrne aktivity a projekty. Podľa právneho názoru Strediska sa ministerka kultúry SR dopustila porušenia článku 12 Ústavy SR v spojitosti s porušením čl. 26 ods. 1 Ústavy SR. Stredisko zastupuje dotknuté subjekty v rámci komunikácie s MK SR. Zámerom je dosiahnutie dohody o plnení vo forme primeraného zadost'učinenia z právneho titulu diskriminácie sexuálnych menšín na území SR.

Záver

Dodržiavanie zásady rovného zaobchádzania, ako aj ústavnej rovnosti v oblasti výkonu základných ľudských práv a slobôd, predstavuje pre adresátov zákazu diskriminácie naďalej veľkú výzvu. Už pravidelným konštatovaním vo vzťahu k ochrane obetí diskriminácie sú problémy s vymožitelnosťou ich práv a právom chránených záujmov. Stredisko poukazuje na nízku mieru ochrany diskriminovaných, a to predovšetkým vo vzťahu k implementácii procesných záruk, ktorých účelom je efektívnosť v nadväznosti na dosiahnutie primeraného zadost'učinenia. Obete diskriminácie pôsobia často rezignovaným dojmom a po určitom čase, kedy nedochádza k náprave, stratia o uplatňovanie svojich nárokov záujem. Uvedený problém je prepojený s nedôverou v štátne inštitúcie, osobitne v riadny výkon súdnej moci. Z uvedeného dôvodu Stredisko prioritizuje mimosúdne urovnanie antidiskriminačného sporu, kde je však úspešnosť minimálna. Dôvodom je častá arogancia na strane tých, ktorí sú povinní nediskriminovať. Téma nediskriminácie bola aj v kalendárnom roku 2019 často bagatelizovaná. K riešeniu problému sa nepristupuje systematicky, pričom štátne orgány zlyhávajú aj pri samotnej implementácii platnej a účinnej legislatívy. Predmetné závery podstatným spôsobom sťažujú riadny výkon činnosti Strediska, ktoré je spoluzodpovedné za poskytovanie účinnej a náležitej právnej pomoci obetiam diskriminácie.

Odporúčania

Stredisko odporúča:

1. Adresátom zákazu diskriminácie, aby k požiadavke dodržiavania zásady rovnakého zaobchádzania pristupovali proaktívne, v súlade s ich zákonnou povinnosťou vyplývajúcou z ustanovenia § 1 ods. 3 antidiskriminačného zákona.
2. Súdom SR, aby náležite implementovali procesné odklony, chrániace obeť diskriminácie v zmysle ustanovení zákona č. 160/2015 Z. z. Civilného sporového poriadku v znení neskorších právnych predpisov.

3 Právo na bývanie

Právo na bývanie je vo Všeobecnej deklarácii ľudských práv aj v Medzinárodnom pakte o hospodárskych, sociálnych a kultúrnych právach zakotvené ako súčasť práva na dôstojnú životnú úroveň. Ako samostatné právo je bližšie definované vo Všeobecnom komentári č. 4 k Medzinárodnému paktu o hospodárskych, sociálnych a kultúrnych právach o práve na primerané bývanie a vo Všeobecnom komentári č. 7 k Medzinárodnému paktu o hospodárskych, sociálnych a kultúrnych právach o nútenom vysťahovaní. Uvedené dokumenty sú autoritatívnym zdrojom pre interpretáciu toho, čo považujeme za primerané bývanie. Kritériá primeraného bývania¹¹⁷ môžeme usporiadať do štyroch oblastí:

- obývateľnosť v zmysle základných štandardov určujúcich minimálnu metráž na osobu, tepla, sucha, zdraviu neškodlivého prostredia, osvetlenia vrátane prístupu k bývaniu pre zdravotne znevýhodnené osoby;
- dostupnosť základných služieb a infraštruktúry (elektrická sieť, voda a kanalizačná sieť, plyn, verejná doprava, základné služby), vhodnosť lokality (vzhľadom na dopravné siete a dostupné služby) a kultúrna vhodnosť;
- dostupnosť bývania v zmysle cenovej dostupnosti, dostatočného bytového fondu, aj zabezpečenia sociálneho bývania pre ohrozené skupiny;
- bezpečnosť právnych vzťahov/právna istota bývania v zmysle ochrany pred svojvoľným núteným vysťahovaním, obťažujúcim správaním či ohrozovaním v priestoroch domova.

Pre zohľadnenie špecifických situácií ohrozených a marginalizovaných skupín obyvateľov a posilnenie (aj) ich práva na bývanie je dôležitá aj ratifikácia dohovorov vzťahujúcich sa práve na špecifické cieľové skupiny. Ako ukazuje hodnotenie indikátora Štatút ratifikácie medzinárodných dokumentov garantujúcich právo na bývanie¹¹⁸ je v tejto súvislosti potrebné upozorniť na SR neratifikovaný Medzinárodný dohovor o právach migrujúcich pracovníkov a členov ich rodín a rovnako aj na výhradu, ktorú SR uplatňuje k ratifikácii čl. 31 Európskej sociálnej charty (revidovanej). V roku 2019 nedošlo v tejto oblasti k zmenám.

¹¹⁷ Bližšie k definícii primeraného bývania (resp. adekvátneho bývania) pozri napr.: Paľovčíková, Riečanský, Ujházyová: Právo na bývanie. Stredisko, Bratislava. 2019, s. 15; Beňová N., Matiaško M.: Právo na bývanie. Proti prúdu. Bratislava, 2018. s. 13-18.

¹¹⁸ Bližšie pozri indikátor PBS01 Štatút ratifikácie medzinárodných dokumentov garantujúcich právo na bývanie na s. 133 a Metadátový hárok k PBS01 Štatút ratifikácie medzinárodných dokumentov garantujúcich právo na bývanie, „Správa o LP za rok 2019: Metodika“.

Garancia práva na primerané bývanie na úrovni ústavného zákona je tiež jedným z vyhodnocovaných indikátorov¹¹⁹. Ústava SR uvádza právo na bývanie len v obmedzenom rozsahu. Explicitne odkazuje na bývanie len čl. 21 ods. 1 Ústavy SR, ktorý chráni nedotknuteľnosť obydlia, tzn. aspekt právnej istoty bývania. Ďalšie aspekty práva na bývanie sú chránené sčasti ako súčasť iných práv (napr. právo na dôstojnosť, právo na zdravie, právo na sociálne zabezpečenie).

Národná legislatíva upravuje niektoré aspekty realizácie práva na bývanie explicitne, no niektoré nie sú na tejto úrovni upravené vôbec (napr. vhodná lokalita a kultúrna vhodnosť nie sú explicitne upravené na úrovni legislatívy)¹²⁰. V roku 2019 boli novelizované viaceré zákony upravujúce oblasť bývania, z hľadiska realizácia práva na bývanie. V uvedených štyroch oblastiach je relevantná úprava vzájomných vzťahov užívateľov bytov tak, aby zdravotne znevýhodnená osoba nepotrebovala súhlas ostatných vlastníkov bytov na montáž zdvíhacieho zariadenia, ktorej sa venujeme v podkapitole č. 3.1 Obývatel'nosť.

Z hľadiska formovania a tvorby politík bývania bol rok 2019 určite zaujímavým. Zintenzívnila sa príprava Koncepcie prevencie a riešenia bezdomovectva do roku 2030 pod gesciou Ministerstva práce, sociálnych vecí a rodiny SR (ďalej len „MPSVaR SR“) a začala sa príprava Koncepcie národnej bytovej politiky do roku 2030 pod gesciou Ministerstva dopravy a výstavby SR (ďalej len „MDaV SR“). Obe pracovné skupiny sú otvorené spolupráci a aj spolupracujú s mimovládnymi organizáciami so skúsenosťami z terénu a expertnými tímami. Pre MPSVaR SR pripravil Inštitút pre výskum práce a rodiny (ďalej len „IVPR“) analytický podkladový materiál¹²¹, realizoval výskum zameraný na nájomné bývanie¹²² a okružle stoly k problematike stratégií prevencie a riešenia bezdomovectva, problémoch v poskytovaní sociálnych služieb a pod. MDaV SR v rámci prípravy nového koncepčného dokumentu nadväzuje na odpočet Národnej bytovej politiky do 2020 a vychádza z vlastných analýz, ako aj z analýzy Inštitútu finančnej politiky¹²³.

Stredisko v roku 2019 realizovalo výskumné sondy v oblasti práva na bývanie

¹¹⁹ Bližšie pozri indikátor PBS02 Platnosť a dostatočný rozsah ústavného alebo iného nadradeného zákona, ktorým je garantované právo na primerané bývanie na s. 133 a Metadátový hárok k PBS02 Platnosť a dostatočný rozsah ústavného alebo iného nadradeného zákona, ktorým je garantované právo na primerané bývanie.

¹²⁰ Bližšie pozri indikátor PBS03 Platnosť a dostatočný rozsah národnej legislatívy, ktorá upravuje implementáciu práva na primerané bývanie na s. 133 a Metadátový hárok k PBS03 Platnosť a dostatočný rozsah národnej legislatívy, ktorá upravuje implementáciu práva na primerané bývanie „Správa o LP za rok 2019: Metodika.

¹²¹ Ondrušová, D., Fico, M.: Podkladový materiál koncepcie prevencie a riešenia bezdomovectva na národnej úrovni. IVPR. Bratislava, 2019.

¹²² Tamtiež.

¹²³ Inštitút finančnej politiky. V nájme ďalej zájdeš. Podpora bývania na Slovensku. Inštitút verejnej politiky. MF SR. Bratislava, 2019.

a mapovanie dobrých príkladov praxe¹²⁴. Pred realizáciou výskumu Stredisko zorganizovalo okrúhly stôl zameraný na mapovanie potrieb ľudí na ulici alebo ľudí ohrozených bezdomovectvom a po ukončení výskumu okrúhly stôl k odporúčaniam, ktoré Stredisko adresovalo orgánom verejnej správy.

Potreba bývania na primeranej úrovni je vo všeobecnosti málo vnímaná ako ľudské právo. Svedčí o tom aj nízky podiel podnetov adresovaných inštitúciám s mandátom v oblasti ochrany ľudských práv. Z celkového počtu prijatých podnetov KVOP a ÚKZP tvoria podnety, ktoré sa týkajú práva na bývanie približne 1 %. Úrad komisára pre deti neeviduje žiadne podnety z oblasti práva na bývanie. Stredisko riešilo dva podnety, ktoré sa týkali právnych vzťahov k bývaniu.

Tabuľka 2 - Podnety z oblasti práva na bývanie v roku 2019

Inštitúcia s mandátom ochrany ľudských práv¹²⁵	Obývatel'nosť a prístup k bývaniu	Dostupnosť služieb	Cenová dostupnosť	Právna istota bývania
KVOP Prijaté podnety v roku 2019=2102	Vhodné podmienky: N=4 (0p/0np/3r/1od) Prístup: N=12 (0p/3np/5r/4od)	N=0	N=0	N=11 (1p/0np/5r/5od)
Úrad komisára pre deti	N=0	N=0	N=0	N=0

¹²⁴ Paľovčíková, G., Riečanský, M., Ujházyová, M.: Právo na bývanie. Stredisko. Bratislava, 2019. Dostupné na: http://www.snslp.sk/CCMS/files/Pravo_na_byvanie.pdf

¹²⁵ Informácie získané na základe zákona 211/2000 Z. z. o slobodnom prístupe k informáciám, následných konzultáciách a doplneniach podľa dostupných online databáz. Vzhľadom na používanie rozdielnych klasifikácií v interných databázach nemusia byť čísla úplne presné.

ÚKZP	Prístup: N=5	N=3	N=0	N=0
Prijaté podnety v roku 2019=660	(2p/0np/2r/1od)	(1p/2np/0r/0od)		
Stredisko	N=0	N=0	N=0	N=2
Prijaté podnety v roku 2019=109				(0p/1np/0r/1od)
SPOLU	N=21 (2p/3np/10r/6od)	N=3 (1p/2np/0r/0od)	N=0	N=13 (1p/1np/5r/6od)
Pozn: N – celkový počet podnetov; Xp – porušenie práva; Xnp – neporušenie práva; Xr – riešené; Xod - odložené ¹²⁶				

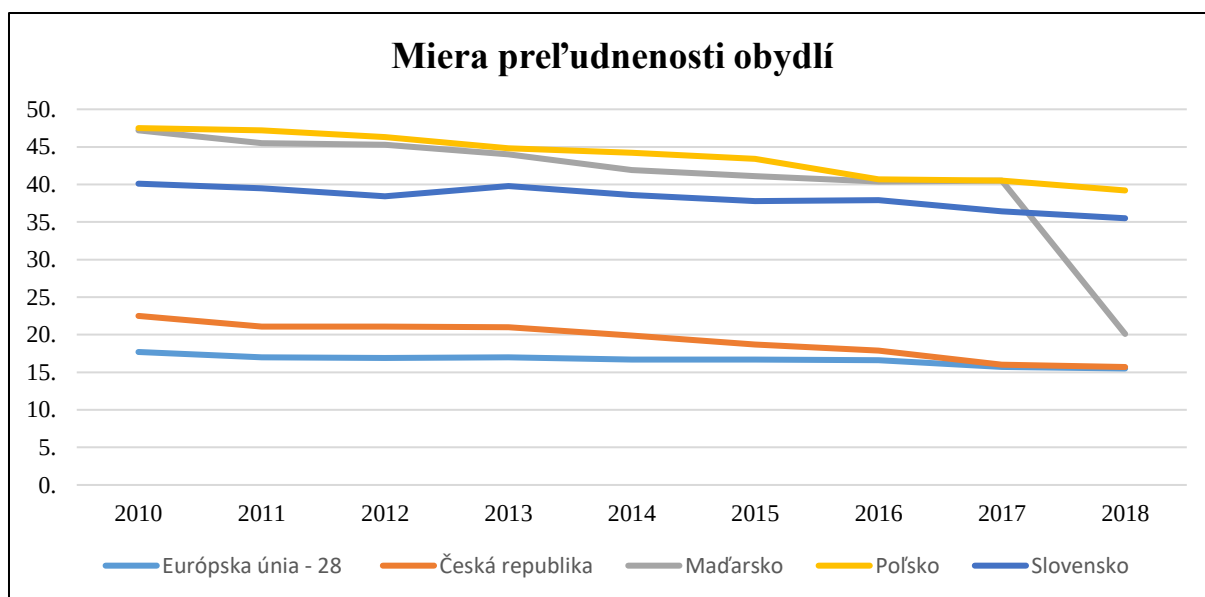
3.1 Obývatel'nosť a prístup k bývaniu

Jedným z ukazovateľov obývatel'nosti je miera preľudnenosti obydľí¹²⁷, ktorá hovorí o podiele populácie žijúcej v domácnosti so stiesnenými priestorovými podmienkami¹²⁸. Slovensko má dlhodobo vysokú mieru preľudnenosti obydľí (35,5 %) v porovnaní s priemerom EÚ (15,7 %), ale aj v porovnaní s niektorými krajinami Vyšehradskej skupiny (ďalej len „V4“). V Českej republike žije 15,7 % obyvateľov v preľudnenom obydľí a výrazný pokles ukazovateľa zaznamenalo aj Maďarsko, kde z pôvodných 40,5 % klesla preľudnenosť obydľí na hodnotu priemeru EÚ (Graf 1).

¹²⁶ Odložené podnety podľa príslušných zákonov.

¹²⁷ Bližšie pozri indikátor PBD01 Miera preľudnenosti obydľí, s. 133 a Metadátový hárok k PBD01 v „Správa o ĽP za rok 2019: Metodika“.

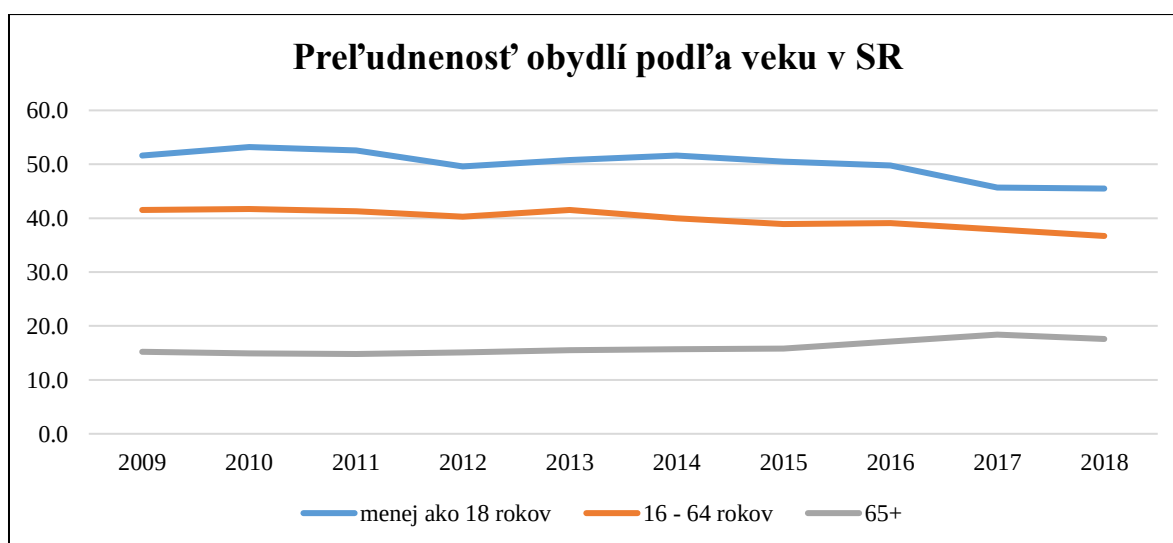
¹²⁸ Minimálne priestorové podmienky, ktorých nesplnenie zahŕňa daný byt/domácnosť do výpočtu miery preľudnenosti sú nasledovné: jedna samostatná miestnosť na domácnosť; jedna samostatná miestnosť na pár žijúci v domácnosti; jedna samostatná miestnosť pre samostatne žijúcu osobu nad 18 rokov; jedna samostatná miestnosť pre samostatne žijúce osoby rovnakého pohlavia/páry vo veku 12 – 17 rokov; jedna samostatná miestnosť pre dvojicu detí vo veku menej ako 12 rokov¹²⁸.



Graf 1: Miera preľudnenosti obydľí v krajinách V4 a EÚ

Zdroj: Eurostat, 2020

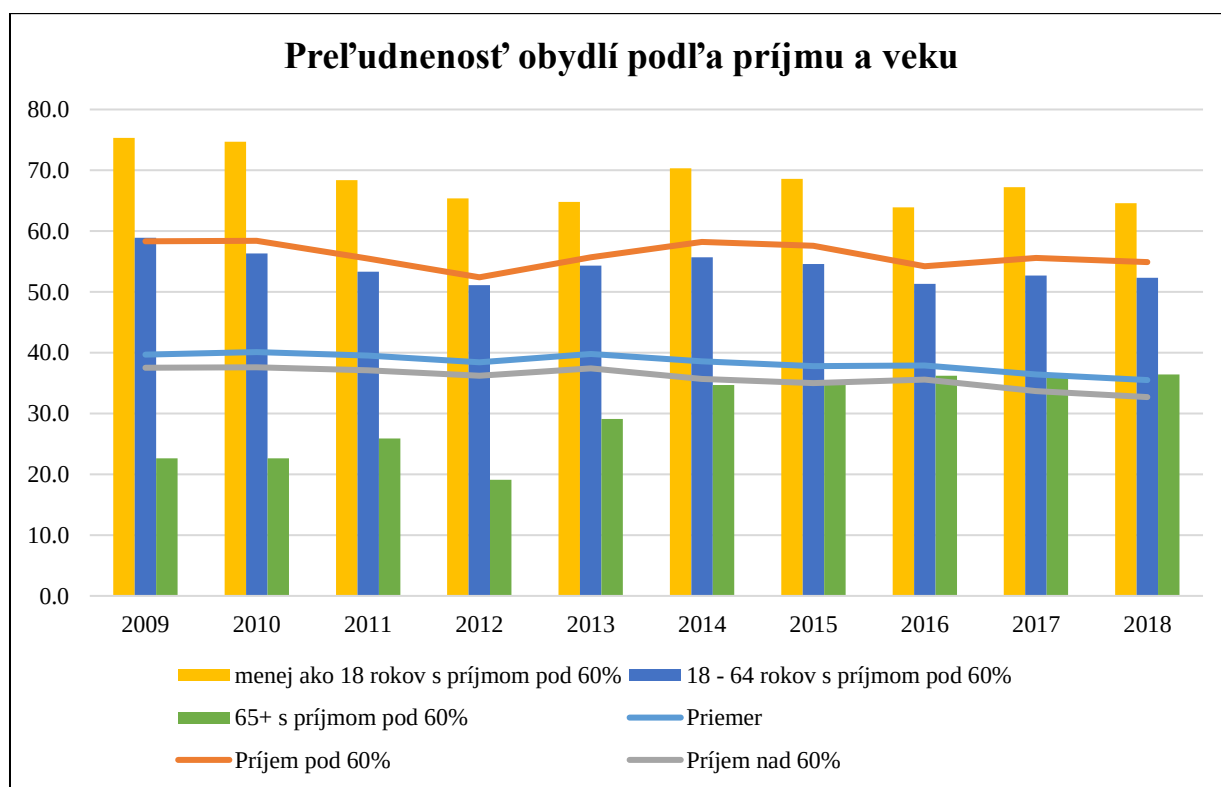
Ak sa pozrieme na mieru preľudnenosti obydľí na Slovensku podľa veku, zistíme, že najmenej sú životu v stiesnených podmienkach vystavení seniori vo veku nad 65 rokov (17,6 %), čo je pravdepodobne spôsobené prevažujúcim vlastníctvom staršieho bytu alebo pokračovaním nájmu v pôvodných družstevných bytoch, v budúcnosti sa môže situácia seniorov meniť. Najohrozenejšou skupinou podľa veku sú deti a mládež pod 18 rokov, z ktorých až 45,5 % žije v stiesnených podmienkach (Graf 2).



Graf 2: Miera preľudnenosti obydľí podľa veku v SR

Zdroj: Eurostat, 2020

V kombinácii s ďalším rizikovým faktorom, ktorým je ohrozenie prepadnutím sa do chudoby pri príjme pod 60 % mediánu, môžeme sledovať viaceré rozdiely v trendoch slovenského vývoja miery preľudnenosti obydľí. Samozrejme, ľudia s príjmom pod 60 % mediánu sú v oveľa väčšej miere nútení žiť v stiesnených podmienkach (54,9 %) než ľudia s príjmom nad touto hranicou (32,7 %), rozdiel je však viac ako 20 percentuálnych bodov. Kým ľudia ohrození chudobou v produktívnom veku čelili v období od roku 2014 do roku 2018 približne rovnakej miere preľudnenosti (s kolísavým poklesom o 3,4 % na hodnotu 52,3 %), situácia seniorov ohrozených chudobou sa v rokoch 2012 až 2014 výraznejšie zhoršila (nárast o 16 %) a od roku 2014 do roku 2018 hodnota stúpa už pomalšie (nárast o 1,4 %). Z detí a mládeže žijúcich v rodinách ohrozených chudobou až 64,6 % žije v stiesnených podmienkach, pričom vývoj ukazovateľa v tejto cieľovej skupine od roku 2009 po 2018 kolísavo klesá (z hodnoty až 75,3 % po 64,6 %) (Graf 2).

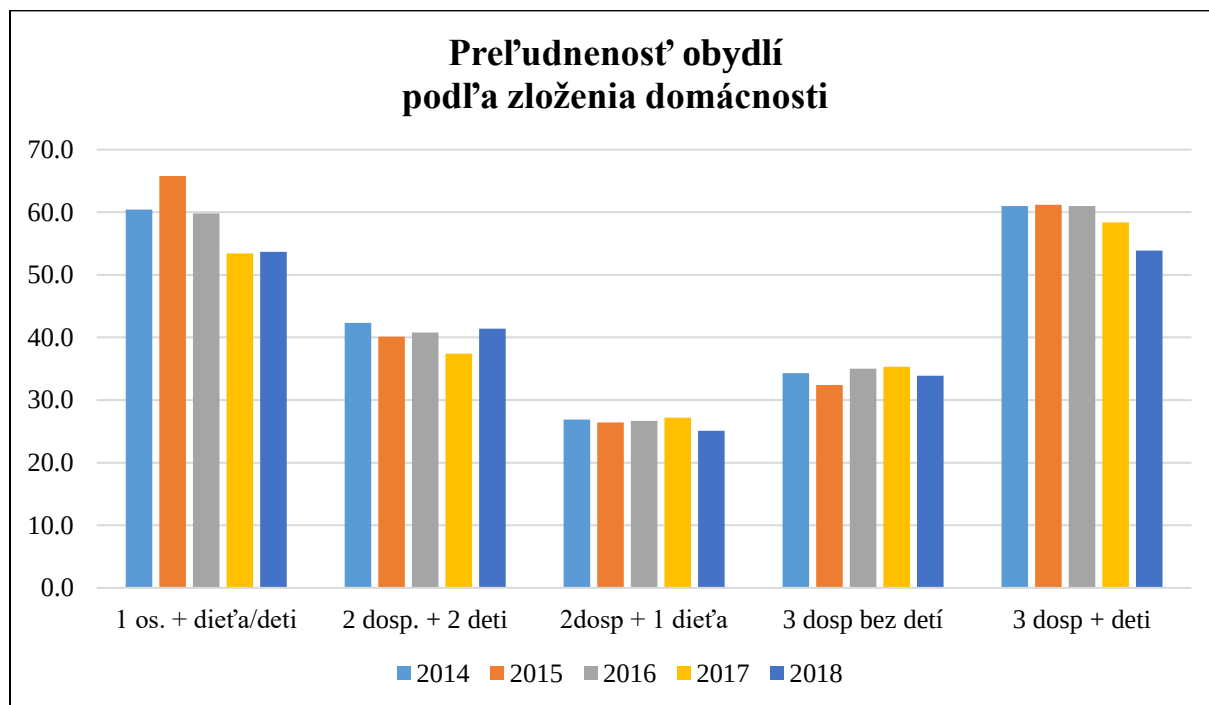


Graf 3: Miera preľudnenosti obydľí v SR podľa príjmu a vekovej skupiny

Zdroj: Eurostat, 2020

Vzhľadom na výrazne vyšší podiel ľudí vystavených životu v stiesnených podmienkach medzi deťmi a mládežou, Stredisko zaujímalo, v akých podmienkach, podľa tohto ukazovateľa, žijú domácnosti s deťmi. Ako je vidieť na grafe 4, najviac pociťujú

nedostatok priestoru a súkromia samoživiteľky a samoživiteľa s jedným alebo viacerými deťmi a viacgeneračné rodiny s jedným alebo viacerými deťmi. Každá druhá domácnosť z uvedených skupín nedokáže zabezpečiť domov, v ktorom majú deti a dospelí minimálne súkromie (napr. v prípade dvojčlennej domácnosti dvojizbový byt, v prípade rodiny 3 dospelých a dvoch detí trojizbový byt). Rodinám s dvoma dospelými osobami sa situácia výraznejšie zmení po narodení druhého dieťaťa (hodnota nezahŕňa rodiny s troma alebo viacerými deťmi). Každá štvrtá trojčlenná rodina s jedným dieťaťom žije v stiesnených podmienkach (nedokáže zabezpečiť minimálne dvojizbový byt), no v prípade druhého dieťaťa hovoríme už o dvoch z piatich rodín (vzhľadom na uvedené kritériá môže ísť o rodinu s jedným dieťaťom starším ako 12 rokov, ktoré by už malo mať vlastnú izbu).



Graf 4: Miera preľudnenosti obydľí v SR podľa zloženia domácnosti

Zdroj: Eurostat, 2020

Druhým zo sledovaných dopadových indikátorov obyvateľnosti je ukazovateľ vážnej deprivácie bývania¹²⁹. V realizovanom výskume práva na bývanie v roku 2019 Stredisko na základe dát po rok 2017 prišlo k záveru, že na Slovensku je negatívny trend vo vývoji vážnej deprivácie bývania, čo naznačuje zhoršujúci stav kvality bývania. V čase prípravy Správy

¹²⁹ Vážna deprivácia bývania je štatistický ukazovateľ sledujúci podiel osôb, ktoré žijú v preľudnených podmienkach a ich bývanie vykazuje zároveň aspoň jeden z ukazovateľov deprivácie bývania ako napr. málo svetla, chýbajúca vlastná kúpeľňa a vnútorné WC alebo do priestorov zateká. Pozri bližšie indikátor PBD02 Vážna deprivácia bývania na s. 133 a Metadátový hárok pre PBD02 v „Správa o LP za rok 2019: Metodika“.

o ĽP za rok 2019 boli k dispozícii dáta aj za rok 2018, ktoré naznačujú zastavenie tohto trendu a zníženie hodnoty ukazovateľa na úroveň priemeru krajín EÚ (3,4 %) (Tabuľka 3).

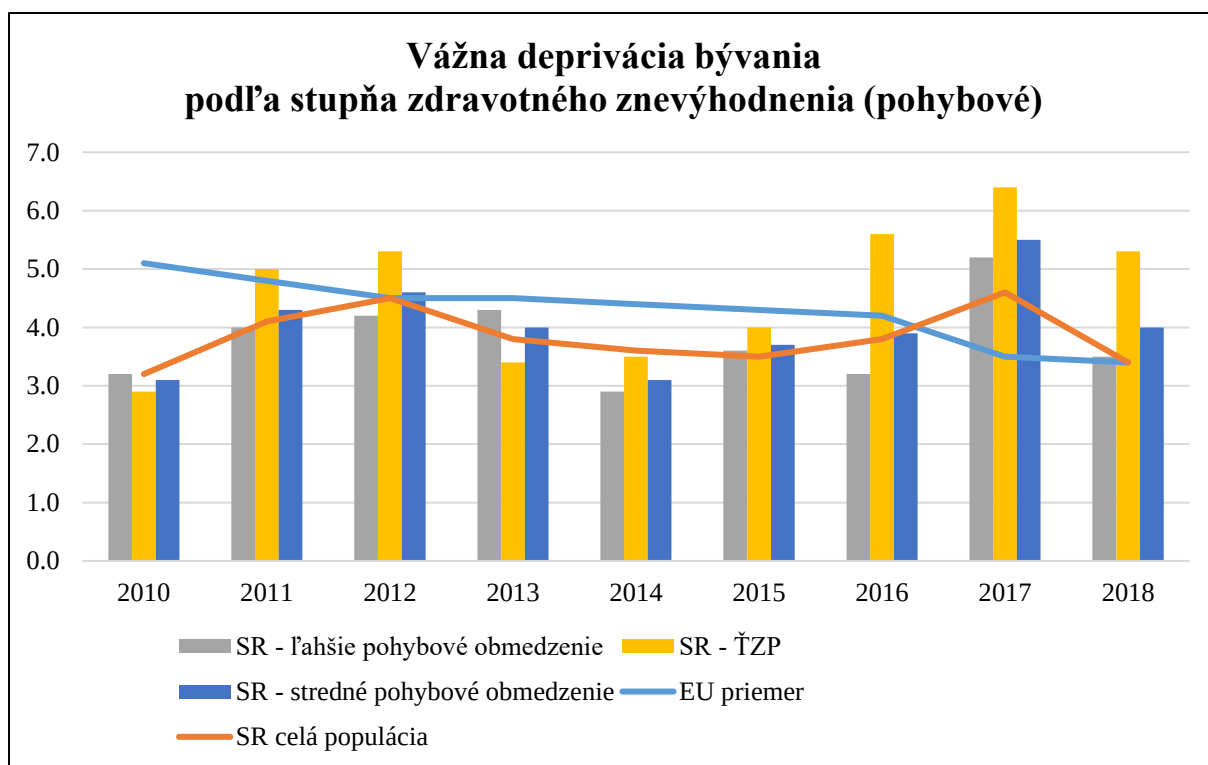
Pri podrobnejšej disagregácii dát však vidieť, že pre niektoré ohrozené skupiny, napriek uvedenému trendu, je miera vážnej deprivácie bývania stále vyššia. Predovšetkým ide o osoby so zdravotným znevýhodnením s ťažkým stupňom postihnutia, z ktorých až 5,3 % žije v nevyhovujúcich podmienkach (Tabuľka 3).

Tabuľka 3: Vážna deprivácia bývania podľa stupňa zdravotného postihnutia – pohybový aparát

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
EU priemer	5,1	4,8	4,5	4,5	4,4	4,3	4,2	3,5	3,4
SR celá populácia	3,2	4,1	4,5	3,8	3,6	3,5	3,8	4,6	3,4
SR - ľahšie pohybové obmedzenie	3,2	4,0	4,2	4,3	2,9	3,6	3,2	5,2	3,5
SR - ŤZP	2,9	5,0	5,3	3,4	3,5	4,0	5,6	6,4	5,3
SR - stredné pohybové obmedzenie	3,1	4,3	4,6	4,0	3,1	3,7	3,9	5,5	4,0

Zdroj: Eurostat, 2020

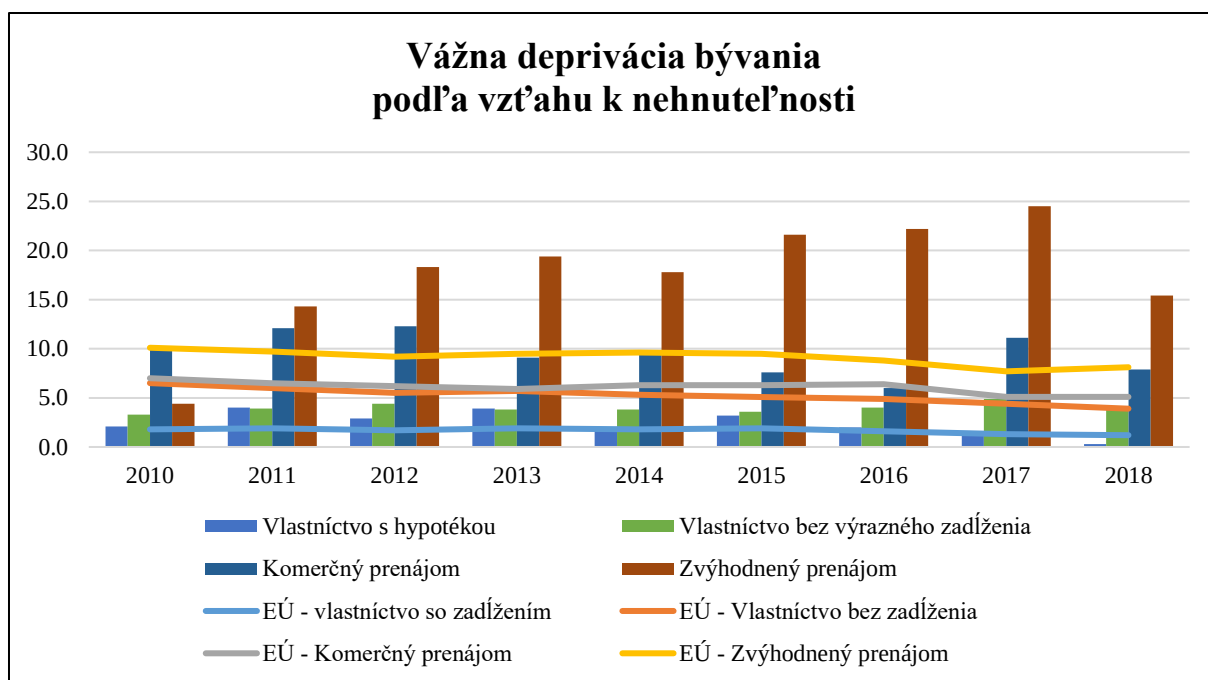
Na grafe 5 je vidieť, že kým u osôb s ľahším stupňom postihnutia klesla úroveň vážnej deprivácie bývania na úroveň priemernej hodnoty pre celú populáciu 3,4 %, u osôb so stredným stupňom postihnutia klesla hodnota o 1,5 % na 4,0 %, čo je zaiste pozitívny vývoj, ktorý snáď bude pokračovať.



Graf 5: Vážna deprivácia bývania – EÚ a Slovensko a podľa stupňa zdravotného znevýhodnenia

Zdroj: Eurostat, 2020

Rozdiely možno vidieť aj pri disagregácii dát podľa typu právneho vzťahu k nehnuteľnosti. Graf 6 porovnáva rozdielne hodnoty pre domácnosti s vlastníckym vzťahom, ktoré sú alebo nie sú zaťažené hypotékami a pre domácnosti, ktoré žijú v komerčných prenájmoch alebo v mestských bytoch či s iným zvýhodneným prenájomom. Priemerné hodnoty pre krajiny EÚ vykazujú oveľa menšie rozdiely medzi jednotlivými kategóriami, od 1,2 po 3 percentuálne body. Mierne nad hodnotu vážnej deprivácie bývania pre celú populáciu (3,4 %) sú vystavení vlastníci bez zaťaženia hypotékou (3,9 %) výraznejšie nad touto hodnotou sú domácnosti žijúce v komerčnom prenájme (5,1 %) a najohrozenejšou skupinou sú domácnosti žijúce v sociálnom bývaní (8,1 %).



Graf 6: Vážna deprivácia bývania podľa vzťahu k nehnuteľnosti – porovnanie priemeru krajín EÚ a SR

Zdroj: Eurostat, 2020

Rozdiely medzi sledovanými skupinami na Slovensku sú však oveľa výraznejšie (od 3,6 až po 7,5 percentuálneho bodu). Vlastníci zaťažení hypotékami alebo inými pôžičkami takmer nepociťujú život v nevyhovujúcich podmienkach, s hodnotou ukazovateľa 0,3 %. Svedčí to o orientácii na nový bytový fond pri kúpe nehnuteľností, prípadne o financovaní rekonštrukcií starších nehnuteľností z pôžičiek. Z domácností s vlastníckym vzťahom k nehnuteľnostiam bez zaťaženia hypotékami 3,9 % žije v nevyhovujúcich podmienkach, čo je rovnaká hodnota ako priemer krajín EÚ. Túto skupinu tvoria predovšetkým vlastníci staršieho bytového fondu, ktorí nadobudli vlastníctvo pred rokom 2000. Až 7,9 % domácností v komerčnom nájme žije v nevyhovujúcich podmienkach v porovnaní s 15,4 % podielom domácností v obecných bytoch alebo v inom type sociálneho bývania. To znamená, že 15,4 % takýchto bytových jednotiek nespĺňa kritériá primeraného bývania (napr. do nich zateká, nemajú dostatok svetla, chýba vlastná kúpeľňa a záchod).

Prístupnosť bývania ako kritérium primeraného bývania má zaistiť prístup všetkých, predovšetkým zraniteľných osôb, k vhodnému bývaniu. Zohľadňuje jednak dodržanie princípu rovnosti (rovnaký prístup k bývaniu pre ženy, sociálne znevýhodnených) aj špecifické potreby seniorov, detí či osôb so zdravotným znevýhodnením a s ním súvisiacu bezbariérovosť. V tomto smere nastal pozitívny vývoj aj na úrovni legislatívy. V roku 2019 schválený zákon č. 476/2019

Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa zákon NR SR č. 182/1993 Z. z. o vlastníctve bytov a nebytových priestorov v znení neskorších predpisov a o zmene a doplnení niektorých zákonov, ktorý je pre oblasť prístupnosti bývania dôležitý doplnením výnimky na o montáž zdvíhacieho zariadenia zo súhlasu väčšiny vlastníkov bytov a nebytových priestorov (§ 14b ods. 5).

Zmena právnych predpisov má zabrániť opakovanému porušeniu práva na prístup k bývaniu u obyvateľov so zdravotným znevýhodnením. V roku 2019 k takémuto porušeniu prišlo minimálne v dvoch medializovaných prípadoch (Humenné a Senec¹³⁰), keď vlastníci bytov odmietli odsúhlasiť namontovanie zdvíhacieho zariadenia na schodisko bytového domu (hlasovaním na zhromaždení vlastníkov bytov). Do uvedených prípadov z vlastnej iniciatívy vstúpil aj ÚKZP a po prešetrení potvrdil porušenie práva podľa Dohovoru o právach osôb so zdravotným postihnutím (ďalej len „Dohovor o ZP“)¹³¹.

Zvýšiť prístupnosť bývania pre osoby so zdravotným znevýhodnením môžu nielen debarierizačné pomôcky a prestavby, ale aj tzv. služba podpory samostatného bývania. V roku 2018 bola poskytovaná len piatimi subjektmi a využilo ju 51 klientov, čo Stredisko považuje za nedostatočné.

3.2 Dostupnosť služieb a infraštruktúry

Do druhej oblasti realizácie práva na bývanie patrí jednak dostupnosť služieb spojených s bývaním (predovšetkým základná infraštruktúra), vhodnosť lokality (vzhľadom na základné služby, dopravnú sieť a pod.), ako aj kultúrna vhodnosť (napr. rešpektovanie viacgeneračného bývania pre niektoré skupiny obyvateľov). V oblasti dostupnosti služieb spojených s bývaním riešil v roku 2019 podnet ÚKZP. Dodávateľ služby odmietal uzavrieť zmluvu s matkou, ktorá bola zároveň opatrovníčkou svojho syna - plnoletého podielového spoluvlastníka zbaveného svojprávnosti. Na základe posúdenia podnetu a stanoviska došlo k náprave¹³².

V rovine prístupu k službám, resp. dostupnosti služieb sú relevantné aj náklady na energie, vodu, odvoz smetí a pod. Keďže Štatistický úrad SR sleduje tieto náklady spoločne s ďalšími nákladmi na bývanie (predovšetkým nájomné, platby hypotéky a pod.), Stredisko sa

¹³⁰ TV Noviny. Markíza. Pán Eugen sa pre nepravých susedov nedočkal schodiskovej plošiny. Nečakane zomrel. Dostupné na: https://www.tvnoviny.sk/domace/1983294_pan-eugen-sa-pre-nepravnych-susedov-nedockal-schodiskovej-plosiny-necakane-zomrel?fbclid=IwAR2w_Skl-3i-lswfZKwejhVvy9zUYAotS_ZrLiSWNSsEZtHtWYfOGFd6ZD4

¹³¹ Podľa dostupných informácií na: <https://www.komisarprezdravotnepostihnuty.sk/Agenda/Podnety>

¹³² Informácie získané na základe zákona 211/2000 Z. z. o slobodnom prístupe k informáciám. Odpoveď ÚKZP zo dňa 20. februára 2020.

venuje nákladovosti bývania v podkapitole 3.3 Cenová dostupnosť bývania.

Vo všeobecnosti je na Slovensku napojenie na sieť vodovodov (a teda na bezpečnú dodávku pitnej vody) takmer na úrovni 90 %. Od roku 2015 sa napojenosť zvýšila len o necelé 0,67 % (z 88,27 % na 88,94 %¹³³) čo pravdepodobne svedčí o tom, že rozširovanie siete vodovodov aj do obcí a sídiel, kde zatiaľ nie je zavedená, nie je prioritou. Samozrejme, dôvodom z časti je, že mnohé z týchto sídiel majú rekreačné účely, alebo využívajú vlastné studne. Ak sa však pozrieme na situáciu v obciach, kde podiel obyvateľov tvorí viac ako 25 % Rómov, má k vodovodu prístup len 75 % obyvateľov obcí a tam, kde podiel Rómov tvorí viac ako 50 %, má k vodovodu prístup už len 68,7 %¹³⁴. Na základe disagregácie dát podľa etnicity obyvateľov v obciach je tak možné potvrdiť pretrvávajúcu nerovnosť v prístupe k pitnej vode.

Podobne, v prípade pripojenosti obyvateľov bývajúcich v domoch na verejnú kanalizáciu podiel takto pripojených vzrástol z 65,19 % v roku 2015 na 68,40 % v roku 2018. To znamená, že z celkovej populácie nie je pripojených na kanalizáciu 31,60 % obyvateľov bývajúcich v domoch. Ak sa opäť pozrieme na situáciu v obciach s podielom rómskych obyvateľov podľa zisťovaní EU-SILC zameraného na MRK, až 73,08 % obydľí nevyužíva žiadnu čistiareň odpadových vôd a zároveň nemá dostupnú verejnú kanalizáciu¹³⁵. Rozdiel v prístupe k verejnej kanalizácii na úrovni obyvateľstva celkovo a hodnotou pre obce s podielom rómskych obyvateľov je až 41,48 %.

Už na základe ukazovateľov o miere prístupu k pitnej vode a kanalizácii je zrejmé, že možnosti realizácie práva na bývanie Rómov sú z hľadiska dostupnosti infraštruktúry potrebnej k primeranému bývaniu výrazne menšie ako u majoritnej spoločnosti. V tomto smere nastali aj určité zlepšenia, napr. podiel osídlení MRK s absenciou minimálne troch položiek základnej infraštruktúry (tzn. pripojenie na plyn, verejnú kanalizáciu/žumpu a verejný vodovod/prístup k studni) k ich celkovému počtu sa znížil takmer o polovicu, z hodnoty 6,6 % v roku 2016 na 3,54 % v roku 2018. To znamená, že tých extrémne chudobných osídlení, kde minimálne 50 % obydľí nemá prístup ani k vode, ani k plynu, ani k verejnej kanalizácii, je v porovnaní s rokom 2016 menej a možno predpokladať zlepšenie situácie obyvateľov týchto obcí (obec, ktorá napr. rozšíri napojenosť na vodu/kanalizáciu pre viac ako 50 % obydľí sa už do tohto ukazovateľa nezapočítava).

¹³³ Štatistický úrad SR. Informácie získaná prostredníctvom klientskej služby Štatistického úradu SR. 2019.

¹³⁴ Podľa Atlas Rómskych komunit – 2019. Ministerstvo vnútra SR, 2019. Dostupné na: <http://www.minv.sk/?atlas-romskych-komunit-2019>.

¹³⁵ Úrad spolkomocenca pre rómske komunity. Podkladový materiál: Aktualizované indikátory pre akčný plán 2016 – 2018.

Vývoj v prístupe k elektrickej sieti nie je možné na základe porovnania dát z Atlasu 2016 a Atlasu 2019, je však známy stav z roku 2018, kedy 7,9 % domácností nemalo žiadnu elektroinštaláciu a 13,5 % domácností malo nevyhovujúcu elektroinštaláciu. Štandardný prístup k elektrickej sieti malo 78,6 % domácností. Situácia sa zlepšila v prístupe k spevnenej ceste a v zabezpečení odvozu odpadu. Z 92 % osídlení so zabezpečenou štrkovou, panelovou či asfaltovou cestou v roku 2016 stúpol podiel takýchto osídlení na 95,7 % v roku 2018. Osídlení, kde nemá k dispozícii zbernú nádobu na odpad ani veľkokapacitný kontajner viac ako polovica obyvateľov, klesol z hodnoty 12,5 % v roku 2016 na 4,5 % v roku 2018¹³⁶.

Na základe vyššie uvedených dát Stredisko konštatuje, že napriek zlepšeniam v niektorých oblastiach (napr. znižovanie podielu extrémne chudobných vylúčených osídlení, zlepšovanie prístupu k odvozu odpadu, prístupové cesty), v prístupe k vode, elektrine a kanalizácii pretrvávajú zásadné rozdiely medzi možnosťou realizácie práva na primerané bývanie u majoritnej skupiny obyvateľov a u obyvateľov rómskej etnicity.

3.3 Cenová dostupnosť bývania

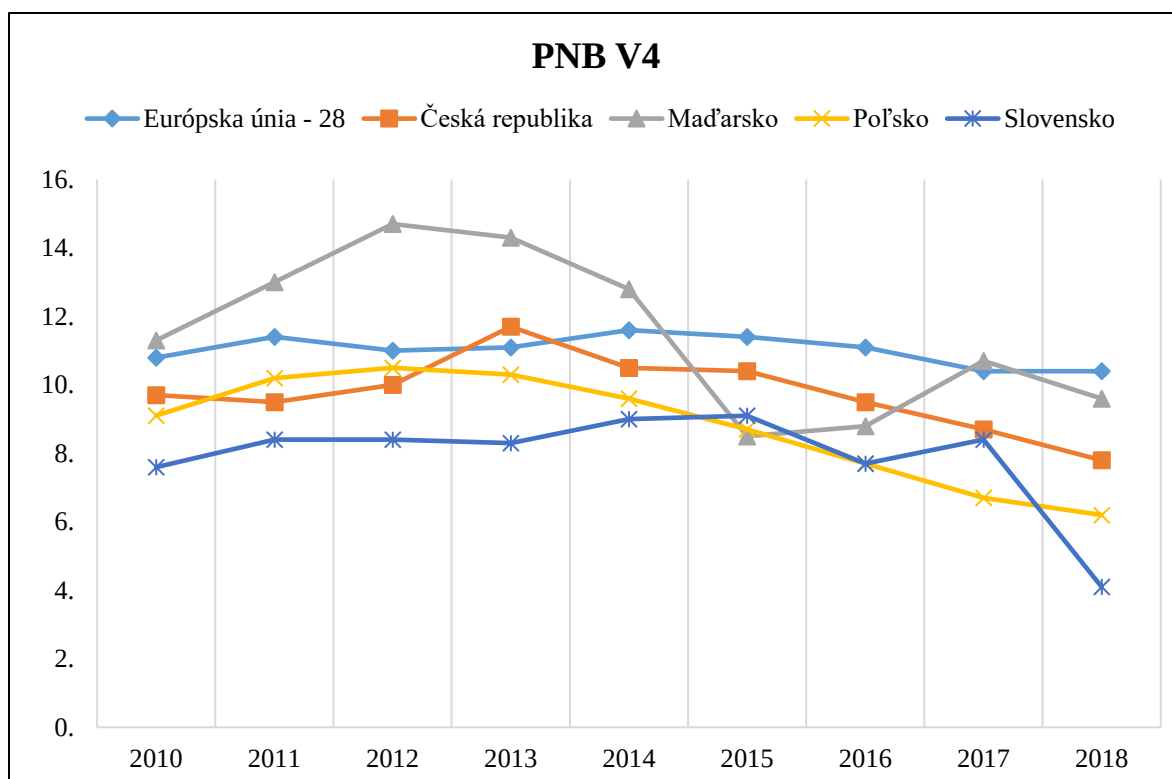
V roku 2019 sa Stredisko vo svojej výskumnej činnosti zameralo aj na cenovú dostupnosť bývania analýzou vývoja indikátora PNB a prieskumu dostupnosti sociálneho bývania v krajských mestách SR.

Ukazovateľ PNB hovorí o tom, pre aký podiel obyvateľov tvoria náklady na bývanie viac ako 40 % príjmov. Pri vyhodnocovaní vývoja do roku 2017 (dáta za rok 2018 ešte neboli k dispozícii), Stredisko dospelo k zisteniu, že hoci PNB je dlhodobo pod úrovňou priemeru EÚ, nadmerné zaťaženie nákladmi na bývanie pociťujú 2 z 5 domácností ohrozených chudobou (to znamená, že nemajú prístup k cenovo dostupnému sociálnemu bývaniu), podobne to platí pre 4 z 10 domácností seniorov. Najohrozenejšou skupinou sú jednočlenné domácnosti a samoživitelia/samoživiteľky¹³⁷.

Najnovšie dostupné dáta k PNB pre SR sú za rok 2018 a sú do určitej miery prekvapujúce. Celkový ukazovateľ PNB klesol o 4,3 percentuálnych bodov z 8,4 % na 4,1 %, čo je pomerne zásadná zmena oproti predchádzajúcemu kolísavému vývoju, ako aj oproti vývoju ostatných krajín V4 (pokles približne 1 percentuálny bod) a EÚ stagnovanie na hodnote 10,4 (Graf 7).

¹³⁶ Všetky dáta k indikátorom z Akčného plánu pre integráciu Rómov: Úrad splnomocnenca pre rómske komunity. Podkladový materiál: Aktualizované indikátory pre akčný plán 2016 – 2018.

¹³⁷ Paľovčíková, Riečanský, Ujházyová: Právo na bývanie. Stredisko, Bratislava. 2019, s. 45.



Graf 7: PNB v EÚ a krajinách V4

Zdroj: Eurostat, 2020

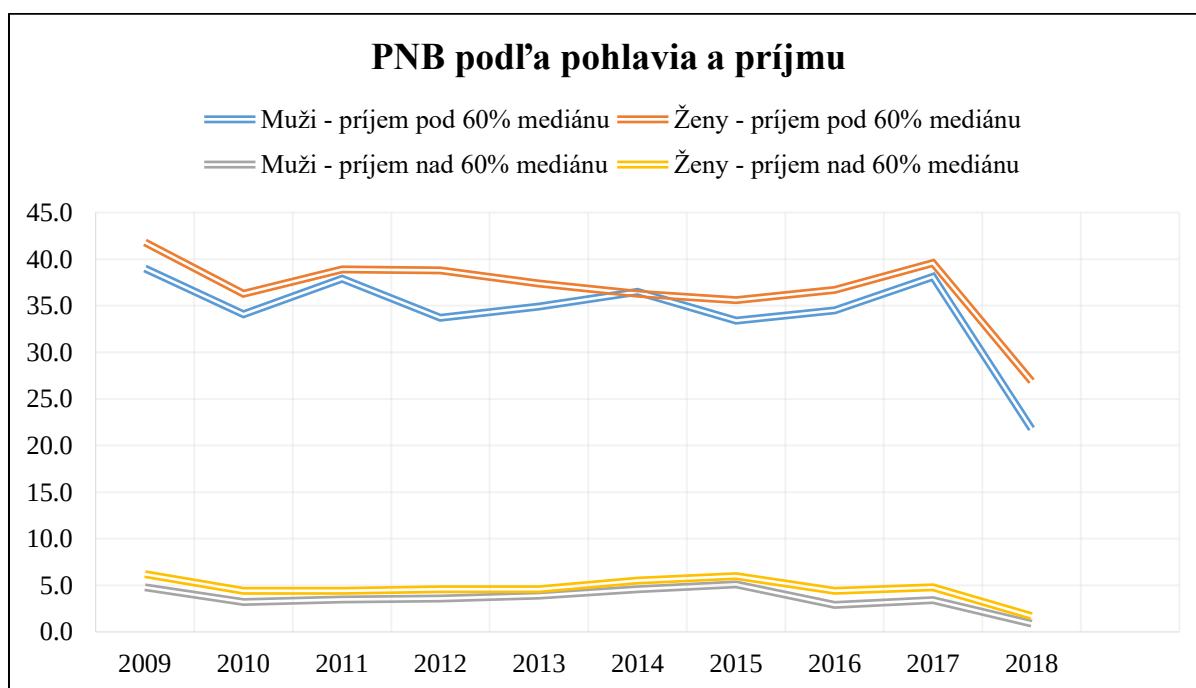
Keďže na základe predchádzajúcej analýzy vystúpili ako ohrozené skupiny seniori nad 65 rokov, ľudia ohrození chudobou a jednočlenné domácnosti, Stredisko zaujímalo, akým spôsobom sa pokles ukazovateľa PNB prejavil práve v týchto skupinách. Rozdiel medzi vekovou skupinou obyvateľov pod 18 rokov a obyvateľov v produktívnom veku medzi 18 až 65 rokov je len zanedbateľných 0,2 %. Vo vekovej skupine nad 65 rokov je 5,7 % domácností, ktorých náklady prevyšujú 40 % príjmu, čo je o 1,9 % viac ako medzi ľuďmi v produktívnom veku (Tabuľka 4).

Tabuľka 4: PNB v EÚ a v SR podľa veku

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
EÚ	10,8	11,4	11	11,1	11,6	11,4	11,1	10,4	10,4
SR	7,6	8,4	8,4	8,3	9	9,1	7,7	8,4	4,1
pod 18 rokov	8,9	10,2	10,9	11	11,8	11,4	9,2	8,9	4
18 - 64 rokov	7,1	8	7,4	7,7	8,5	8,7	7,2	7,3	3,8
nad 65 rokov	8,6	8,2	10,3	8,1	8	8,1	8,1	12,8	5,7

Zdroj: Eurostat, 2020

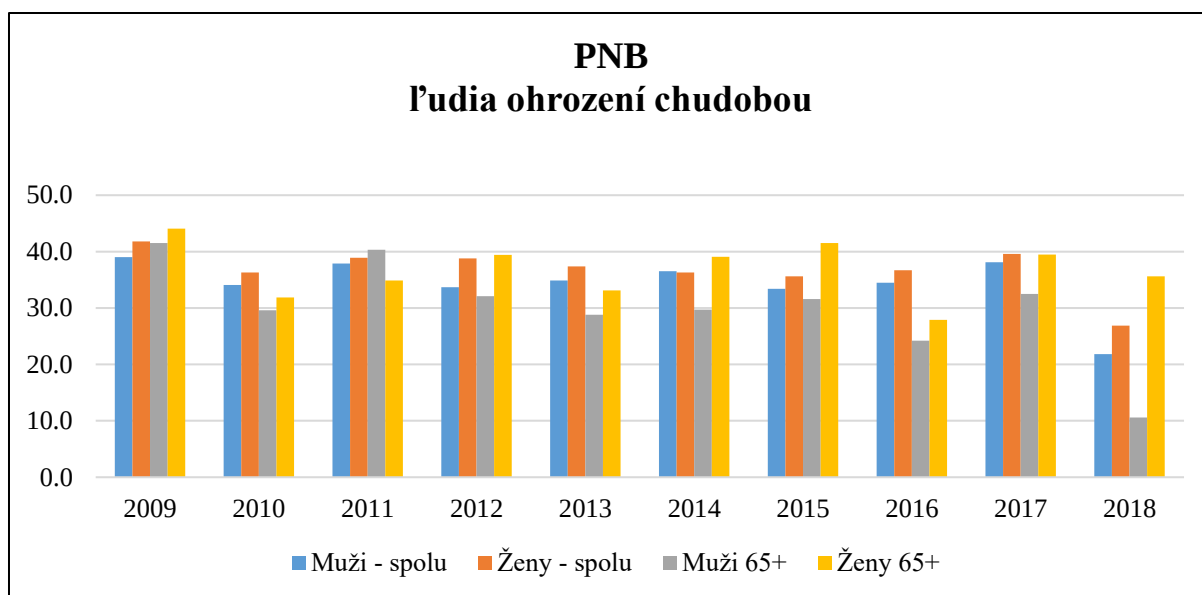
Ak sa pozrieme na rozdiely medzi obyvateľmi podľa príjmu, sú napriek poklesu ukazovateľa stále výrazné. Kým náklady na bývanie ľudí zarábajúcich viac ako 60 % mediánového príjmu sú veľmi zriedka neprimerane vysoké (0,9 % ak sú to muži, 1,9 % ak ide o ženy), v prípade ľudí, ktorí zarábajú menej (a spĺňajú tak kritérium rizika prepadnutia sa do chudoby) minimálne 1 z 5 domácností musí zvládnuť PNB. Zároveň možno pozorovať, že pokles PNB bol výraznejší u mužov (z 38,1 % na 21,8 %) než u žien (z 39,6 % na 26,9 %). V prípade žien tak až 1 zo 4 domácností čelí PNB (Graf 8).



Graf 8: PNB podľa pohlavia a príjmu

Zdroj: Eurostat, 2020

Rodové rozdiely sú ešte výraznejšie pre vekovú skupinu seniorov s nízkymi príjmami, kde hodnota PNB u mužov je 10,6 % a u žien až 35,6 %, kým u celkovej populácie tento rozdiel nie je tak dramatický (hoci stále s výpovednou hodnotou) (Graf 9).



Graf 9: PNB u ľudí ohrozených chudobou podľa pohlavia

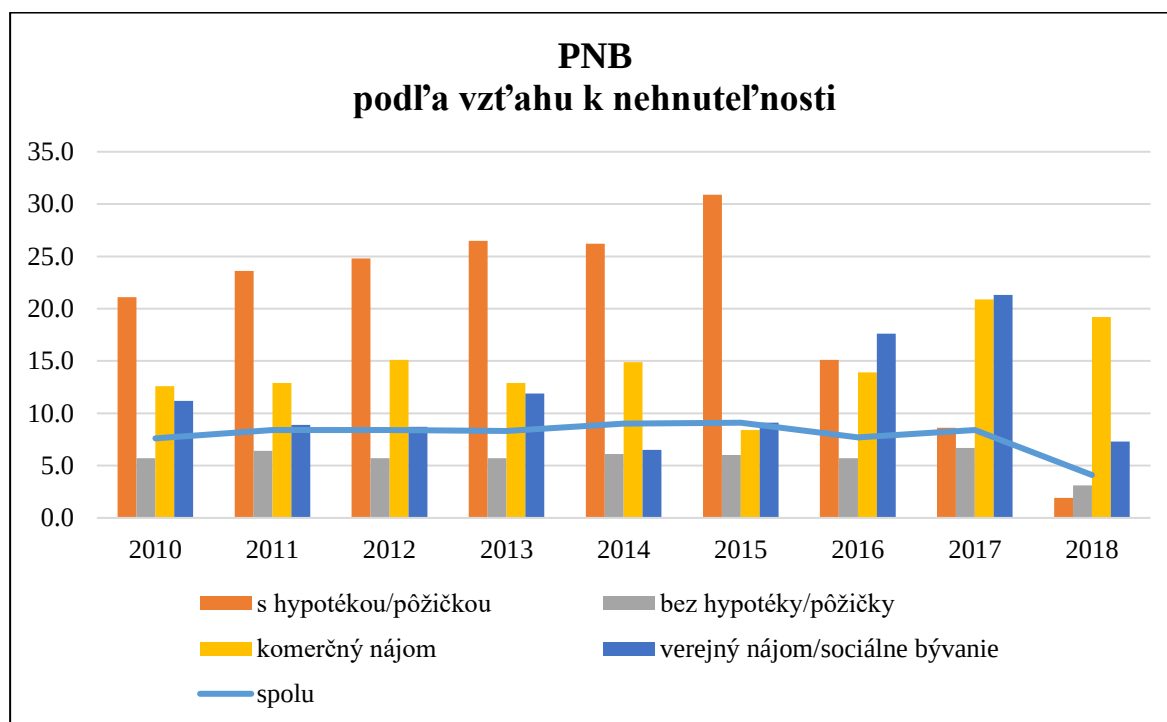
Zdroj: Eurostat, 2020

Vzhľadom na to, že ide o výrazný pokles, nie je zatiaľ možné vyhodnotiť, či ide o zmenu trendu, výkyv spôsobený iným výpočtom alebo zberom dát. Podobný vývoj (hoci menej výrazný pokles) má však aj ukazovateľ vyhodnocovaný Štatistickým úradom SR – Podiel nákladov na bývanie, elektrinu, vodu, plyn a palivá (Graf 10) – čo by mohlo čiastočne potvrdiť pozitívny vývoj aj pre ukazovateľ PNB. Na druhú stranu, Štatistický úrad SR uvádza, že v roku 2019 „Najväčší objem z celkových výdavkov domácností vynaložili na potraviny a nealkoholické nápoje (20 %) a výdavky za bývanie, elektrinu, vodu a plyn (17,6 %), najrýchlejšie stúpali výdavky na bývanie a energie v Trnavskom kraji (+14,2 %) a najpomalšie stúpali výdavky na bývanie a energie v Žilinskom kraji (+2,3 %).“¹³⁸

Bez ohľadu na to, či ide v prípade PNB o zmenu trendu (a zlepšenie dostupnosti bývania), bližší pohľad na rozdiely podľa príjmu, veku a pohlavia ukazujú, že ohrozené skupiny (seniori, seniorky, ľudia s nižším príjmom) majú stále obmedzený prístup k sociálnemu alebo inému cenovo výhodnejšiemu bývaniu. Práve na tieto skupiny by teda mali byť zacielené politiky bývania. Vývoj PNB podľa právneho vzťahu k nehnuteľnosti ukazuje, že kým v roku 2016 bolo vyšší podiel domácností v obecnom/verejnom prenájme neprimerane zaťažených nákladmi na bývanie ako domácností v komerčnom nájme, v roku 2017 vzrástol PNB u oboch skupín nad 20 %, tak v roku 2018 zaťaženie domácností vo verejnom prenájme výrazne kleslo na 7,3 % (v súlade s poklesom celkového PNB), no

¹³⁸ Štatistický úrad SR. Naše Regióny-2019. Štatistický úrad SR. Bratislava, 2019. s. 21.

zaťaženie domácností v komerčnom nájme kleslo len o 1 % na 19,2 %. Ak teda obyvatelia s nízkymi príjmami majú príliš vysoké náklady na bývanie (21,8 – muži, 26,9 – ženy), s najväčšou pravdepodobnosťou žijú v komerčnom prenájme (vrátane rôznych krátkodobých prenájmov pri práci mimo trvalého bydliska, ubytovní a pod.) a to z dôvodu nedostatočnej kapacity obecných bytov a nedostatočného (resp. nekonceptného) uchopenia sociálneho bývania na samosprávnej úrovni.

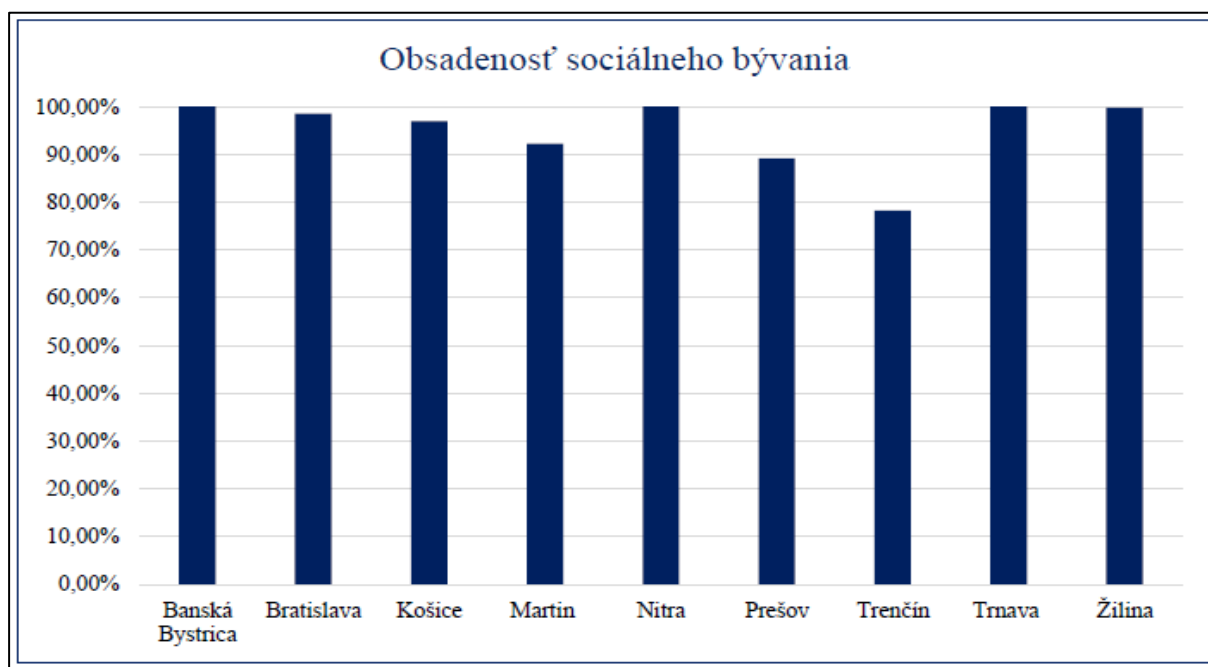


Graf 10: PNB podľa vzťahu k nehnuteľnosti v SR

Zdroj: Eurostat, 2020

Nedostupnosť sociálneho bývania z dôvodu nízkeho bytového fondu a nekonceptný prístup pri riešení sociálneho bývania potvrdila výskumná sonda Strediska v krajských mestách realizovaná v roku 2019. Na základe dotazníkového prieskumu, do ktorého sa zapojilo 9 miest, Stredisko zistilo, že „obsadenosť kapacít sociálneho bývania v zapojených mestách dosahuje viac ako 90 % s výnimkou mesta Prešov – 89,21 % a mesta Trenčín – 78,29 %. Mestá Banská Bystrica, Nitra a Trnava vykázali 100 % obsadenosť. V prípadoch, kde aktuálna obsadenosť nebola maximálna, išlo o situácie, v ktorých buď boli niektoré byty v rekonštrukcii (v prípade mesta Košice), alebo táto rezerva vznikla kvôli prechodnému obdobiu medzi vypršaním či ukončením zmlúv so starými nájomníkmi a nasťahovaním sa nových nájomníkov. V prípade miest Prešov a Trenčín bola nízka obsadenosť spôsobená

zvýšením počtu bytov do fondu sociálneho bývania a nové byty ešte neboli priradené.¹³⁹



Graf 11: Obsadenosť sociálneho bývania v zapojených krajských mestách SR

Zdroj: Stredisko, 2019

Stredisko sledovalo aj to, akým spôsobom sú dostupné byty pridelované a či existujú všeobecne platné kritériá alebo mesto vychádza z vlastnej stratégie riešenia sociálneho bývania či bezdomovectva. Iba dve z dotazovaných miest vychádzajú z priorít určených v strategickom dokumente, štyri mestá potvrdili individuálne posudzovanie žiadostí prípadne individuálne posudzovanie v kombinácii s poradovníkom, tri mestá vychádzajú predovšetkým z poradovníka, dve mestá využívajú bodový systém hodnotenia žiadostí (súčet je viac ako 100 %)¹⁴⁰.

Podrobnejší výskum dostupného sociálneho bývania realizovalo v minulom roku IVPR, ktoré zbieralo dáta z okresných miest¹⁴¹. Podľa zistení uvedeného výskumu vieme, že medzi okresmi sú výrazné rozdiely v počte žiadateľov na 1 dlhodobo neobsadený byt od 0,4 v Košiciach (kde je však zahrnutý veľký podiel bytov v zlom stave) a v Prievidzi (kde až 50 % bytového fondu predstavujú práve nové byty) na 438 v Poprade. V Bratislave je 76 žiadateľov na jeden byt, nasleduje Galanta s počtom žiadateľov 43 na jeden byt (Tabuľka 5).

¹³⁹ Paľovčíková, G., Riečanský, M., Ujházyová M.: Právo na bývanie. Stredisko, Bratislava. 2019. s. 49 – 50.

¹⁴⁰ Tamtiež. s. 54.

¹⁴¹ Fico, Ondrušová, D., Škobla T.: Prieskum nájomného bývania a mestských ubytovní v okresných mestách SR. IVPR. Bratislava, 2019. Dostupné na: https://www.ceit.sk/IVPR/images/IVPR/vyskum/2019/Fico/prieskum_najomneho_byvania_fico_ondrusova_skobla_2019.pdf

Tabuľka 5: Počet žiadateľov na 1 dlhodobo neobsadený byt v okresných mestách SR (apríl 2019)

Okresné mesto		Počet žiadateľov na 1 dlhodobo neobsadený byt
1.	Poprad	438
2.	Bratislava	76
3.	Galanta	43
4.	Medzilaborce	34
5.	Trenčín	34
6.	Zvolen	33
7.	Kysucké Nové Mesto	32
8.	Brezno	29
9.	Humenné	29
10.	Liptovský Mikuláš	26
11.	Trebišov	25
12.	Púchov	25
13.	Banská Bystrica	24
14.	Nové Zámky	21
15.	Zlaté Moravce	21
16.	Kežmarok	20
17.	Senica	19
18.	Malacky	16
19.	Levice	14
20.	Žilina	11
21.	Spišská Nová Ves	8
22.	Topoľčany	6
23.	Detva	3
24.	Rožňava	3
25.	Michalovce	2
26.	Partizánske	1,6
27.	Komárno	1
28.	Prešov	1

29.	Veľký Krtíš	1
30.	Snina	1
31.	Prievidza	0,4
32.	Košice	0,4

Zdroj: IVPR, 2019¹⁴²

Ďalším ukazovateľom dostupnosti sociálneho bývania je doba čakania na pridelený byt. Najdlhšiu čakaciu dobu uvádza Púchov (84 mesiacov), pričom v počte žiadateľov na jeden voľný byt nie je na najhorších priečkach (2 – 5 žiadateľov). Hneď za ním nasledujú Bánovce nad Bebravou (80 mesiacov, neuviedli počet čakateľov na jeden byt) a Bratislava (60 mesiacov), čo zodpovedá aj vysokému počtu žiadateľov (76) (Tabuľka 6).

Rovnako dôležitá je výška nájmu. Ako je uvedené vyššie, komerčný nájom zaťažoval v roku 2018 domácnosti výrazne vyššie ako nájom bytov vo verejnom vlastníctve. Podľa zistení výskumu IVPR sú najvýraznejšie rozdiely vo výške nájmu v okresných mestách: Košice (rozdiel 628 eur); Žilina (rozdiel 556 eur); Trnava (rozdiel 546 eur); Bratislava (rozdiel 491 eur) a Malacky (rozdiel 448 eur). Najmenší rozdiel bol zaznamenaný v Nových Zámkoch (rozdiel 280 eur)¹⁴³.

Tabuľka 6: Doba čakania v mesiacoch na pridelenie obecného bytu v okresných mestách SR (apríl 2019)

Okresné mesto		Doba čakania (v mesiacoch)	Okresné mesto		Doba čakania (v mesiacoch)
1.	Púchov	84	28.	Levoča	18
2.	Bánovce nad Bebravou	80	29.	Medzilaborce	18
3.	Bratislava	60	30.	Kysucké N. Mesto	18
4.	Nitra	48	31.	Topoľčany	18
5.	Banská Bystrica	48	32.	Revúca	12
6.	Partizánske	48	33.	Tvrdošín	12
7.	Vranov nad Topľou	36	34.	Bytča	12
8.	Čadca	36	35.	Malacky	12

¹⁴² Fico, Ondrušová, D., Škobla T.: Prieskum nájomného bývania a mestských ubytovní v okresných mestách SR. IVPR. Bratislava, 2019. s. 20. Dostupné na:

https://www.ceit.sk/IVPR/images/IVPR/vyskum/2019/Fico/prieskum_najomneho_byvania_fico_ondrusova_sko_bla_2019.pdf

¹⁴³ Tamtiež, s. 25.

9.	Žarnovica	36	36.	Zvolen	12
10.	Považská Bystrica	36	37.	Zlaté Moravce	12
11.	Stará Ľubovňa	36	38.	Komárno	12
12.	Turčianske Teplice	36	39.	Senica	9
13.	Gelnica	36	40.	Rimavská Sobota	8
14.	Ilava	36	41.	Lučenec	6
15.	Žilina	36	42.	Dunajská Streda	6
16.	Šaľa	30	43.	Námestovo	6
17.	Hlohovec	30	44.	Levice	6
18.	Trebišov	26	45.	Detva	6
19.	Ružomberok	24	46.	Humenné	6
20.	Sabinov	24	47.	Prešov	6
21.	Skalica	24	48.	Stropkov	5
22.	Bardejov	24	49.	Rožňava	4
23.	Poprad	24	50.	Michalovce	3
24.	Brezno	24	51.	Spišská Nová Ves	3
25.	Snina	24	52.	Veľký Krtíš	2
26.	Košice	24	53.	Prievidza	1
27.	Žiar nad Hronom	18			

Zdroj: IVPR, 2019¹⁴⁴

Rozdiely vo výške nájomov sú samozrejme závislé od viacerých faktorov a samy o sebe nevypovedajú o tom, či sú nájomné byty cenovo dostupné, len o tom, o koľko vyššie náklady musia žiadatelia zvládnuť, ak nemajú k dispozícii sociálne bývanie. Jedným z nástrojov pre zvýšenie cenovej dostupnosti bývania je príspevok na bývanie. Jeho pridelovanie je upravené zákonom č. 417/2013 Z. z. o pomoci v hmotnej núdzi v znení neskorších predpisov. Už niekoľko rokov upozorňujú mimovládne organizácie, ako aj analytické pracoviská ministerstiev¹⁴⁵ na to, že jeho zahrnutie do pomoci v hmotnej núdzi vylučuje veľkú skupinu obyvateľov, ktorých príjmy sú príliš nízke na to, aby pokryli náklady na bývanie, no nespĺňajú

¹⁴⁴ Fico, Ondrušová, D., Škobla T.: Prieskum nájomného bývania a mestských ubytovní v okresných mestách SR. IVPR. Bratislava, 2019. s. 22. Dostupné na: https://www.ceit.sk/IVPR/images/IVPR/vyskum/2019/Fico/prieskum_najomneho_byvania_fico_ondrusova_sko_bla_2019.pdf

¹⁴⁵ Napr. MDaV SR v podkladovom materiáli pre novú Koncepciu: Bytová stratégia do 2030; IVPR v dokumente Podkladový materiál pre Stratégiu prevencie bezdomovectva. Príspevku na bývanie sa venuje aj Stredisko v odporúčaní na základe výskumu Právo na bývanie (2019).

všetky kritériá pre dávku v hmotnej núdzi. Problémom je aj jeho nedostatočná výška. Ako ukazuje výskum IVPR, mnohokrát nedosahuje ani 60 % z výšky nájomného. V Tabuľke 7 sú uvedené hodnoty podielu príspevkov na nájomnom pre desať miest s najvyšším nájomným.

Tabuľka 7: Podiel príspevku na bývanie a príspevku v hmotnej núdzi na výške nájomného v mestských bytoch (apríl 2019)

		Priem. výška nájomného v mestských bytoch (eur)	Podiel príspevku na nájomnom (jednotlivec – 55,80)	Podiel príspevku na nájomnom (viacčlenná rodina – 89,20)	Podiel príspevku v hmotnej núdzi na nájomnom (priemerná výška 2018 – 135,19)
1.	Veľký Krtíš	204	27,4 %	43,7 %	65,8 %
2.	Bánovce n. Bebravou	189	29,5 %	47,2 %	71,0 %
3.	Bratislava	184	30,3 %	30,3 %	72,9 %
4.	Považská Bystrica	182	30,7 %	30,7 %	73,7 %
5.	Čadca	180	31,0 %	31,0 %	74,6 %
6.	Žarnovica	150	37,2 %	37,2 %	89,5 %
7.	Medzilaborce	141	39,6 %	39,6 %	95,2 %
8.	Turčianske Teplice	136	41,0 %	41,0 %	98,7 %
9.	Banská Bystrica	134	41,6 %	41,6 %	100,1 %
10.	Púchov	127	43,9 %	43,9 %	105,7 %

Zdroj: IVPR, 2019¹⁴⁶

¹⁴⁶ Fico, Ondrušová, D., Škobla T.: Prieskum nájomného bývania a mestských ubytovní v okresných mestách SR. IVPR. Bratislava, 2019. s. 25. Dostupné na: https://www.ceit.sk/IVPR/images/IVPR/vyskum/2019/Fico/prieskum_najomneho_byvania_fico_ondrusova_sko_bla_2019.pdf

Príspevok na bývanie (ako súčasť dávky v hmotnej núdzi) poberalo v roku 2019 v priemere 30 257 poberateľov mesačne, z toho 16 631 poberateľov žilo v jednočlennej domácnosti a 13 626 poberateľov vo viacčlennej domácnosti¹⁴⁷ čo tvorí 0,70 % obyvateľov nad 18 rokov. Finančné vyčíslenie príspevku nie je možné vzhľadom na jeho započítanie do dávky v hmotnej núdzi¹⁴⁸. Ďalším podporným nástrojom dostupnosti bývania sú úvery na bývanie poskytované Štátnym fondom rozvoja bývania (v roku 2019 poskytnutý úver 29 fyzickým osobám) a možnosť uplatnenia daňového bonusu na zaplatené úroky z hypotéky pre mladých do 35 rokov (nie sú dostupné informácie o počte daňovníkov uplatňujúcich si tento bonus).

Tabuľka 8: Počet zariadení, miest a klientov za rok 2018

	Počet zariadení	Počet miest	Počet klientov k 31. decembru 2018
Nocľaháreň	46	1 228	7 255
Útulok	86	2 222	2 157
Zariadenie núdzového bývania	30	665	602
Zariadenie podporovaného bývania	35	573	541
Domov na polceste	15	271	278
SPOLU		4 959	10 833

Zdroj: MPSVaR SR, 2020¹⁴⁹

Ľudia, pre ktorých je bývanie nedostupné prípadne sú ohrození bezdomovectvom (napr. mladí dospelí po ukončení ústavnej starostlivosti, obe domáceho násillia), potrebujú podporu formou sociálnych služieb. Zariadenia sociálnych služieb s kapacitou 4 959 miest poskytli v roku 2018 nejakú formu starostlivosti 10 833 klientom¹⁵⁰ (Tabuľka 8). Dostatočnosť kapacity by bolo možné posúdiť v prípade znalosti počtu ľudí bez domova, naviac by bolo potrebné túto potrebu vyhodnocovať na úrovni miest.

¹⁴⁷ Informácie získané na základe zákona 211/2000 Z. z. o slobodnom prístupe k informáciám. Odpoveď MPSVaR SR zo dňa 14. februára 2020.

¹⁴⁸ Bližšie pozri indikátor PBP08 Počet/podiel domácností, ktoré poberajú sociálny príspevok na bývanie, alebo inú formu podpory bývania na s. 133 a Metadátový hárok k PBP08 v „Správa o LP pre rok 2019: Metodika“.

¹⁴⁹ Informácie získané na základe zákona 211/2000 Z. z. o slobodnom prístupe k informáciám. Odpoveď MPSVaR SR zo dňa 14. februára 2020.

¹⁵⁰ Bližšie pozri indikátor PBP09 Počet miest pre ubytovanie ľudí bez domova alebo ohrozených bezdomovectvom na s. 133 a Metadátový hárok PBP09 v „Správa o LP za rok 2019: Metodika“.

Stredisko v rámci spomínaného výskumu zisťovalo do akej miery majú krajské mestá zmapovanú populáciu a štruktúru ľudí bez domova. Osem z deviatich zapojených miest potvrdilo nejakú formu mapovania alebo evidencie, spravidla na základe administratívnej evidencie činnosti mestského úradu, mestskej polície alebo klientov sociálnych služieb v mestách. Ľudia žijúci na ulici na okraji miest však zostávajú spravidla neviditeľní. V zapojených krajských mestách bolo v roku 2019 evidovaných spoločne 4 772 osôb bez domova. Ak by sme celonárodnú kapacitu zariadení, ktoré sú určené priamo pre ľudí na ulici (nocľaháreň, útulok – 3 450) porovnali s počtom ľudí bez domova v najväčších mestách (4 772) môžeme konštatovať, že je nedostatočná.

Predovšetkým je však potrebné mapovanie rôznych foriem bezdomovectva podľa klasifikácie FEANTSA na úrovni miest a na základe týchto zistení plánovať koncepciu ukončovania bezdomovectva nielen posilnením sociálnych služieb, ale predovšetkým rozširovaním kapacít sociálneho bývania.

3.4 Právna istota bývania

Právna istota bývania je neoddeliteľnou súčasťou práva na primerané bývanie. Jej posilňovanie má smerovať k ochrane bezpečia vo vlastnom domove a to bez ohľadu na právny vzťah k obydlíu a na legálnosť tohto vzťahu. Zároveň má podporovať podmienky, za ktorých si môže človek/rodina vytvoriť vzťah k miestu, ktoré obýva, ako k domovu – kontinuitu bez obáv zo straty domova. Z hľadiska právnej istoty bývania je teda potrebné zabezpečiť právnu ochranu pred núteným vystaňovaním, demoláciou obydlí, ako aj ochranu pred nerovnými vzťahmi medzi nájomcom a prenajímateľom a ochranu vlastníckych práv.

Legislatíva SR poskytuje pomerne silnú ochranu nájomcom, ktorí majú uzavreté zmluvy podľa zákona č. 40/1964 Zb. Občianskeho zákonníka: povinnosť informovať 3 mesiace vopred, možnosť odvolať sa, zastavenie plynutia lehoty v prípade vyrovnania dlhu na nájomnom, povinnosť zabezpečiť náhradné bývanie v prípade, ak v byte žije aj maloleté dieťa (ak o to rodina požiada). Výrazne menšiu ochranu poskytuje v prípade nájomnej zmluvy podľa zákona č. 98/2014 Z. z. o krátkodobom nájme bytu. Vo všetkých prípadoch však nútené vystaňovanie nie je možné vykonať bez rozhodnutia súdu.

Neistota vo vzťahu k bývaniu narastá so zníženou cenovou dostupnosťou bývania, a sú jej vystavené predovšetkým nasledovné skupiny obyvateľov:

- nízkopríjmová skupina obyvateľov, pre ktorých je štandardný komerčný nájom

(s nájomnými zmluvami na jeden max. dva roky vopred) nedostupný a žijú v ubytovniach alebo v nájme na s dobou nájmu na niekoľko mesiacov;

- ľudia bez domova, ktorí žijú buď v improvizovaných prístreškoch na ulici, prespávajú v nocľahárňach;
- ľudia žijúci v obydliach bez vysporiadaných právnych vzťahov (vo väčšine prípadov ide o MRK, ale týka sa to aj ľudí v bytoch s neukončenými reštitučnými konaniami, dedičskými konaniami a pod.);
- migranti (aj pracujúci) z tretích krajín, ktorým na SR chýba ochrana práva na bývanie vo všetkých oblastiach.

Zaujímavú sondu (a v SR prvé výskumné zistenia) do situácie v ubytovniach v roku 2019 priniesol výskumný tím IVPR. Výskum sa zameriaval špecificky na ubytovne v okresných mestách. Zo 79 okresov disponuje ubytovňami len 14 z nich (18 %). Do výskumnej sondy sa zapojilo len sedem okresných miest (označené modrou v Tabuľke 9)¹⁵¹.

Tabuľka 9: Disponibilita ubytovní v správe okresných miest SR (apríl 2019)

Mesto	Počet ubytovní (miest)	Mesto	Počet ubytovní	Mesto	Počet ubytovní
Bratislava	2 (466)	Lučenec	1 (x)	Skalica	1 (x)
Brezno	1 (42)	Myjava	1 (x)	Trnava	1 (220)
Dolný Kubín	1 (32)	Nové Zámky	1 (18)	Trebišov	1 (x)
Krupina	1 (x)	Ružomberok	3 (x)	Žiar n. Hronom	1 (x)
L. Mikuláš	1 (96)	Senica	1 (x)	SPOLU	19

Zdroj: IVPR, 2019

Z hľadiska štruktúry je rovnaký počet žien aj mužov. „V dvoch menších ubytovniach sa ukazuje väčší podiel ľudí v dôchodkovom veku (40 %, 27 %). Matky s deťmi majú vyššie zastúpenie v štyroch ubytovniach (100 %, 40 %, 24 %, 20 %). Približne každý tretí človek so zdravotným znevýhodnením sa nachádzal v dvoch zariadeniach (30 %, 30 %). Takmer všetci

¹⁵¹ Fico, Ondrušová, D., Škobla T.: Prieskum nájomného bývania a mestských ubytovní v okresných mestách SR. IVPR. Bratislava, 2019. Dostupné na: https://www.ceit.sk/IVPR/images/IVPR/vyskum/2019/Fico/prieskum_najomneho_byvania_fico_ondrusova_skobla_2019.pdf

*klienti s trvalým pobytom mimo mesta sa nachádzali v jednej menšej ubytovni s 34 klientmi. V iných zariadeniach bola prevalencia ľudí s trvalým pobytom mimo okresu menšia (33 %, 13 %), prípadne zanedbateľná. Štyri zariadenia uviedli, že sú v nich ubytovaní najmä ľudia, ktorí sú považovaní za Rómov (98 %, 75 %, 70 %, 67 %). Jeden kontakt uviedol, že údaje o etnicite nezbiera a nakoniec - zahraniční cudzinci, mimo Českej republiky, sa tu nachádzali len výnimočne. V štyroch ubytovniach tvorili podiel menej ako jedno percento, vo zvyšných troch sa nenachádzali vôbec.*¹⁵²

Ubytovne majú vo väčšine prípadov určenú maximálnu možnú dobu pobytu, avšak táto sa môže výrazne líšiť. Kým tri väčšie ubytovne uviedli dĺžku pobytu 60 – 72 mesiacov, zvyšné štyri ubytovne uvádzali dĺžku 6 – 12 mesiacov.¹⁵³ Je však potrebné dodať, že aj v prípade dlhej maximálnej doby pobytu, sú nájomné zmluvy na krátke obdobie max. pár mesiacov.

Využívanie krátkodobých nájomných zmlúv nie je charakteristické len pre ubytovne, ale je to zaužívaný spôsob, akým sa majitelia alebo správcovia bytov chránia a zároveň vyhýbajú povinnostiam voči nájomcom v prípade žiadosti o vypratanie bytu (zväčša kvôli ich platobnej neschopnosti). Tomuto problému sa v roku 2019 venovala aj KVOP, ktorá v sledovanom roku prijala 11 podnetov z oblasti právnej istoty bývania, pričom viaceré z nich sa týkali postupu obcí pri poskytovaní sociálneho bývania. V jednom prípade, kedy dochádzalo k opakovanému uzatváraniu nájomnej zmluvy na 3 mesiace po dobu takmer 10 rokov, bolo KVOP potvrdené porušenie práv (5 prípadov je v riešení a 5 odložených, viď Tabuľka 2).¹⁵⁴

*„V prípade niekoľkonásobného predlžovania nájomného vzťahu na krátke obdobia počas niekoľkých rokov nemožno hovoriť o krátkodobom prenájme, ktorý má nájomcovi iba pomôcť preklenúť náročné sociálne obdobie. Je zjavné, že takýto stav situoval nájomcu do právnej neistoty, a teda je v rozpore s právom na bývanie podľa čl. 11 ods. 1 Medzinárodného paktu o hospodárskych, sociálnych a kultúrnych právach. Bezpečnosť právnych vzťahov by bola v danom prípade zaručená pri uzatvorení nájomnej zmluvy na dlhšie časové obdobie, resp. na dobu neurčitú.*¹⁵⁵

Stredisko nezaznamenalo výskyt prípadov protiprávneho vystaňovania a demolácií obydľí v takej miere ako v predchádzajúcich rokoch, niektoré obce a obyvatelia stále

¹⁵² Fico, Ondrušová, D., Škobla T.: Prieskum nájomného bývania a mestských ubytovní v okresných mestách SR. IVPR. Bratislava, 2019. s. 29.

¹⁵³ Tamtiež, s. 29.

¹⁵⁴ Podľa vyjadrenia KVOP k stavu riešenia podnetov k právu na bývanie zo dňa 27. februára 2020.

¹⁵⁵ KVOP. Správa o činnosti verejného ochrancu práv za rok 2019. s. 41; Dostupné na: https://www.vop.gov.sk/files/Sprava_o_cinnosti_VOP_2019.pdf

nevnímajú a ani nepredpokladajú ochranu ľudí bez právneho vzťahu k obydliu pred vystaňovaním. Jeden najznámejších prípadov sa odohral 28. decembra 2019 v Gelnici, kedy majiteľ požiadal o odtiahnutie obývanej maringotky aj s ľuďmi na pozemok obce a to bez súdneho rozhodnutia¹⁵⁶. To však neznamená, že nie sú uplatňované aj iné stratégie, ktoré by bolo potrebné systematickejšie mapovať.

V rámci zisťovania stavu v oblasti právnej istoty bývania Stredisko žiadalo informáciu o počte súdnych rozhodnutí o vypratani bytu za rok 2019 podľa spôsobu ich vybavenia.¹⁵⁷ Klasifikácia aktuálne zbieraných štatistických údajov Analytického centra MS SR to však neumožňuje. Zo zbieraných dát (pozri Tabuľka 10) nie je možné ani usúdiť v koľkých prípadoch bolo rozhodnutie súdu v prospech žalobcu (nariadené vypratanie bytu), nakoľko v počte sporov sú zahrnuté nielen žaloby, ale aj odvolania a súvisiace spory.

Tabuľka 10: Spory občianskoprávnej povahy - Byty a iné obytné miestnosti - ostatné bytové spory, vypratanie bytu

Rok	Počet vecí	Počet sporov	Spôsob vybavenia				
			Vyhovené celkom - počet sporov	Vyhovené čiastočne - počet sporov	Zmier - počet sporov	Zamietnuté celkom - počet sporov	Inak - počet sporov
2016	382	587	439	39	22	78	9
2017	435	1 212	469	384	26	129	204
2018	475	1 052	619	81	36	304	12

Stredisko vníma pozitívne postupnú zmenu postoja obcí k riešeniu nelegálnych obydlií či neschopnosti uhrádzať náklady s bývaním (napr. pokračovanie výstavby v Rankovciach aj v roku 2019¹⁵⁸, začiatok výstavby na Košickom Luniku IX¹⁵⁹). Ako efektívne a dlhodobé

¹⁵⁶ O prípade informovala RTVS 28. decembra 2019. Dostupné na:

<https://www.facebook.com/spravy.rtv/spravy/videos/547963339120078/>

¹⁵⁷ Bližšie pozri indikátor PBD10 Počet súdnych rozhodnutí o vypratani bytu v sledovanom období podľa spôsobu ich vybavenia na s. 133 a Metadátový hárok k PBD10 Počet súdnych rozhodnutí o vypratani bytu v sledovanom období podľa spôsobu ich vybavenia v „Správa o LP za rok 2019: Metodika“.

¹⁵⁸ Šimoňáková, M.: V Rankovciach si chcú Rómovia stavať ďalšie domy. Pomôcť by mohol aj štát. 2. máj 2019. Dostupné na: <https://kosice.korzar.sme.sk/c/22111310/v-rankovciach-si-chcu-romovia-stavat-dalsie-domy-pomoc-by-mohol-aj-stat.html>

¹⁵⁹ Na košickom Luniku budú stavať malé rodinné domčeky. Odpad pomôžu odpratať aj miestni. 10. december 2019. Dostupné na: <https://www.tvnoviny.sk/domace/1984464-na-košickom-luniku-budu-stavat-male-rodinne-domcky-odpad-pomozu-odpratat-aj-miestni>

riešenie problému núteného vystaňovania a demolácie obydli MRK v segregovaných častiach obce či v osadách prinášajú projekty mimovládnych organizácií založených na sporení a poskytovaní mikropôžičiek a svojpomocného postavenia domov nižšieho štandardu (napr. Projekt DOM.ov, projekty ETP Slovensko). Pri týchto projektoch je nevyhnutná spolupráca obce pri riešení vlastníckych práv stavebných pozemkoch a sociálnych pracovníkov. Spomínaný prístup odporúčalo Stredisko aj na základe svojho prieskumu práva na bývanie v roku 2019 ako stratégiu zvýšenia právnej istoty bývanie ohrozenej skupiny MRK.¹⁶⁰

Jeden z faktorov miery právnej istoty bývania, ktorý sa dotýka všetkých bez ohľadu na ich sociálny status, je efektívnosť súdnych konaní¹⁶¹. Dĺžka konania na súdoch SR je dlhodobým problémom, ktorého riešenie si vyžaduje systémové zmeny. Štatistické dáta MS SR za rok 2019 nie sú k dispozícii. Za rok 2018, mal medián dĺžky súdneho konania pre občianskoprávne veci (kam spadajú aj spory týkajúce sa napr. ukončenia nájmu či vypratania bytu) hodnotu 15,05 mesiaca a priemerná dĺžka konania až 21,78 mesiaca.¹⁶²

Tabuľka 11: Dĺžka konania na súdoch v roku 2018

Dĺžka konania v mesiacoch	Agendy súdov SR			
	Tresné (OS) veci	Veci Občianskoprávne		
		SPOLU	obchodné veci	Veci starostlivosti o maloletých
Medián 2018	1,91	15,05	16,46	5,22
Priemer 2018	6,4	21,78	22,98	8,08

Zdroj: Analytické centrum MS SR, 2019¹⁶³

V porovnaní s priemernou dĺžkou konania v roku 2017 s hodnotou 20,08 mesiacov¹⁶⁴ a v roku 2016 s hodnotou 17,8 mesiacov môžeme konštatovať pokračovanie predlžovania

¹⁶⁰ Paľovčíková, G., Riečanský, M., Ujházyová M.: Právo na bývanie. Stredisko, Bratislava. 2019. s. 158 – 160.

¹⁶¹ Bližšie pozri indikátor PBS10 Priemerná dĺžka súdneho konania v prípadoch vzťahujúcich sa k právu na bývanie na s. 133 a Metadátový hárok k PBS10 Priemerná dĺžka súdneho konania v prípadoch vzťahujúcich sa k právu na bývanie v „Správa o ĽP za rok 2019: Metodika“.

¹⁶² MS SR. 2018 - Priemerná dĺžka konania a medián na súdoch vo vybraných agendách. Bratislava, 2019. Dostupné na: <http://web.ac-mssr.sk/rocnny-prehľad-dlžky/>

¹⁶³ Tamtiež.

¹⁶⁴ Štatistická ročenka – 2017. Analytické centrum MS SR. Bratislava, 2018. Dostupné na: <https://docs.google.com/viewerng/viewer?url=http://web.ac-mssr.sk/wp-content/uploads/2018/10/III.-1-Ob%C4%8Dianskopr%C3%A1vne-veci.pdf&hl=en>

konaní v občianskoprávných veciach. Tento trend považuje Stredisko za alarmujúci, obzvlášť, ak priemerná dĺžka konania presahuje jeden rok, čo je v súdnej praxi vnímané ako možný indikátor priet'ahov v súdnom konaní.¹⁶⁵

Tabuľka 12: Priemerná dĺžka konania v občianskoprávných veciach v rokoch 2007 – 2017

Rok	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Dĺžka v mesiacoch	15,1	14,1	13,0	11,8	11,4	11,6	11,3	12,01	14,4	17,9	20,8

Zdroj: Antohi L., 2017

Pri vyhodnotení indikátorov za oblasť právnej istoty bývania musí Stredisko konštatovať, že väčšina dát je buď nedostupná alebo má inú štruktúru. Napríklad, indikátory, ktoré by poskytli konkrétnejšiu predstavu o miere právnej istoty bývania na úrovni implementácie procesov sú:

- pomer počtu podaných žalôb, návrhov na vydanie neodkladných opatrení a odvolaní za účelom zabránenia nútenému vyst'ahovaniu alebo demolačným prácam.
- počet vyst'ahovaných domácností z obecných bytov/bytov vo verejnom vlastníctve, ktorým bolo poskytnuté náhradné bývanie.

Vzhľadom na nedostupné a nepresné dáta je následne nemožné nielen vyhodnotiť mieru právnej istoty, ale aj prijať potrebné opatrenia. Stredisko preto považuje za kľúčovú súčinnosť ľudskoprávných inštitúcií, analytických pracovísk MS SR, aj mimovládnych organizácií pri hľadaní riešení ako systematickejšie odkrývať situácie kedy je nie je dodržaná právna istota bývania.

Záver

Možnosti realizácie práva na bývanie v roku 2019 Stredisko vyhodnocovalo z hľadiska štyroch oblastí: obývatel'nosť a prístup k bývaniu, dostupnosť základných služieb a infraštruktúry, cenová dostupnosť a právna istota bývania. V oblasti obývatel'nosti je pretrvávajúcim problémom život v stiesnených podmienkach, ktorý je možné sledovať

¹⁶⁵ ANTOHI, L. a kol.: Správa efektívnosť a kvalita slovenského súdneho systému. Hodnotenie a odporúčania na základe nástrojov CEPEJ. Príloha č. 1: Výsledky implementácie dotazníka CEPEJ: „Hodnotenie nástrojov na riadenie času v procese súdneho konania na súdoch Slovenskej republiky“. CEPEJ-COOP, 2017. Dostupné na: <https://www.justice.gov.sk/Stranky/Ministerstvo/Sprava-k-stavu-justicie.aspx>

prostredníctvom ukazovateľa preľudnenosť obydľí. Na úrovni celej populácie dosiahol tento ukazovateľ hodnotu 35,5 %. Keďže hodnota tohto ukazovateľa je vyššia, na úrovni 45,5 %, pre osoby vo veku menej ako 18 rokov, je možné konštatovať, že život v stiesnených podmienkach je realitou predovšetkým pre rodiny s deťmi. Ešte vypuklejším je problém preľudnenosti obydľí pre rodiny samoživiteľov/samoživiteľiek a viacgeneračné rodiny - každá druhá takáto rodina žije v stiesnených podmienkach.

Na druhú stranu, miera deprivácie bývania, ktorá zahŕňa viaceré kritériá primeraného bývania (napr. prirodzené svetlo, vetranie, teplo a pod.) sa na úrovni celej populácie znížila z hodnoty 4,6 % na 3,4 % a dosiahla tak úroveň priemeru krajín EÚ. Prostredníctvom desagregácie dát však možno potvrdiť pretrvávajúce rozdiely v kvalite bývania, a to predovšetkým pre ťažko zdravotne postihnuté osoby (5,3 %) a domácnosti, ktoré žijú v obecných bytoch či iných formách sociálneho bývania (15,4 %).

Z hľadiska prístupnosti bývania je dôležité spomenúť zmenu legislatívy, ktorá umožňuje debarierizačné úpravy v spoločných priestoroch bytových domov aj bez súhlasu ostatných vlastníkov bytov a nebytových priestorov. Prístupnosť bývania pre ľudí so zdravotným znevýhodnením má zabezpečovať aj sociálna služba podpory samostatného bývania, ktorá bola v roku 2018 poskytovaná len pre 51 klientov, kým za rok 2019 neboli dáta v čase prípravy Správy o LP za rok 2019 ešte k dispozícii. Pokiaľ nenastal zásadný nárast počtu klientov, je potrebné výrazne zvýšiť dostupnosť tejto služby.

V druhej sledovanej oblasti sa Stredisko zameralo na dostupnosť základnej infraštruktúry pre MRK. Napriek tomu, že vodovodné, elektrické a kanalizačné siete, ako aj plynovody sú vo všeobecnosti dostupné, pretrváva výrazná nerovnosť v ich dostupnosti pre obce s nadpolovičným podielom obyvateľov rómskej národnostnej menšiny. Mierne zlepšenie možno pozorovať v zmenšenom podiele extrémne vylúčených komún, v rozšírení spevnených ciest a lepšom zabezpečení odvozu odpadu. Tieto zmeny však Stredisko považuje za nedostatočné.

Treťou sledovanou oblasťou je cenová dostupnosť bývania. Pre túto oblasť je kľúčovým ukazovateľom miera PNB, ktorá sa na úrovni celej populácie znížila z hodnoty 8,4 % v roku 2017 na 4,1 % v roku 2018. Domácnosti, ktoré sú ohrozené prepadnutím sú však naďalej neprimerane zaťažované nákladmi na bývanie (24,4 %) a rovnako aj domácnosti samoživiteľov/samoživiteľiek (18,7 %). Pri porovnaní miery PNB podľa typu právneho vzťahu k nehnuteľnosti Stredisko zistilo, že neprimerané náklady na bývanie nie sú typické pre domácnosti zaťažované hypotékami, ale sú obzvlášť častým javom pre domácnosti, ktoré sú v komerčnom prenájme. Vzhľadom na výrazný rozdiel v miere PNB práve pre domácnosti

s príjmom nižším ako 60 % mediánu a zároveň domácnosti, ktoré žijú v komerčnom prenájme, Stredisko dospelo k záveru, že k porušeniu práva na bývanie z hľadiska cenovej dostupnosti dochádza predovšetkým v situáciách, keď domácnosti ohrozené chudobou kvôli nedostupnosti sociálneho bývania vstupujú do komerčného nájomného vzťahu. Zároveň, vzhľadom na nedostatočnú dostupnosť a výšku príspevku na bývanie, je pre nich výška nájomného neprimerane vysoká.

Dostupnosti sociálneho bývania sa venovalo aj Stredisko v rámci výskumných aktivít v roku 2019. Prostredníctvom dotazníkového prieskumu Stredisko zistilo, že mestá väčšinou nemajú vypracovanú koncepciu riešenia bytovej otázky ani zmapované potreby rôznych cieľových skupín (napr. potreby nízkopříjmových rodín, seniorov, ľudí na ulici). Na tieto potreby reagujú, až keď sa prejavia napr. formou dopytu o sociálne bývanie. Výskum nájomného bývania IVPR realizovaný v roku 2019 zas ukazuje, že čakacie lehoty na pridelenie sociálneho bytu sú v niektorých mestách trvajú v priemere 1 mesiac, v niektorých však až dva či tri roky. Nedostatočnosť bytového fondu pre rozvoj sociálneho bývania potvrdzujú analýzy MDaV SR, Inštitútu verejnej politiky, a naznačujú to aj výročné správy Štátneho fondu rozvoja bývania, či už spomínané výskumy Strediska a IVPR.

V oblasti právnej istoty bývania Stredisko konštatuje, že neprávoplatné vypratania z bytu sú menej viditeľné a pravdepodobne aj menej časté ako v predchádzajúcich rokoch. Je však potrebné systematickejšie mapovať situáciu v obciach (v oblasti súdnych rozhodnutí o vyprataní bytu a plnenia povinnosti náhradného bývania), ako aj v komerčných nájmoch. Na druhej strane sa objavujú neželané praktiky reťazenia nájomných zmlúv zo strany prenajímateľov (nielen fyzických osôb či komerčných subjektov, ale aj samospráv), ktorí sa chcú vyhnúť záväzkom voči nájomcom v prípade potreby ukončiť ich prenájom. Samozrejme, v takýchto prípadoch ide o porušenie práva na bývanie, čo potvrdilo aj stanovisko KVOP, ktorá sa uvedenými prípadmi v roku 2019 zaoberala. V oblasti právnej istoty sú pretrvávajúcim problémom aj dlhé súdne konania (aj vo veciach bývania), ktorých priemerná hodnota je 21,78 mesiaca.

Rok 2019 bol zároveň určitým vyústením dlhoročnej snahy o medzisektorovú spoluprácu na tvorbe strategických dokumentov v oblasti práva na bývanie. Prvýkrát sa pripravuje dokument Koncepcia prevencie a riešenia bezdomovectva na národnej úrovni v gescii MPSVaR SR, ktorý by mal mať ambíciu ukončenia bezdomovectva. V gescii MDaV SR sa pripravuje Koncepcia národnej bytovej politiky do 2030, ktorá má nadviazať na dosiahnuté výsledky a naplnenia cieľov tej predchádzajúcej (pre obdobie 2016 – 2020). Stredisko pozitívne hodnotí zahrnutie mimovládneho sektoru, odborníkov a odborníčok, do

prípravy oboch dokumentov, ako aj snahu o medzisektorovú spoluprácu. To, do akej miery budú na seba jednotlivé opatrenia v nich nadväzovať a v akej miere sa podarí naformulovať dostatočne ambiciózne a merateľné ciele, ovplyvní stav realizácie práva na bývanie na najbližšie obdobie.

Odporúčania

Stredisko odporúča:

1. Vlāde SR začať v roku 2020 proces ratifikácie článku 31 Revidovanej Európskej sociálnej charty.
2. MDaV SR zahrnúť do pripravovanej Koncepcie štátnej bytovej politiky do roku 2030 opatrenia na rozšírenie bytového fondu pre nájomné bývanie prístupné pre ohrozené skupiny (predovšetkým viacgeneračné rodiny, rodiny samoživiteľov a samoživiteliek, osoby so zdravotným znevýhodnením) zahŕňajúc aj merateľné ciele/indikátory v týchto oblastiach a to predovšetkým mieru preľudnenosti obydľí a mieru deprivácie bývania.
3. MDaV SR explicitne uviesť v pripravovanej Koncepcii štátnej bytovej politiky do roku 2030 explicitne nárok na bývanie ako ľudské právo v zmysle ratifikovaných medzinárodných ľudskoprávných dokumentov.
4. MDaV SR predložiť v roku 2020 novelu zákona č. 443/2010 Z. z. o dotáciách na rozvoj bývania a o sociálnom bývaní, ktorá upresní definíciu sociálneho bývania a jeho formy, rozšíri cieľové skupiny sociálneho bývania, špecifikuje povinnosti a práva zainteresovaných osôb v súvislosti s pridelovaním sociálneho bývania a sfunkční finančné nástroje pre rozvoj sociálnej bytovej politiky v regiónoch.
5. MDaV SR pokračovať v dialógu s mimovládnymi organizáciami a medzisektorovej spolupráci na príprave Koncepcie štátnej bytovej politiky do roku 2030, zohľadniť skúsenosti z praxe a jasne definovať zodpovedné organizácie/aktérov za naplnenie jednotlivých opatrení či cieľov.
6. MPSVaR SR zahrnúť do pripravovanej Koncepcie prevencie a riešenia bezdomovectva na národnej úrovni explicitný nárok na bývanie ako ľudské právo v zmysle ratifikovaných medzinárodných ľudskoprávných dokumentov.
7. MPSVaR SR zahrnúť do pripravovanej Koncepcie prevencie a riešenia bezdomovectva na národnej úrovni konkrétne opatrenia na základe odporúčaní

odborníkov a odborníčok z praxe, ako aj merateľné ciele/indikátory, napríklad ukazovateľ PNB, počet ľudí bez domova v krajských mestách, kapacitu zariadení sociálnych služieb a pod.

8. MPSVaR SR zvýšiť informovanosť sociálnych oddelení miest a obcí o dostupných zariadeniach sociálnych služieb, podporiť implementáciu služby podpory samostatného bývania na úrovni miest.
9. MPSVaR SR definovať v zákone č. 448/2008 o sociálnych službách a o zmene a doplnení zákona č. 455/1991 Zb. o živnostenskom podnikaní (živnostenský zákon) v znení neskorších predpisov služby multidisciplinárneho tímu ako druh podpornej sociálnej služby.
10. MPSVaR SR finančne, materiálne a profesijne podporovať regionálnu samosprávu ako zriaďovateľov domovov sociálnych služieb pri procese deinštitucionalizácie a zabezpečiť monitoring implementácie transformačných plánov.
11. MPSVaR SR upraviť kritériá nároku na príspevok na bývanie ak, aby nevylučoval rôzne typy dočasného bývania, ktoré sú využívané ľuďmi bez domova.
12. MPSVaR SR upraviť kritériá pridelenia príspevku na bývanie alebo zaviesť inú formu podpory bývania tak, aby bola dostupná pre ľudí, ktorým nevzniká nárok na dávku v hmotnej núdzi, ale majú príjem nižší ako 60 % mediánového príjmu a sú preto ohrození prepadnutím sa do chudoby, zohľadňujúc zvýšené riziko bezdomovectva u ohrozených skupín (napr. rodiny samoživiteľov a samoživiteľiek, mladých dospelých vyrastajúcich v rôznych formách náhradnej starostlivosti, osôb so zdravotným znevýhodnením, seniorov).
13. MPSVaR SR iniciovať a koordinovať mapovanie bezdomovectva v rôznych formách v krajských mestách a ich priľahlých častiach.
14. Mestám a obciam vytvárať a podporovať partnerstvá verejného, mimovládneho a súkromného sektora pri vytváraní stratégií ukončovania bezdomovectva na úrovni miest a obcí.
15. Mestám a obciam podporovať existujúce a vznikajúce projekty mimovládnych organizácií, ktoré implementujú prístup bývanie predovšetkým.
16. Mestám a obciam realizovať sčítanie ľudí bez prístrešia a mapovanie ľudí bez bývania, v neistom bývaní a nevyhovujúcom bývaní na území miest.
17. Mestám a obciam nastaviť politiku v oblasti poskytovania sociálnych služieb a sociálnych bytov tak, aby nebola viazaná výlučne na trvalé bydlisko, rešpektujúc potreby niektorých skupín ľudí (napr. obe domáceho násillia) a migrácii ľudí bez

domova.

18. Mestám a obciam zvýšiť informovanosť zamestnancov a zamestnankýň sociálnych oddelení, ako aj verejnosti, o dostupných zariadeniach sociálnych služieb.
19. Mestám a obciam nevyužívať krátkodobé nájomné zmluvy v rámci poskytovania verejného nájomného bývania.
20. Mestám a obciam proaktívne hľadať spôsoby na vysporiadanie pozemkov a vyriešenie vlastníckych práv obyvateľov, ktorí v súčasnosti bývajú v nelegálnych obydliach a spolupracovať pri tom s mimovládnyimi organizáciami (Človek v ohrození, ETP Slovensko a pod.).
21. Mestám a obciam využívať podporné schémy Úradu splnomocnenca vlády SR pre rómske komunity pre samosprávy na podporu dostupnosti pitnej vody, elektriny, kanalizácie a plynu.
22. MS SR zvyšovať povedomie vlastníkov bytov, ako aj správcov verejného bývania, o porušovaní ľudských práv v prípade reťazenia krátkodobých nájomných zmlúv.
23. MS SR prijať opatrenia smerujúce k skráteniu dĺžky súdnych konaní vrátane stanovenia/odporúčania štandardnej dĺžky súdnych konaní a interných postupov v prípade ich prekročenia.
24. MS SR prehodnotiť zaužívanú klasifikáciu vo vedení súdnych štatistík s cieľom zabezpečiť možnosť medziročného monitorovania kľúčových oblastí realizácie ľudských práv.

Interné odporúčania pre Stredisko:

1. Stredisko by malo iniciovať a koordinovať mapovanie prípadov porušenia právnej istoty bývania zo strany verejných aj komerčných poskytovateľov nájomného bývania.
2. Stredisko by malo iniciovať a koordinovať mapovanie prípadov porušenia prístupu k bývaniu pre osoby so zdravotným znevýhodnením.
3. Stredisko by malo koordinovať pracovnú skupinu pre zabezpečenie kvalitných dát pre medziročné monitorovanie realizácie práva na bývanie, zabezpečenie odborných recenzií a konzultácií pre indikátory práva na bývanie, iniciovať zjednocovanie evidencie relevantných subjektov.

Indikátory práva na bývanie

Číslo		Indikátor	Dátum prijatia/ poslednej aktualizácie	Hodnota	Benchmark		
PBS01	Štrukturálne	Štatút ratifikácie medzinárodných dokumentov garantujúcich právo na bývanie			OR	A	
			Všeobecná deklarácia ľudských práv		N/A		
			Medzinárodný pakt o hospodárskych, sociálnych a kultúrnych právach	23.3.1976	A	A	
			Medzinárodný pakt o občianskych a politických právach	23.3.1976	A	A	
			Dohovor OSN o odstránení všetkých foriem rasovej diskriminácie	4.1.1969	A	A	
			Dohovor OSN o odstránení všetkých foriem diskriminácie žien	18.3.1982	A	A	
			Dohovor OSN o právach dieťaťa	6.2.1991	A	A	
			Dohovor OSN o právach osôb so zdravotným postihnutím	26.6.2010	A	A	
			Medzinárodný dohovor o právach migrujúcich pracovníkov a ich rodín	N/A	N	A	
			Európsky dohovor o ľudských právach	18.3.1992	A	A	
		Európska revidovaná sociálna charta	1.6.2009	OR	A		
		PBS02	Platnosť a dostatočný rozsah ústavného alebo iného nadradeného zákona, ktorým je garantované právo na primerané bývanie		1.9.1992	OR	A
		PBS03	Platnosť a dostatočný rozsah národnej legislatívy, ktorá upravuje implementáciu práva na primerané bývanie			OR	A
				Obývateľnosť (vrátane prístupnosti bývania pre ohrozené skupiny, napr. zdravotne znevýhodnených)	2019	A	A
				Dostupnosť služieb, infraštruktúry, vhodná lokalita a kultúrna vhodnosť	2019	OR	A
				Cenová dostupnosť	2019	A	A
				Právna istota bývania/Bezpečnosť právnych vzťahov	2017	A	A
		PBS04	Platnosť a dostatočný rozsah národnej stratégie politiky bývania, ktorá zabezpečuje progresívnu implementáciu práva na primerané bývanie, vrátane špeciálnych opatrení pre ohrozené cieľové skupiny			OR	A
	Obývateľnosť (vrátane prístupnosti bývania pre ohrozené skupiny, napr. zdravotne znevýhodnených)		2019	A	A		
	Dostupnosť služieb, infraštruktúry, vhodná lokalita a kultúrna vhodnosť		2019	A	A		
	Cenová dostupnosť		2019	OR	A		
	Právna istota bývania/Bezpečnosť právnych vzťahov		2019	OR	A		
	Procesné	OBÝVATEĽNOSŤ					
PBP01		Počet/Podiel posudzovaných a vyriešených podnetov porušenia práva na bývanie, ktoré boli šetrené NHRI alebo inou autoritou	2019	36 / 28 %	N/A		
PBP02		Verejné finančné prostriedky vynaložené na rozvoj bývania ako podiel HDP	2018 (EUROSTAT)	0,03 %	1,20 %		
			2018	2,95 %			
PBP03		Podiel verejných finančných prostriedkov vynaložených na budovanie sociálneho alebo verejného bývania	2018 (OECD)	0,10 %	0,15 % (SR 2015)		
		PRÍSTUP K SLUŽBÁM					
PBP04		Podiel verejných výdavkov na zlepšenie prístupu k čistej vode, kanalizácii	2019	0,059 %	N/A		
PBP05		Rozsah opatrení pre zlepšenie prístupu k čistej vode, kanalizácii, elektrickej sieti a ďalšej infraštruktúre pre jednotlivé ohrozené skupiny - ľudia bez domova, Rómovia, ľudia žijúci v chudobe		2019	A	A	
			MRK	2019	A	A	
			Ľudia ohrození chudobou	2019	A	A	
			osoby so zdravotným znevýhodnením	2019	A	A	
		CENOVÁ DOSTUPNOSŤ BÝVANIA					
PBP06	Počet/podiel domácností, ktoré sú prijímateľmi podpory bývania a) sociálny príspevok na bývanie		30 257 os. / 4,50 %	12,00 %			
PBP07	Počet miest pre ubytovanie ľudí bez domova - verejné a MVO (nie súkromné ubytovne)		4 115 lôžok	N/A			
	PRÁVNA ISTOTA BÝVANIA						
PRP08	Priemerná dĺžka súdneho konania v prípadoch vzťahujúcich sa k právu na bývanie	2018	15,50 mes. (medián) / 21,78 mes. (arit. priem.)	≤ 12 mes.			

PBP09		Počet podaných žalôb, návrhov na vydanie neodkladných opatrení a odvolaní za účelom zabránenia nútenému vyst'ahovaniu alebo demoličným prác			
PBP10		Počet vyst'ahovaných domácností z obecných bytov/verejných bytov, ktorým bolo poskytnuté náhradné bývanie			
	Dopadové	OBÝVATEĽNOSŤ			
		Miera preľudnenosti obydli	2018	35,50 %	15,70 % (EU)
			2018	54,90 %	15,70 % (EU)
			2018	35,60 %	15,70 % (EU)
			2018	17,60 %	15,70 % (EU)
PBD01			2018	53,70 %	15,70 % (EU)
		Vážna deprivácia bývania	2018	3,40 %	3,40 %
				10,30 %	3,40 %
			2018	5,30 %	3,40 %
			2018	3,40 %	3,40 %
			2018	2,10 %	3,40 %
PBD02			2018	15,40 %	3,40 %
		Podiel obyvateľov žijúcich v neadekvátnom bývaní - MRK			
			2018	3,54 %	6,60 % / 0,00 %
PBD03			2018	35 % / 23,70 %	≤ 5,00 %
		PRÍSTUP K SLUŽBÁM			
		Podiel cieľovej populácie (mrk), ktorej prístup k infraštruktúre sa zlepšil/bol zabezpečený			
			2016 - 2018	-1,40 %	pokles
			2016 - 2018	3,70 %	nárast
PBD04			2016 - 2018	-8,00 %	pokles
		Podiel populácie s prístupom k pitnej vode (6.1.1), hygienickým zariadeniam (6.2.1), elektrine (7.1.1) a kanalizácii (11.6.1)			
			2018	88,94 % / 68,70 %	rozdiel pod 20 %
			2018	68,40 % / 26,92 %	rozdiel pod 20 %
PBD05			2018	78,60 %	rozdiel pod 20 %
		CENOVÁ DOSTUPNOSŤ BÝVANIA			
		Preťaženie nákladov na bývanie (vrátane energií)	2018	4,10 %	10,40 % (EÚ 2018) 8,40 % (SR 2017)
			2018	24,40 %	10,40 % (EÚ 2018) 8,40 % (SR 2017)
			2018	4,80 %	10,40 % (EÚ 2018) 8,40 % (SR 2017)
			2018	5,70 %	10,40 % (EÚ 2018) 8,40 % (SR 2017)
PBD06			2018	18,70 %	10,40 % (EÚ 2018) 8,40 % (SR 2017)
		Priemerný počet ľudí bez domova v sledovanom roku v hlavnom meste/okresný mestách (neúplné čísla)	2016	2 640	N/A
PBD08			2018	4 772	N/A
		PRÁVNA ISTOTA BÝVANIA			
PBD09		Počet súdnych rozhodnutí v sporoch o vypratani bytu v sledovanom období (bez podielu podľa vybavenia)	2018	1 052	N/A
PBD10		Počet prípadov neoprávneného núteného vyst'ahovania			

Legenda k vyhodnoteniu indikátorov:

	Hodnota indikátora za posledné obdobie poukazuje na zlepšenie vzhľadom na benchmark.
	Hodnota indikátora za posledné obdobie poukazuje na stagnáciu alebo mierne zhoršenie vzhľadom na benchmark.
	Hodnota indikátora za posledné obdobie poukazuje na zhoršenie alebo výrazné zhoršenie vzhľadom na benchmark.
	Hodnotu indikátora nie je možné vyhodnotiť v zmysle zlepšenia/zhoršenia stavu v danej oblasti (nie je k dispozícii benchmark, údaje nie sú dostatočne reprezentatívne a pod.).
	Dáta k uvedenému indikátoru nie sú k dispozícii a nie je možné monitorovať stav v danej oblasti.

4 Právo na zdravie

Základným predpokladom pre vymedzenie práva na zdravie je pochopenie konceptu zdravia. Podľa Svetovej zdravotníckej organizácie (ďalej len „WHO“) považujeme za zdravie „stav úplnej telesnej, duševnej a sociálnej pohody, nie len neprítomnosť choroby alebo slabosti.“¹⁶⁶ Mnohí nositelia práv sa domnievajú, že štát ako nositeľ povinností v oblasti ochrany ľudských práv je povinný zabezpečiť, aby boli všetci jednotlivci zdraví. Táto predstava je však mylná. Právo na zdravie totiž nemožno zamieňať s právom byť zdravý.

Základná definícia práva na zdravie je zakotvená v čl. 12 ods. 1 Medzinárodného paktu o hospodárskych, sociálnych a kultúrnych právach, ktorý definuje právo na zdravie ako „právo každého na dosiahnutie najvyššej dosiahnuteľnej úrovne fyzického a psychického zdravia.“ Zdravie každého jednotlivca sa odvíja od širokej škály faktorov. Okrem pohlavia a genetickej konštitúcie jednotlivca, ktoré výrazne ovplyvňujú sklon ku konkrétnym ochoreniam alebo citlivosť na liečbu, je potrebné prihliadať aj na socioekonomické podmienky, v ktorých jednotlivec žije a na jeho životný štýl.

Právo na zdravie je súbor práv, slobôd a nárokov jednotlivca, ktoré mu zabezpečujú prístup k tovarom, službám, zariadeniam a podmienkam, ktoré sú potrebné na dosiahnutie najvyššej dosiahnuteľnej úrovne jeho fyzickej, psychickej a sociálnej pohody. Právo na zdravie je potrebné vnímať nielen v kontexte prístupu k zdravotnej starostlivosti, ale aj vo vzťahu k iným právam a nárokom, napr. v kontexte prístupu k pitnej vode, sanitácii, hygiene, vhodnej výžive a bezpečnému bývaniu, ako aj v kontexte existencie nezávadných pracovných podmienok a životného prostredia.¹⁶⁷ Obsah práva na zdravie je tvorený (i) reprodukčným zdravím a zdravím matiek a detí, (ii) zdravým prirodzeným a pracovným prostredím, (iii) prevenciou, liečbou a kontrolou ochorení a (iv) prístupom k zdravotníckym zariadeniam, tovarom a službám.¹⁶⁸

Významným rozdielom medzi úpravou hospodárskych, sociálnych a kultúrnych práv, do ktorých patrí aj právo na zdravie, a úpravou občianskych a politických práv je charakter povinností, ktoré SR vyplývajú z ratifikácie príslušných medzinárodných dohovorov.¹⁶⁹ V prípade politických a občianskych práv je povinnosťou SR rešpektovať tieto práva

¹⁶⁶ Ústava WHO a Protokol o medzinárodnom úrade zdravotníctva (1946), preambula.

¹⁶⁷ Výbor OSN pre hospodárske, sociálne a kultúrne práva, Všeobecný komentár č. 14 (2000), bod 8.

¹⁶⁸ Tamtiež, body 14 – 17.

¹⁶⁹ Pre oblasť hospodárskych, sociálnych a kultúrnych práv je to Medzinárodný pakt o hospodárskych, sociálnych a kultúrnych právach. Pre oblasť občianskych a politických práv je to Medzinárodný pakt o občianskych a politických právach z roku 1966.

a zabezpečiť ich úplné uplatňovanie, v prípade hospodárskych, sociálnych a kultúrnych práv má SR zabezpečiť ich úplné uplatňovanie postupne. V zmysle čl. 2 ods. 1 Medzinárodného paktu o hospodárskych, sociálnych a kultúrnych právach je SR povinná pri „*maximálnom využití svojich zdrojov podniknúť také hospodárske a technické kroky, ktoré postupne smerujú k úplnému dosiahnutiu uplatňovania hospodárskych, sociálnych a kultúrnych práv, a to všetkými vhodnými prostriedkami, vrátane prijatia alebo úpravy národnej legislatívy.*“

Jednotlivé kroky štátu smerujúce k úplnému uplatňovaniu práva na zdravie musia byť vykonané v primeranej dobe po ratifikácii Medzinárodného paktu o hospodárskych, sociálnych a kultúrnych právach a musia byť uvážené, konkrétne a cielené. Každý štát je povinný, bez ohľadu na svoj ekonomický rozvoj, zabezpečiť aspoň základnú úroveň uplatňovania práva na zdravie.

Podľa Výboru OSN pre hospodárske, sociálne a kultúrne práva sú základné povinnosti štátov v zmysle č. 12 Medzinárodného paktu o hospodárskych, sociálnych a kultúrnych právach: (i) *Sexuálne a reprodukčné zdravie*: zabezpečiť reprodukčné zdravie, zdravie matiek (prenatálna a popôrodná starostlivosť) a zdravie detí; (ii) *Detská úmrtnosť a zdravotná starostlivosť*: zabezpečiť imunizáciu proti najzávažnejším ochoreniam vyskytujúcim sa v komunitách; (iii) *Prirodzené a pracovné prostredie*: zabezpečiť prístup k základným potravinám, ktoré sú nutričné a bezpečné; zabezpečiť prístup k prístrešiu, bývaniu a základnej sanitácii vrátane zabezpečenia prístupu k nezávadnej pitnej vode; (iv) *Prevencia, liečba a kontrola ochorení*: prijať opatrenia na prevenciu, liečbu a kontrolu epidemických a endemických ochorení; vzdelávať a poskytovať informácie o najzávažnejších ochoreniach, ktoré sa vyskytujú v komunite, vrátane poskytovania informácií o tom ako im predchádzať; (v) *Prístup k zdravotníckym zariadeniam a základným liekom*: zabezpečiť rovnomerné rozmiestnenie a prístup k zdravotníckym zariadeniam, tovarom službám na báze rovného zaobchádzania, najmä pre zraniteľné skupiny obyvateľstva; poskytovať základné lieky v zmysle Akčného programu WHO pre základné lieky; (vi) *Iné*: prijať a implementovať národnú stratégiu pre zdravie a akčný plán, ktorý berie do úvahy zdravotné riziká celej populácie.

Kroky SR smerujúce k úplnému uplatňovaniu práva na zdravie možno sledovať na základe pozorovaní a odporúčaní Výboru OSN pre hospodárske, sociálne a kultúrne práva ako i ďalších výborov OSN¹⁷⁰, ktoré periodicky a komplexne hodnotia implementáciu

¹⁷⁰ Výbor OSN pre práva detí, Výbor OSN pre práva osôb so zdravotným postihnutím, Výbor OSN pre odstránenie diskriminácie žien, Výbor OSN proti mučeniu, Výbor OSN pre odstránenie rasovej diskriminácie.

ľudskoprávných záväzkov SR.¹⁷¹ Uplatniteľnosť a vymožiiteľnosť práva na zdravie jednotlivcami možno vyhodnocovať okrem iného aj sledovaním počtu individuálnych porušení práva na zdravie, ktoré boli riadne prešetrené, a to prostredníctvom činnosti príslušných inštitúcií s mandátom v oblasti ľudských práv¹⁷² ako i dozorných orgánov štátu, napr. Úradu pre dohľad nad zdravotnou starostlivosťou.¹⁷³

V roku 2018 inštitúcie s mandátom v oblasti ľudských práv v SR aktívne monitorovali jednotlivé aspekty uplatňovania práva na zdravie v kontexte ich zákonných mandátov. Najčastejšie tak robili prostredníctvom prešetrovania podnetov a sťažností od jednotlivcov alebo z vlastnej iniciatívy prostredníctvom prieskumov a zberu dát v oblasti zdravia a zdravotnej starostlivosti. V roku 2018 dominovali najmä témy zaočkovanosti a nesprávne poskytovanej zdravotnej starostlivosti maloletým,¹⁷⁴ poskytovanie zdravotnej starostlivosti v miestach určených na výkon väzby a/alebo trestu odňatia slobody¹⁷⁵, či ochrany zdravia zamestnávateľmi vo firemných politikách.¹⁷⁶ Z jednotlivých správ o činnosti Úradu pre dohľad nad zdravotnou starostlivosťou vyplýva, že počet porušení práva na zdravie, v kontexte poskytovania nesprávnej zdravotnej starostlivosti v zdravotníckych zariadeniach každoročne stúpa o 3,5 % až 5,5 %. Najviac sťažností pravidelne súvisí s nespokojnosťou pacientov s liečebným postupom (54,79 %) a úmrtím pacienta (24,91 %).¹⁷⁷

V roku 2019 rezonovalo uplatňovanie práva na zdravie v slovenskej spoločnosti výraznejšie ako v predchádzajúce roky. Táto situácia bola spôsobená najmä neúspechom orgánov verejnej správy prijať opatrenia na zlepšenie uplatniteľnosti práva na zdravie, verejným záujmom o riešenie niektorých vážnych porušení práva na zdravie, ako aj zhoršením pretrvávajúcich systémových nedostatkov v oblasti prístupnosti zdravotnej

¹⁷¹ Indikátor č. PZP03 – Počet odporúčaní orgánov systému OSN na ochranu ľudských práv v oblasti práva na zdravie, pozri s. 179 alebo v „Správa o LP za rok 2019: Metodika“.

¹⁷² Napr. Stredisko, Verejný ochranca práv, Komisár pre osoby so zdravotným postihnutím, Komisár pre deti, Centrum právnej pomoci a pod.

¹⁷³ Indikátor č. PZP01 – Podiel riešených a sankcionovaných prípadov nesprávne poskytnutej zdravotnej starostlivosti, ktoré boli šetrené príslušným dozorným orgánom, pozri s. 179 alebo v „Správa o LP za rok 2019: Metodika“.

¹⁷⁴ Komisár pre deti, Správa o činnosti komisára pre deti za obdobie roka 2018 (2019). Dostupná na: <https://komisarpredeti.sk/wp-content/uploads/2019/04/sprava-o-cinnosti-komisarky-pre-deti-za-rok-2018.pdf>

¹⁷⁵ Verejný ochranca práv, Správa o činnosti Verejného ochrancu práv za rok 2018 (2019). Dostupá na: https://www.vop.gov.sk/files/KVOP_Vyrocná_správa_SK_web.pdf

¹⁷⁶ Stredisko, Správa o LP za rok 2018 (2019). Dostupná na: http://snslp.sk/CCMS/files/Spr%C3%A1va_o_%C4%BDP_2018.pdf

¹⁷⁷ Úrad pre dohľad nad zdravotnou starostlivosťou, Správa o činnosti Úradu pre dohľad nad zdravotnou starostlivosťou za rok 2018 (2019). Dostupná na: <http://www.udzs-sk.sk/documents/14214/21124/Spr%C3%A1va+o+%C4%8Dinnosti+%C3%BAradu+za+rok+2018.pdf/cd10b906-531f-4c37-af31-15e821e88689>

starostlivosti. Podľa výsledkov prieskumu Asociácie na ochranu práv pacientov SR¹⁷⁸, ktoré boli prezentované na Tretej celoslovenskej patientskej konferencii Asociácie na ochranu práv pacientov, považujú pacienti za najväčšie problémy v zdravotníctve korupciu, nedostatok zdravotníckeho personálu, čakacie doby na poskytnutie zdravotníckej starostlivosti a politizáciu zdravotnej starostlivosti.

Aj v roku 2019 sa prejavovali pri uplatňovaní práva na zdravie vážne systémové nedostatky, ako napr. nedostupnosť liekov viazaných na lekársky predpis (napr. lieky na úzkosť, epilepsiu a ochorenia očí a uší) či porušenia patientských práv (napr. spor dvoch zdravotníckych zariadení o operáciu 15 ročného onkologického pacienta, neľudské zaobchádzanie s pacientkou umiestnenou na chodbe zdravotníckeho zariadenia po vážnom lekárskom zákroku, vykonanie operačného zákroku na pacientovi bez súhlasu pacienta, odmietnutie poskytnutia zdravotnej starostlivosti z dôvodu protestu proti zmluvným podmienkam predloženým zdravotnou poisťovňou). Na základe zozbieraných dát a informácií Stredisko vyhodnotilo na škále závažné až veľmi závažné nasledovné kroky SR ako tie, ktoré mali výrazný dopad na uplatňovanie práva na zdravie v roku 2019, ako i na nasledujúce obdobie.

Tabuľka 13: Prehľad udalostí s výrazným dopadom na uplatňovanie práva na zdravie

Udalosť	Popis	Závažnosť
Neprijatie opatrenia na zavedenie povinného očkovania pre deti navštevujúce predškolské zariadenia	Zaočkovanosť na úrovni SR prekročila v roku 2018 hranicu 95 %, napriek tomu vo viac ako 20,4 % pediatrických obvodoch bola zaočkovanosť nižšia ako 90 %, a to najmä v Banskobystrickom kraji a Trenčianskom kraji. Zhoršujúca zaočkovanosť sa opätovne aj v roku 2019 premietla do zvýšeného výskytu osýpok v Prešovskom kraji a Košickom kraji. Predmetný návrh zákona zavádzal na území SR povinnosť, aby sa dieťa	Závažné. Neprijatím opatrenia na zavedenie povinného očkovania pre deti navštevujúce predškolské zariadenia štát nevykonával kroky smerujúce k zvýšeniu zaočkovanosťi a zlepšeniu ochrany verejného zdravia populácie žijúcej na území SR.

¹⁷⁸ Prieskum bol vykonaný na vzorke 1 049 respondentov, z čoho 51 % predstavovali muži a 49 % predstavovali ženy s rovnomerným geografickým rozmiestnením. Pre viac informácií o prieskume kontaktujte Asociáciu na ochranu práv pacientov Slovenskej republiky (aopp@aopp.sk).

	prijaté do predškolského zariadenia sa podrobilo povinnému pravidelnému očkovaníu zodpovedajúcemu veku dieťaťa podľa očkovacieho kalendára. Opatrenie malo predchádzať zavlečeniu závažných infekčných ochorení do kolektívov navštevujúcich predškolské zariadenia.	
Neprijatie opatrenia na zavedenie nového konceptu ústavnej starostlivosti („Zdravá zmena“)	Podľa hodnotenia Organizácie pre hospodársku spoluprácu a rozvoj v roku má SR jednu z najvyšších úmrtností na odvrátiteľné úmrtia. V roku 2019 bolo možné predísť viac ako 11 000 úmrtiam lepšou prevenciou a 8 000 úmrtiam lepšou zdravotnou intervenciou. ¹⁷⁹ Opatrením sa mala zvýšiť bezpečnosť pacienta a vytvoriť predpoklady na zvýšenie kvality poskytovanej ústavnej zdravotnej starostlivosti.	Závažné. Neprijatím opatrenia na zavedenie nového konceptu ústavnej starostlivosti štát nevykonával kroky smerujúce k zlepšeniu prístupnosti a kvality ústavnej zdravotnej starostlivosti.
Predloženie legislatívnych návrhov na obmedzenie bezpečného UPT	Veľmi závažné. Legislatívne návrhy smerovali k neopodstatnenému obmedzeniu reprodukčného zdravia v SR, prehľbeniu stigmatizácie a šíreniu dezinformácií v oblasti plánovaného rodičovstva.	viď Podkapitola 4.2

Vzhľadom na závažnosť legislatívnych návrhov predložených do NR SR, ktoré smerovali k obmedzeniu reprodukčných práv žien sa Stredisko rozhodlo venovať v roku 2019 práve stavu uplatňovania reprodukčných a sexuálnych práv v SR, ktoré podľa Strediska ako i Výboru OSN pre hospodárske, sociálne a kultúrne práva predstavujú dlhodobý problém. Obmedzenia obsiahnuté v predložených legislatívnych návrhoch boli natoľko závažné, že si vyslúžili kritiku nie len domácich renomovaných mimovládnych organizácií, ale aj Komiséra Rady Európy pre ľudské práva.¹⁸⁰

¹⁷⁹ Organizácia pre hospodársku spoluprácu a rozvoj, Stav zdravia v EÚ: Slovensko – Profil krajiny 2019.

¹⁸⁰ Komisárka Rady Európy pre ľudské práva, Otvorený list NR SR, dostupný v anglickom jazyku na: <https://rm.coe.int/letter-to-the-national-council-of-the-slovak-republic-by-dunja-mijatov/168098eed2>

4.1 Právny rámec práva na zdravie v SR

Prostredníctvom právneho rámca práva na zdravie môžeme hodnotiť ochotu štátu vytvoriť pevné základy na uplatňovanie práva na zdravie. Základný právny rámec práva na zdravie je tvorený prevzatím záväzku implementovať právo na zdravie obsiahnutého v kľúčových medzinárodných a európskych dohovoroch, ukotvením práva na zdravie v širšom zmysle v Ústave SR a prijatím národnej legislatívy, ktorá upravuje právo na zdravie v dostatočnom rozsahu. Prihliadať je potrebné aj na sústavu štátnych politík, ktoré sú základným nástrojom riešenia problematickej implementácie medzinárodných záväzkov štátu a národnej legislatívy.

K 31. decembru 2019 bola SR zmluvnou stranou takmer všetkých základných dohovorov relevantných pre právo na zdravie. Medzi tieto dohovory radíme najmä Medzinárodný pakt o hospodárskych, sociálnych a kultúrnych právach, Medzinárodný dohovor o odstránení všetkých foriem rasizmu, Ústavu WHO a Protokol o medzinárodnom úrade zdravotníctva, Dohovor o právach dieťaťa, Dohovor o odstránení všetkých foriem diskriminácie žien, Dohovor o ZP a revidovanú Európsku sociálnu chartu.¹⁸¹

SR však doposiaľ neratifikovala dohovor upravujúci právo na zdravie migrujúcich pracovníkov - Medzinárodný dohovor o ochrane práv všetkých migrujúcich pracovníkov a členov ich rodín. V treťom cykle UPR odporučili SR tak urobiť viaceré členské štáty OSN. SR tieto odporúčania neakceptovala, čo napovedá, že nemá záujem v najbližšom období tento dohovor ratifikovať.¹⁸²

Ústavné garancie práva na zdravie v SR sú obsiahnuté v čl. 40 Ústavy SR, ktorý znie „každý má právo na ochranu zdravia. Na základe zdravotného poistenia majú občania právo na bezplatnú starostlivosť a na zdravotnícke pomôcky za podmienok, ktoré ustanoví zákon.“ Komplexná definícia práva na zdravie v Ústave SR chýba a jeho systematickým zaradením do druhej hlavy je právo na zdravie zaradené len medzi základné práva, t.j. Ústava SR mu povahu ľudského práva *per se* nepriznáva.¹⁸³

Právo na zdravie je v Ústave SR dopĺňané inkorporáciou úzkeho okruhu práv, ktoré majú vo vzťahu k právu na zdravie podporný charakter. Medzi tieto práva radíme napr. právo na rovnaké zaobchádzanie, právo na ochranu pred mučením alebo iným krutým, neľudským

¹⁸¹ Indikátor č. PZS01 – Štatút ratifikácie medzinárodných dokumentov garantujúcich právo na zdravie, pozri s. 179 alebo v „Správa o LP za rok 2019: Metodika“.

¹⁸² Rada OSN pre ľudské práva, Správa pracovnej skupiny UPR: Slovenská republika zo dňa 16. apríla 2019, odporúčanie 121.4, 121.5.

¹⁸³ Ústavný súd SR, nález č. PL ÚS 5/94 zo dňa 19. októbra 1994, str. 3.

či ponížujúcim zaobchádzaním, právo na zachovanie ľudskej dôstojnosti, právo na ochranu zdravia a bezpečnosť pri práci, právo na ochranu ženy v tehotenstve a právo na priaznivé životné prostredie.¹⁸⁴

Poslednou zložkou právneho rámca práva na zdravie je existencia vnútroštátnej legislatívy, ktorej implementácia je vhodne podporená cieľovými, merateľnými a časovo ohraničenými štátnymi politikami.

Za kľúčové právne predpisy v oblasti práva na zdravie možno považovať najmä zákon č. 576/2004 Z. z. o zdravotnej starostlivosti, službách súvisiacich s poskytovaním zdravotnej starostlivosti a o zmene a doplnení niektorých zákonov, v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o zdravotnej starostlivosti“) a zákon č. 577/2004 Z. z. o rozsahu zdravotnej starostlivosti uhrádzanej na základe verejného zdravotného poistenia a o úhradách za služby súvisiace s poskytovaním zdravotnej starostlivosti, v znení neskorších predpisov.

Ďalšími zákonmi, ktoré plnia významnú funkciu pri uplatňovaní práva na zdravie, sú právne predpisy, ktoré upravujú (i) lieky a zdravotnícke pomôcky, vrátane ich registrácie, kategorizácie a predaja, (ii) práva a povinnosti zdravotníckych zariadení, zdravotníckych pracovníkov a ich stavovských komôr, (iii) dohľad nad zdravotnou a ošetrovateľskou starostlivosťou a nad verejným zdravotným poistením, (iv) podporu, ochranu a rozvoj verejného zdravia a iné.¹⁸⁵

Napriek rozvinutej legislatíve a kodifikácii z roku 2004¹⁸⁶ zostáva ochrana práv pacientov nedostatočná. Ich najkomplexnejšia úprava je obsiahnutá v nezáväznej Charte práv pacienta Slovenskej republiky z roku 2001 (ďalej len „Charta práv pacienta“), ktorá vychádza z úpravy práv pacientov na úrovni EÚ, ktorá je zakotvená v Európskej charte pacientov¹⁸⁷.

¹⁸⁴ Indikátor č. PZS03 – Dátum vstúpenia do platnosti a dostatočný rozsah národnej legislatívy, ktorá upravuje implementáciu práva na zdravie, pozri s. 179 alebo v „Správa o LP za rok 2019: Metodika“.

¹⁸⁵ Tamtiež.

¹⁸⁶ Za kodifikáciu v oblasti poskytovania zdravotnej starostlivosti považujeme prijatie zákona o zdravotnej starostlivosti, zákona č. 577/2004 Z. z. o rozsahu zdravotnej starostlivosti uhrádzanej na základe verejného zdravotného poistenia a o úhradách za služby súvisiace s poskytovaním zdravotnej starostlivosti, zákona č. 578/2004 Z. z. o poskytovateľoch zdravotnej starostlivosti, zdravotníckych pracovníkoch, stavovských organizáciách v zdravotníctve a o zmene a doplnení niektorých zákonov, zákona č. 579/2004 Z. z. o zdravotnej záchrannej službe a o zmene a doplnení niektorých zákonov, zákona č. 580/2004 Z. z. o zdravotnom poistení a o zmene a doplnení zákona č. 95/2002 Z. z. o poisťovníctve a o zmene a doplnení niektorých zákonov, zákona č. 581/2004 Z. z. o zdravotných poisťovniach, dohľade nad zdravotnou starostlivosťou a o zmene a doplnení niektorých zákonov.

¹⁸⁷ Pozri <https://www.health.gov.sk/Clanok?europska-charta-prav-pacientov> Európska charta práv pacientov vznikla v roku 2002 a obsahuje 14 základných práv pacienta, ktorých cieľom je garantovať pacientovi najvyššiu ochranu zdravia a kvalitu služieb a tovarov v oblasti poskytovania zdravotnej starostlivosti v súlade s čl. 35 Charty základných práv EÚ. Medzi týchto 14 základných práv pacienta radíme právo na preventívne opatrenia, prístup k zdravotným službám a tovarom, informácie, poskytnutie súhlasu, voľbu liečby, súkromie a dôvernosť, rešpektovanie času a neodkladnosti, dodržiavanie štandardov kvality, bezpečnosť, inovácie, prevenciu zbytočného utrpenia a bolesti, personalizovanú liečbu, sťažnosť a kompenzáciu.

Kým niektoré z práv¹⁸⁸ ustanovených v Charte práv pacienta majú oporu aj v zákone¹⁸⁹, mnohé sú upravené zákonom odlišne. Zákonná úprava je častokrát užšia, čím sa ustanovenia Charty práv pacienta stávajú do istej miery bezúčelné. Na ilustráciu uvádzame právo na výber lekára a zdravotníckeho zariadenia zakotvené v Charte práv pacienta v komparácii s právnou úpravou zákona o zdravotnej starostlivosti, ktorý ustanovuje, že pacient má právo len na výber poskytovateľa zdravotnej starostlivosti.¹⁹⁰ Ojedinele, najčastejšie v systéme ambulantnej starostlivosti, možno považovať poskytovateľa zdravotnej starostlivosti a lekára za tú istú osobu. Vo väčšine prípadov je osoba poskytovateľa zdravotnej starostlivosti odlišná od lekára t.j. osoby zdravotníckeho pracovníka. V súčasnosti právny poriadok tak právo na výber lekára ako zdravotníckeho pracovníka nepozná.¹⁹¹

Za povšimnutie stojí aj právo na informácie, ktoré vymedzuje zákon o zdravotnej starostlivosti ako právo na „*informácie týkajúce sa zdravotného stavu ako aj informácie o povahe, následkoch a rizikách poskytnutia zdravotnej starostlivosti, o možnostiach voľby navrhovaných postupov a rizikách odmietnutia poskytnutia zdravotnej starostlivosti*“.¹⁹² V porovnaní so zákonom o zdravotnej starostlivosti rozlišuje Charta práv pacientov aj právo byť informovaný o výške úhrady za poskytnutú zdravotnú starostlivosť vrátane nákladov na lieky a zdravotnícke pomôcky, ktoré uhrádza. Stredisko považuje za žiaduce, aby boli práva ukotvené v Charte práv pacienta premietnuté do vnútroštátnej legislatívy, čím by došlo k odstráneniu vzniknutých diskrepancií a posilneniu postavenia pacienta v systéme poskytovania zdravotnej starostlivosti, ako aj jeho právnej istoty.

4.2 Reprodukčné práva

Systematická ochrana reprodukčných práv na medzinárodnej a vnútroštátnej úrovni doposiaľ absentuje. Podľa názorov odbornej spoločnosti možno reprodukčné práva definovať v užšom zmysle ako „*právo rozhodnúť sa slobodne a zodpovedne o počte a čase narodenia detí a mať prístup k informáciám, vzdelaniu a prostriedkom, ktoré umožnia [jednotlivcom]*

¹⁸⁸ Napr. právo na rovnaké zaobchádzanie pri poskytovaní zdravotnej starostlivosti.

¹⁸⁹ Porovnaj § 11 ods. 1, 2, 9a zákona o zdravotnej starostlivosti a čl. 2 ods. 3, 4 a čl. 3 ods. 1 Charty práv pacienta.

¹⁹⁰ § 4 zákona č. 578/2004 Z. z. o poskytovateľoch zdravotnej starostlivosti, zdravotníckych pracovníkoch, stavovských organizáciách v zdravotníctve a o zmene a doplnení niektorých zákonov.

¹⁹¹ Výnimku tvorí právo výberu pôrodníka s jeho súhlasom.

¹⁹² § 6 ods. 1 zákona o zdravotnej starostlivosti.

uplatňovať tieto práva.“¹⁹³ V širšom zmysle možno reprodukčné práva definovať ako súbor práv a slobôd umožňujúcich jednotlivcom a párom dosiahnuť najvyššiu dosiahnuteľnú úroveň reprodukčného zdravia.

Reprodukčné práva v SR predstavujú dlhodobý ľudskoprávny problém, ktorému nie je zo strany štátu venovaná dostatočná pozornosť. Situácia je natoľko vážna, že táto problematika rezonuje aj pri vyhodnocovaní celkového stavu ochrany a podpory ľudských práv v SR na medzinárodnej úrovni.¹⁹⁴

Stav ochrany a podpory reprodukčného zdravia v SR je nevyhovujúci, a to najmä z dôvodu nedostatku iniciatívy štátu aktívne prijímať opatrenia s cieľom zlepšovať jednotlivé aspekty reprodukčného zdravia ako sú (i) dostupnosť, bezpečnosť a výber antikoncepcných prostriedkov, (ii) liečba neplodnosti, (iii) dostupnosť a bezpečnosť UPT, (iv) prevencia, liečba a kontrola sexuálne prenosných ochorení, vrátane HIV, (v) starostlivosť o rodičku a novorodenca, (vi) zdravá sexualita adolescentov a eliminácia škodlivých tradičných praktík.

Napriek odporúčaniam odbornej verejnosti, mimovládnych organizácií, medzinárodnej komunity¹⁹⁵ či výborov OSN¹⁹⁶ prijať štátnu politiku na podporu a ochranu reprodukčného zdravia¹⁹⁷, takáto politika v portfóliu MZ SR chýba. Prijatie a implementácia národnej stratégie a akčného plánu sexuálneho a reprodukčného zdravia, ako výsledku participatívneho a transparentného procesu, s pravidelným monitorovaním a vyhodnocovaním a pridelením adekvátnych finančných prostriedkov na jeho realizáciu, je základnou povinnosťou SR v zmysle čl. 12 Medzinárodného paktu o hospodárskych, sociálnych a kultúrnych právach. Za ostatných 15 rokov sa v SR nepodarilo prijať vhodný program podpory a ochrany reprodukčných práv.

Rovnako vážna situácia pretrváva aj v súvislosti so štandardizáciou poskytovania zdravotnej starostlivosti v oblasti reprodukčného a sexuálneho zdravia. Prijatím

¹⁹³ Čl. 16 ods. 1 písm. e Dohovoru o odstránení všetkých foriem diskriminácie žien.

¹⁹⁴ Napr. Záverečné pripomienky Výboru OSN pre hospodárske, sociálne a kultúrne práva k tretej periodickej správe SR, zo dňa 14. Novembra 2019, bod 41: „Výbor je hlboko znepokojený tým, že ženy v zmluvnom štáte čelia viacerým prekážkam pri prístupe k službám v oblasti sexuálneho a reprodukčného zdravia, vrátane prístupu k bezpečnému UPT, antikoncepcii a budú čeliť aj ďalším prekážkam, ak zákony, ktoré boli predložené do parlamentu budú schválené“; Otvorený list Komisárky Rady Európy pre ľudské práva adresovaný NR SR zo dňa 22. novembra 2019: „Zamedzenie prístupu ženám k bezpečnej a legálnej potratovej starostlivosti ohrozuje ich ľudské práva. Práve preto vyzývam [NR SR], aby zamietla tento legislatívny návrh a všetky ďalšie legislatívne návrhy, ktoré obmedzujú prístup žien k ich sexuálnym a reprodukčným právam. Taktiež Vás žiadam, aby všetky zákony a štátne politiky, ktoré majú dopad na sexuálne a reprodukčné práva žien sú plne uplatniteľné v súlade s Európskymi a medzinárodnými štandardmi, ktorými je [SR] viazaná.“

¹⁹⁵ Rada OSN pre ľudské práva, Správa pracovnej skupiny pre UPR: Slovenská republika zo dňa 16. apríla 2019, odporúčanie 121.142 a 121.143.

¹⁹⁶ Výbor OSN pre práva detí, Záverečné pripomienky k spojenej tretej a piatej periodickej správy SR zo dňa 20. júla 2016, odporúčanie č. 41(a).

¹⁹⁷ Indikátor č. PZS04 – Časový rámec a rozsah štátnej politiky pre oblasť sexuálnych a reprodukčných práv, pozri s. 179 alebo v „Správa o ĽP za rok 2019: Metodika“.

a implementáciou štandardných diagnostických a liečebných postupov by sa zvýšila kvalita a efektivita poskytovania zdravotnej starostlivosti v oblasti reprodukčného a sexuálneho zdravia. Takéto postupy totiž, okrem iného:

- poskytujú poskytovateľom zdravotnej starostlivosti a zdravotníckym pracovníkom odporúčania pre správny a štandardný postup pri diagnostike, liečbe a starostlivosti o pacientov,
- slúžia na vytvorenie objektívnych kritérií pre hodnotenie úrovne, kvality a bezpečnosti zdravotnej starostlivosti u poskytovateľov zdravotnej starostlivosti, a
- pomáhajú pri zlepšovaní komunikácie medzi zdravotníckym pracovníkom a pacientom.¹⁹⁸

Do konca roku 2019 MZ SR publikovalo spolu 32 štandardných postupov pre rôzne terapeutické oblasti¹⁹⁹. Pokrytie oblasti sexuálneho a reprodukčného zdravia však chýba. Odpoveď možno hľadať v systéme určovania prioritných oblastí pre tvorbu štandardov. Podľa Implementačnej stratégie pre vytvorenie a implementovanie štandardných klinických postupov a štandardných postupov pre výkon prevencie sa riadi MZ SR viacerými kritériami, akými sú (i) zdravotný stav obyvateľstva, (ii) spoločenský význam ochorení, (iii) inovácie vyžadujúce rýchle zavedenie do praxe, (iv) rizikový postup, (v) zvyšovanie kompetencií všeobecných lekárov, (vi) nákladovosť diagnostiky a liečby.²⁰⁰ Ani jedno z týchto kritérií jednoznačne nevylučuje oblasť sexuálneho a reprodukčného zdravia. Stredisko považuje za kritické oblasti v kontexte uplatňovaných postupov pri poskytovaní zdravotnej starostlivosti v oblasti sexuálneho a reprodukčného zdravia najmä pôrodníctvo, plánované rodičovstvo a výkon UPT.²⁰¹ Potrebu prijatia štandardných postupov v oblasti sexuálneho a reprodukčného zdravia je podporená aj štatistikami Úradu pre dohľad nad zdravotnou starostlivosťou, ktorý na základe vykonania dohľadu v opodstatnených podnetoch zaradil za vnútorným lekárstvom, chirurgiou, anesteziológiou a intenzívnou medicínou, všeobecným lekárstvom práve gynekológiu a pôrodníctvo ako oblasti, kde dochádzalo najčastejšie

¹⁹⁸ MZ SR, Implementačná stratégia pre vytvorenie a implementovanie štandardných klinických postupov a štandardných postupov pre výkon prevencie, str. 7.

¹⁹⁹ MZ SR, „Štandardné postupy v zdravotníctve“ dostupné na: <https://www.health.gov.sk/?Standardne-Postupy-V-Zdravotnictve>.

²⁰⁰ MZ SR, Implementačná stratégia pre vytvorenie a implementovanie štandardných klinických postupov a štandardných postupov pre výkon prevencie, str. 14.

²⁰¹ Indikátor č. – PZS05: Štandardné preventívne, diagnostické a liečebné postupy v oblasti reprodukčného zdravia, pozri s. 179 alebo v „Správa o EP za rok 2019: Metodika“.

k nesprávnemu poskytnutiu zdravotnej starostlivosti.²⁰²

4.2.1 Sexuálna výchova na školách

Sexuálna výchova na základných a stredných školách predstavuje jeden z nástrojov na zlepšenie uplatniteľnosti reprodukčných práv, a to najmä prostredníctvom zdravého rozvoja adolescentov a zodpovedného sexuálneho a reprodukčného správania, ktoré sa prejavujú oddialením prvého pohlavného styku; zníženým počtom sexuálnych partnerov, neplánovaných počatí a rizikového správania.²⁰³ Pred rokom 1989 patrila SR k skupine štátov východnej Európy, ktoré chýbajúcu sexuálnu výchovu na školách nahrádzali výchovou, ktorej cieľom bola najmä príprava na manželstvo a založenie rodiny. Takúto výchovu však nemožno považovať za vhodný program sexuálnej výchovy. Sexuálna výchova t.j. výchovno-vzdelávací program v oblasti sexuality a reprodukčného zdravia musí prihliadať nie len na aspekty manželstva a rodičovstva, ale musí brať do úvahy aj skutočnosť, že city a milostné túžby mladých ľudí sa rozvíjajú postupne, ešte pred vstupom do manželstva.²⁰⁴

Sexuálna výchova hrá dôležitú úlohu pri znižovaní počtu neplánovaných tehotenstiev a sexuálne prenosných ochorení v populácii, ako aj pri posilňovaní postavenia dievčat a žien v oblasti prevencie a ochrany pred sexuálnym násilím. Mala by (i) tvoriť súčasť formálneho vzdelávania, (ii) umožňovať participáciu rodičov a zákonných zástupcov, (iii) reflektovať na súčasné vedecké poznatky a výzvy spoločnosti, (iv) rešpektovať cieľovú skupinu, ktorej je určená a (v) inkorporovať prístup založený na ľudských právach.²⁰⁵

Najväčšou prekážkou pri tvorbe a implementácii sexuálnej výchovy je nepochopenie obsahu a úlohy vzdelávania o reprodukčnom zdraví a sexualite mládeže zo strany orgánov verejnej správy, samospráv či politikov a politických strán. Tie často používajú v súvislosti so sexuálnym a reprodukčným zdravím, vrátane rodovej rovnosti nevhodnú a spolitizedvanú rétoriku. Takáto rétorika, odvolávajúc sa na tradičné hodnoty a ochranu rodiny, podporuje škodlivé rodové stereotypy a predstavy o úlohe žien v spoločnosti či diskrimináciu z dôvodu

²⁰² Úrad pre dohľad nad zdravotnou starostlivosťou, Správa o činnosti Úradu pre dohľad nad zdravotnou starostlivosťou za rok 2018 (2019). Dostupná na: <http://www.udzs-sk.sk/documents/14214/21124/Spr%C3%A1va+o+%C4%8Dinnosti+%C3%BAradu+za+rok+2018.pdf/cd10b906-531f-4c37-af31-15e821e88689>

²⁰³ UNESCO, Medzinárodné technické usmernenia k sexuálnej výchove (revidované vydanie, 2018), dostupné v anglickom jazyku na: <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000260770>.

²⁰⁴ WHO, Štandardy pre sexuálnu výchovu v Európe: Rámec pre tvorcov politik, authority v oblasti vzdelávania a zdravotníctva a odborníkov (2010), str. 12, dostupné v anglickom jazyku na: https://www.bzga-whocc.de/fileadmin/user_upload/WHO_BZgA_Standards_English.pdf

²⁰⁵ UNESCO, Medzinárodné technické usmernenia k sexuálnej výchove (revidované vydanie, 2018), str. 16, dostupné v anglickom jazyku na: <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000260770>

pohlavia, sexuálnej orientácie a rodovej identity.²⁰⁶ Tvrdenie, že sexuálna výchova vedie k skorému nástupu sexuálneho styku u mládeže a šíreniu sexuálne prenosných chorôb vyvracia na základe vlastných výskumov a dát aj Organizácia spojených národov pre vedu, vzdelávanie a kultúru (ďalej len „UNESCO“).²⁰⁷ Vhodnosť obsahu a efektívnu implementáciu sexuálnej výchovy na školách možno zhodnotiť na základe viacerých dopadových indikátorov, akými sú napríklad pôrodnosť²⁰⁸ a UPT u dievčat do 19 rokov.²⁰⁹

Výučba sexuálnej výchovy na základných a stredných školách v SR ostáva kontroverznou témou a neexistuje celospoločenská zhoda na jej obsahu či zaradení do vzdelávacieho programu na školách. Podľa WHO rozlišujeme tri modely programov sexuálnej výchovy, a to:

- abstinenčný model, ktorý sa výhradne zameriava na prevenciu sexuálneho styku pred uzatvorením manželstva,
- zmiešaný model, ktorý považuje abstinenciu za jednu z možností a zároveň kladie dôraz aj na podporu bezpečného pohlavného styku, tiež známy ako CSE (z anglického originálu „*Comprehensive Sexuality Education*“) a
- holistický model sexuálnej výchovy, ktorý je založený na modeli CSE, ale stavia ho do širšej perspektívy sexuálneho rastu a vývoja.²¹⁰

Podľa MŠVVaŠ SR je problematika sexuálnej výchovy realizovaná prostredníctvom výchovy k manželstvu a rodičovstvu (ďalej len „VMR“), ktorá osciluje medzi abstinenčným a zmiešaným modelom.²¹¹ Učebné osnovy VMR integrujú pedagogické, biologické, psychologické i sociologické poznatky a aspekty o dospievaní, o sexualite, sociálnych vzťahoch, manželstve, rodinnom živote, intímnych vzťahoch a o ich hodnote v ľudskom živote.²¹² Čiastočné uplatňovanie holistického prístupu pri tvorbe učebných osnov VMR

²⁰⁶ Rada Európy, Reprodukčné a sexuálne zdravie a práva žien v Európe (2017), str. 22, dostupné v anglickom jazyku na: <https://www.coe.int/en/web/commissioner/women-s-sexual-and-reproductive-rights-in-europe>

²⁰⁷ UNESCO, Prečo je sexuálna výchova dôležitá?, (2018), dostupné v anglickom jazyku na: <https://en.unesco.org/news/why-comprehensive-sexuality-education-important>.

²⁰⁸ Indikátor č. PZD01 – Podiel pôrodov u žien mladších ako 19 rokov, pozri s. 179 alebo v „Správa o LP za rok 2019: Metodika“.

²⁰⁹ Indikátor č. PZD02 – Podiel umelých prerušení tehotenstva u žien mladších ako 19 rokov, pozri s. 179 alebo v „Správa o LP za rok 2019: Metodika“.

²¹⁰ WHO, Štandardy pre sexuálnu výchovu v Európe: Rámec pre tvorcov politík, authority v oblasti vzdelávania a zdravotníctva a odborníkov (2010), dostupné v anglickom jazyku na: https://www.bzga-whocc.de/fileadmin/user_upload/WHO_BZgA_Standards_English.pdf str. 15.

²¹¹ V roku 1994 boli schválené učebné osnovy pre predmet sexuálna výchova pre prvý a druhý stupeň základných škôl a pre stredné školy. V roku 1998 došlo k zmene názvu, ktorá bola vyvolaná hodnotovo odlišnými názorovými, ideologickými i politickými tlakmi a rozhodne nebola výsledkom pedagogického zvažovania výchovných cieľov v sexuálnej výchove. Pozri: Lenka Rovňanová a kol., Sexuálna výchova v kontexte ľudských práv: Stručný sprievodca (2012), str. 37.

²¹² Informácie získané na základe zákona 211/2000 Z. z. o slobodnom prístupe k informáciám. Odpoveď MŠVVaŠ SR zo dňa 4. marca 2020.

Stredisko vníma pozitívne. VMR a jej učebným osnovám však možno vytýkať absenciu aplikácie prístupu založenom na ľudských právach.

Sexuálna výchova, v tomto rozsahu VMR²¹³, by mala slúžiť ako hnací motor na podporu rodovej rovnosti a ľudských práv, vrátane práva na zdravie a práva na rovnaké zaobchádzanie. Mladí ľudia dokážu pochopiť základné koncepty férovosti, úcty, rovnakého zaobchádzania, možnosti participácie, ochrany telesnej integrity a ochrany pred stigmatizáciou a násilím.²¹⁴ Začlenenie širšieho ľudskoprávneho aspektu do výučby VMR by pomohlo jednotlivým cieľovým skupinám získať komplexnejší obraz o právach a slobodách priamo alebo nepriamo súvisiacich so sexuálnym a reprodukčným zdravím.

VMR musí akcentovať na súčasné vedecké poznatky a prihliadať na vývoj spoločnosti a jej hodnôt, ktoré do významnej miery ovplyvňujú aj uplatňovanie reprodukčných práv a sexualitu jednotlivcov. Súčasnú učebnú osnovu VMR vstúpili do platnosti v roku 1998 a odvtedy prešli dvoma zmenami, v roku 2010 a 2015. Prvá zmena súvisela s novým národným programom starostlivosti o deti a dorast v SR a do učebných osnov VMR sa ňou zaviedla téma komerčného násillia a sexuálneho vykorisťovania detí. Druhá zmena súvisela s prechodom na nový participatívny model riadenia škôl. K výraznému tematickému posunu učebných osnov však nedochádza a dnes na školách prebieha výučba VMR v takmer rovnakom rozsahu ako v roku 1998. Zastaranosť učebných osnov VMR možno vnímať aj prostredníctvom nových výziev, ktorým dnes čelia mladí ľudia, a ktoré neboli v učebných osnovách VMR zohľadnené. Medzi takéto výzvy radíme zvýšenú mieru rozvodovosti, vyšší počet osamelých rodičov vychovávajúcich deti, vplyv sociálnych sietí na mládež (vrátane kybernetickej šikany), nenávisťné prejavy a predsudky voči sexuálnym menšinám či šírenie dezinformácií a hoaxov o kľúčových témach VMR. V učebných osnovách chýbajú viaceré témy ako napr. rodová rovnosť, obťažovanie a sexuálne násillie, neplodnosť a možnosti jej liečby, osvojenie dieťaťa ako forma rodičovstva a pod.

Zastaranosť možno cítiť aj v zoznamoch odporúčanej literatúry pre jednotlivé vekové skupiny (ISCED 1 – 3), ktoré vznikali v čase prípravy osnov v roku 1997. Bez snahy o spochybnenie kvalitu publikačnej činnosti autorov zaradených do zoznamu odporúčanej literatúry pre výučbu sexuálnej výchovy, je na mieste diskutovať o revitalizácii zoznamu odporúčanej literatúry. Väčšina publikácií zo zoznamu odporúčanej literatúry bola vydaná v rokoch 1983 až 1996 a v súčasnosti už nie sú úplne vyhovujúce pre výučbu v oblasti

²¹³ Pojem sexuálna výchova používame v rozsahu VMR, a tieto pojmy sú na účely tohto textu zameniteľné.

²¹⁴ Populačný fond OSN, Operačné usmernenia pre sexuálnu výchovu: Zameranie na ľudské práva a rodovú identitu (2014), dostupné v anglickom jazyku na: https://www.unfpa.org/sites/default/files/pub-pdf/UNFPA_OperationalGuidance_WEB3.pdf.

sexuálnej výchovy.

Zaradenie výučby VMR do formálneho výučbového procesu a možnosť zriadenia školského koordinátora pre výchovu a vzdelávanie vnímame pozitívne. Žiaľ formát výučby VMR ako nepovinného resp. voliteľného predmetu, záujmového krúžku alebo jeho výučby ako prierezovej témy naprieč širokou škálou predmetov nie je práve najšťastnejším riešením.

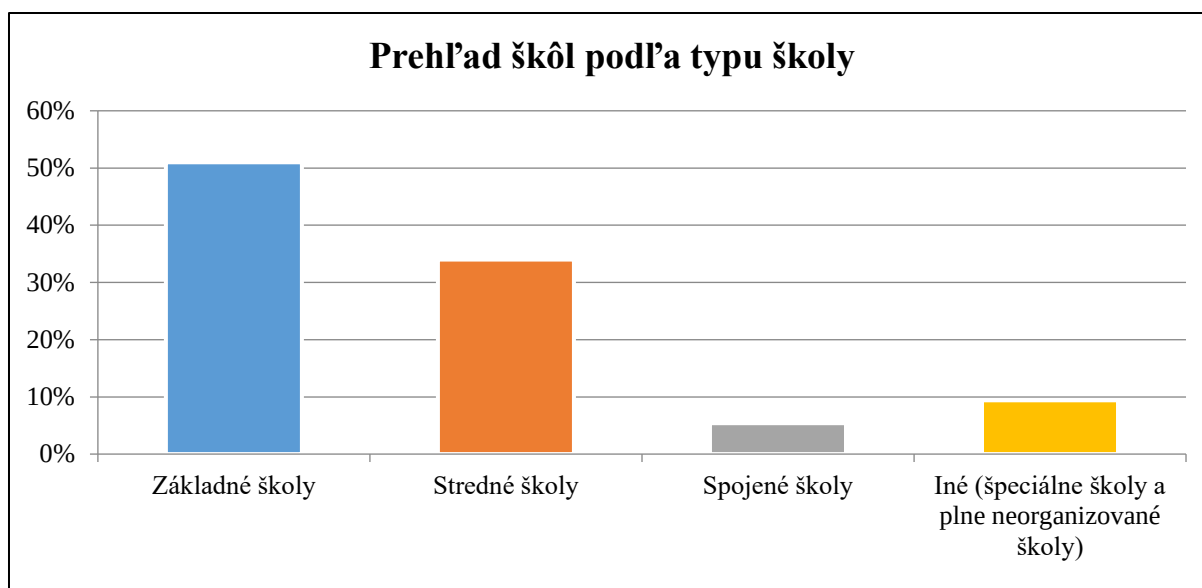
Z tohto dôvodu sa Stredisko rozhodlo vykonať krátky prieskum zameraný na implementáciu problematiky sexuálnej výchovy na školách. Pri vykonávaní prieskumu sa Stredisko stretlo s viacerými prekážkami medzi, ktoré patrili najmä (i) zhoršený prístup k niektorým základným a stredným školám (napr. neplatná emailová adresa, nedoručenie do plnej emailovej schránky a pod), (ii) zaneprázdnenosť škôl z dôvodu polročnej klasifikácie žiakov a študentov, (iii) obavy pedagogických zamestnancov zapojiť sa do prieskumu z dôvodu kontroverznosti témy a možného tlaku zo strany rodičov, aktivistov či konzervatívnej časti spoločnosti, (iv) odmietnutie zapojenia sa do prieskumu bez udania dôvodu, (v) nepochopenie niektorých otázok v dotazníku; (vi) nepochopenie sexuálnej výchovy a jej vnímanie len ako čiastkovej problematiky VMR.²¹⁵

Do cieľovej skupiny prieskumu boli zaradené štátne, cirkevné a súkromné základné, stredné a spojené školy. Po konzultáciách s viacerými pedagogickými zamestnancami základných a špeciálnych škôl sa Stredisko rozhodlo z prieskumu vylúčiť neplne organizované školy (tzv. menej triedne školy), ktoré pokrývajú výučbu 1. až 4. ročníka základných škôl a špeciálne školy, ktoré navštevujú deti so stredným a ťažkým mentálnym postihnutím.

Do prieskumu boli oslovené všetky školy z cieľovej skupiny vo forme žiadosti o sprístupnenie informácií v zmysle zákona č. 211/2000 Z. z. o slobodnom prístupe k informáciám, v znení neskorších predpisov. Do prieskumu sa spolu zapojilo 788 základných, stredných a spojených škôl.²¹⁶ Z celkového počtu zapojených škôl bolo 51 % základných škôl, 34 % stredných škôl a 5,6 % spojených škôl. Špeciálne školy a plne neorganizované školy tvorili 9,4 % zapojených škôl.

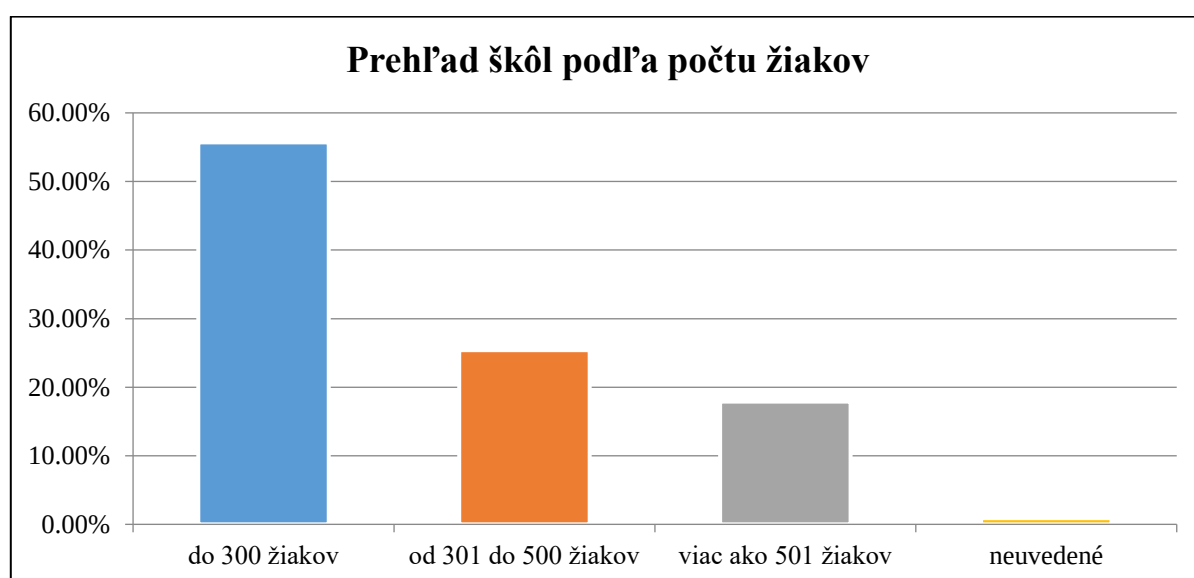
²¹⁵ Otázky, ktoré označila väčšina škôl za nejasné a zmätočné boli z celkového vyhodnotenia prieskumu vylúčené.

²¹⁶ Spojená škola je subjektom združujúcim dve a viac vzdelávacích subjektov napr. základnú školu, praktickú školu, stredné odborné učilište, gymnázium a pod.



Graf 12: Prehľad škôl podľa typu školy

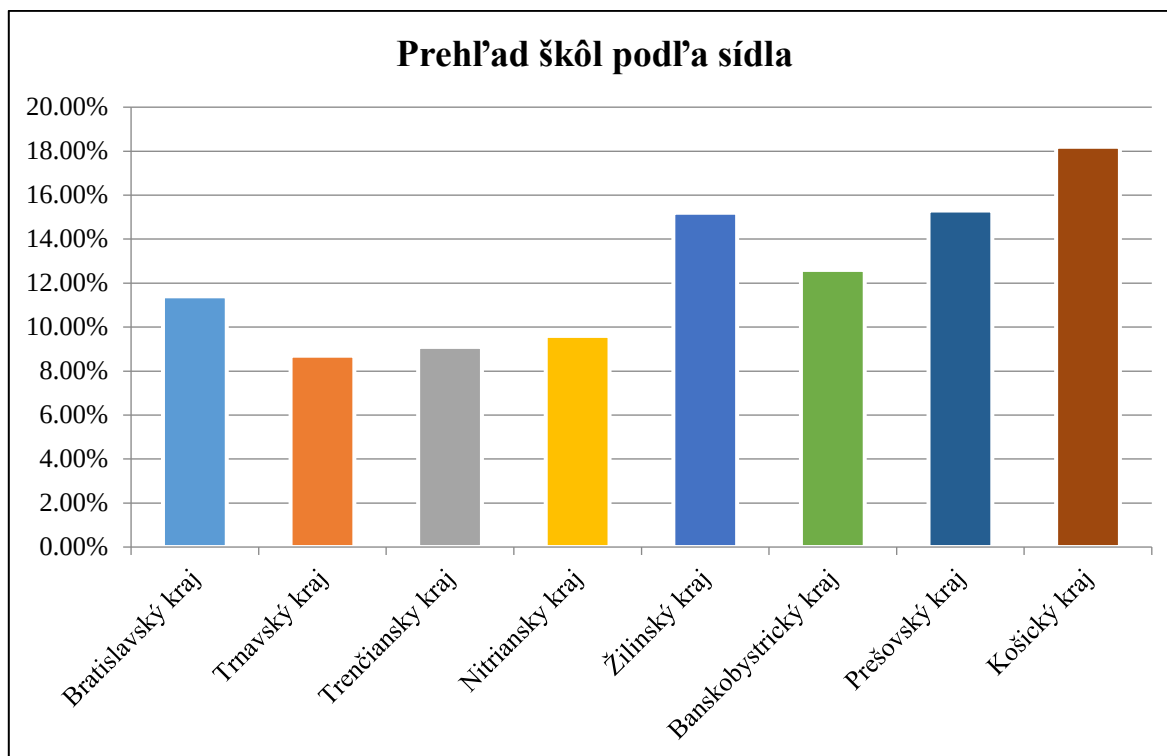
Školy boli rozdelené podľa počtu žiakov resp. študentov, a to na menšie školy s celkovým počtom do 300 žiakov (55,7 %), stredne veľké školy s počtom žiakov od 301 do 500 žiakov (25,4 %) a veľké školy s počtom prevyšujúcim 501 žiakov (17,9 %). Počet žiakov zahŕňal všetkých žiakov, ktorí boli v školskom roku 2018/2019 prihlásení na príslušnú školu, t.j. vrátane žiakov plniacich povinnú dochádzku v zahraničí alebo externých študentov. Len 0,9 % škôl neuviedlo počet žiakov, ktoré ich navštevujú.



Graf 13: Prehľad škôl podľa počtu žiakov

Najviac zapojených škôl malo sídlo v Košickom kraji (18,1 %). Nasledujú škol

z Prešovského kraja (15,3 %), Žilinského kraja (15,2 %), Banskobystrického kraja (12,6 %), Bratislavského kraja (11,4 %), Nitrianskeho kraja (9,6 %) a Trenčianskeho kraja (9,1 %). Najmenej škôl zapojených do prieskumu sídlilo v Trnavskom kraji (8,7 %).

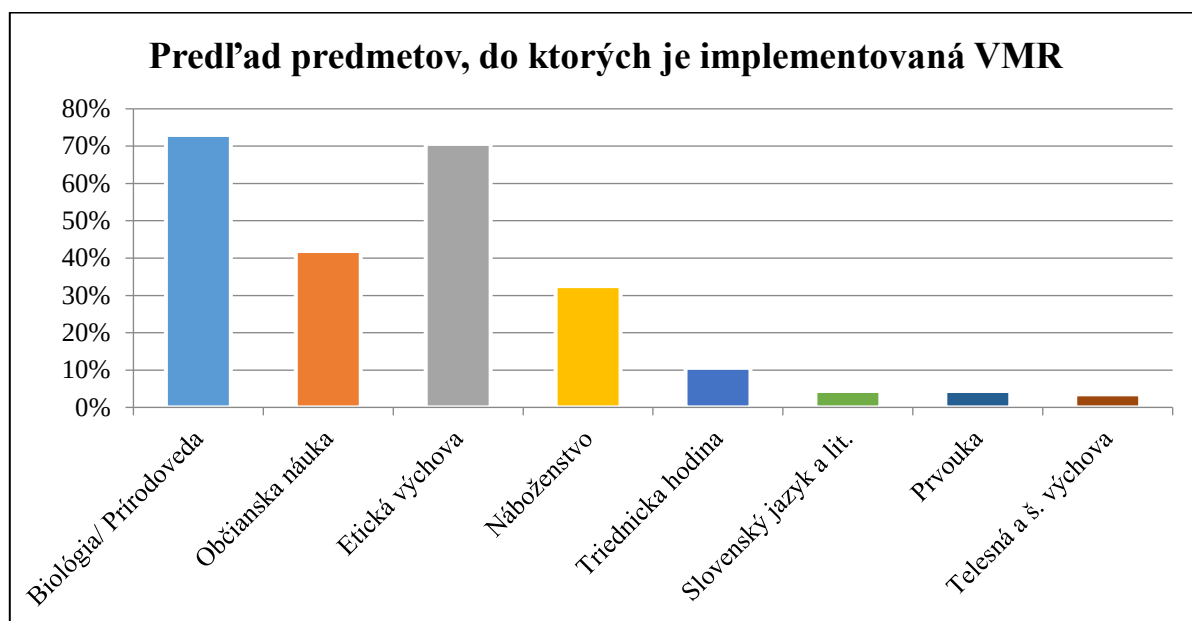


Graf 14: Prehľad škôl podľa sídla

Z prieskumu vyplýva, že žiadna z oslovených škôl nerealizuje sexuálnu výchovu ako samostatný voliteľný resp. nepovinný predmet alebo záujmový krúžok. Všetky opýtané školy realizujú výučbu sexuálnej výchovy prostredníctvom jej implementácie ako prierezovej témy do iných povinných resp. nepovinných/voliteľných predmetov. Len 1,7 % škôl uviedlo, že problematiku sexuálnej výchovy nemajú implementovanú do žiadneho predmetu a 1,4 % škôl neuviedlo predmety, v rámci ktorých sexuálnu výchovu ako prierezovú tému vyučujú. Mnohé školy sa pri výučbe problematiky sexuálnej výchovy spoliehajú na prednášky a workshopy, ktoré realizujú mimo času povinného vyučovania alebo na triednických hodinách v spolupráci s externými subjektmi. Školy najčastejšie spolupracujú s centrami pedagogicko-psychologického poradenstva a prevencie, regionálnymi úradmi verejného zdravotníctva, Policajným zborom SR, úradmi práce, sociálnych vecí a rodiny, Strediskom, miestnymi klubmi medikov a lekármi (najmä gynekológmi, sexuológmi, urológmi, pediatrami, a psychológmi).

Zapojené školy zabezpečujú výučbu problematiky sexuálnej výchovy prostredníctvom

jej implementácie ako prierezovej témy až do 61 vyučovacích predmetov, ktoré sú súčasťou štátneho vzdelávacieho programu resp. inovovaného štátneho vzdelávacieho programu na všetkých typoch škôl (Graf 15). Najčastejšie školy implementujú problematiku sexuálnej výchovy do predmetov biológia/prírodoveda (73 %), etická výchova (70,6 %), občianska náuka (41,9 %), náboženstvo (32,5 %), triednická hodina (10,6 %), slovenský jazyk a literatúra (4,4 %), prvouka (4,4 %) a telesná a športová výchova (3,5 %).



Graf 15: Prehľad predmetov, do ktorých je implementovaná VMR

Medzi ďalšie predmety, ktoré zapojené školy uviedli, ako predmety prostredníctvom ktorých je na škole vyučovaná problematika sexuálnej výchovy sú:

- zdravotnícke predmety (zdravoveda, zdravie a klinika chorôb, anatómia a fyziológia, biochémia, chémia, zdravotnícka etika, starostlivosť o zdravie, ošetrovatel'stvo, základy ošetrovatel'stva a asistencie, pediatria, preventívne lekár'stvo, patológia, starostlivosť o starých a chorých),
- umelecké predmety (hudobná výchova, výtvarná výchova),
- výchovné predmety (výchova k mravnosti a občianstvu, zdravotná výchova, rodinná výchova, výchova k ľudským právam, rozvíjanie sociálnych zručností, mediálna výchova, zdravotná telesná výchova),
- technické predmety (informatika, matematika, technika),
- humanitné predmety (aplikovaná ekonomika, psychológia, pedagogika, profesijná komunikácia, spoločenská komunikácia, sociálno-psychologický výcvik,

spoločensko-vedný seminár, anglický jazyk, nemecký jazyk, maďarský jazyk, metódy sociálnej práce, dejepis, geografia/vlastiveda),

- praktické predmety (prax, pracovné vyučovanie, terapeuticko-korekčné cvičenia),

iné predmety (vecné učenie, globálne problémy, vybrané kapitoly z biológie človeka, kozmetika, ochrana života a zdravia, prevencia sociálno-patologických javov, cesta za poznáním, chov hospodárskych zvierat, živočíšna výroba, pracovné prostredie). V rámci prieskumu bol kladený dôraz najmä na vybrané témy sexuálnej výchovy a to (i) výchova k manželstvu (prevencia skorého sexuálneho styku a skorého manželstva), (ii) výchova k rodičovstvu (ochrana pred neželaným otehotnením, plánované rodičovstvo), (iii) ochrana pred sexuálne prenosnými ochoreniami (napr. syfilis, kvapavka), (iv) problematika HIV (ochrana pred HIV, predsudky voči HIV pozitívnym ľuďom), (v) problematika homosexuality a inej sexuálnej orientácie, (vi) problematika sexuálneho a domáceho násillia, (vii) iné témy súvisiace s reprodukčným zdravím (menštruácia, neplodnosť).

Až 83,95 % zúčastnených škôl do výučby na svojej škole zaradili témy prevencie skorého sexuálneho styku a manželstva, ochrany pred neželaným otehotnením a plánovaného rodičovstva, ochrany pred sexuálne prenosnými ochoreniami vrátane syfilisu, kvapavky a HIV. ako aj iné témy súvisiace so sexuálnou výchovou, najmä problematiku dospievania dievčat. Pokiaľ ide o problematiku homosexuality a inej sexuálnej orientácie, tú do výchovno-vzdelávacieho procesu na škole zaradilo len 68,9 % škôl. Mnohé školy priznávajú, že na škole sa ňou zaoberajú len okrajovo. Niektoré školy sa danou problematikou zaoberajú len prostredníctvom prednášok a workshopov s odborníkmi, a v obmedzenom kontexte diskriminácie z dôvodu sexuálnej orientácie (napr. lektorská činnosť Strediska na tému nediskriminácie a rodovej rovnosti). Prekvapujúco problematiku témou na školách je aj téma sexuálneho a domáceho násillia. Len 75,2 % zúčastnených škôl zaraďuje túto tému do výchovno-vzdelávacieho procesu na škole, a to najčastejšie formou prednášok a workshopov s odborníkmi, napr. centrom pedagogicko-psychologického poradenstva a prevencie či Policajným zborom SR.

Téma sexuálnej výchovy je veľmi citlivou spoločenskou témou, a o to citlivejšie ju vnímajú mladí ľudia, ktorí ju majú absolvovať. Napriek výrazným zmenám v spoločnosti a jej postojoch, ako aj prílevu nových poznatkov o zdraví a sexualite človeka, doposiaľ prevláda názor, že sexuálna výchova by mala byť zverená do rúk rodičov resp. zákonných zástupcov detí. Oporu zástancovia tohto názoru nachádzajú najmä v zákone č. 36/2005 Z. z. o rodine a o zmene a doplnení niektorých zákonov, v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o rodine“). V zmysle čl. 4 zákona o rodine majú rodičia právo vychovávať deti v zhode

s vlastným náboženským a filozofickým presvedčením.

Pri každom ľudskom práve je potrebné aplikovať zásadu „*kde končí právo jedného, začína právo druhého*“. Tak ako majú rodičia právo vychovávať svoje deti v súlade so svojim vlastným náboženským a filozofickým presvedčením, tak majú deti právo na úplný prístup k vhodným informáciám o sexuálnom a reprodukčnom zdraví, vrátane plánovania rodičovstva a antikoncepcie, nebezpečenstve skorého tehotenstva, prevencii a liečbe sexuálne prenosných ochorení, vrátane HIV/AIDS, bez ohľadu na ich manželský status a súhlas ich rodičov alebo zákonných zástupcov s ohľadom na ich súkromie a dôvernosť.²¹⁷

Práve z tohto dôvodu sa prieskum Strediska zamerával aj na problémy, ktoré musia školy prekonávať školy najmä v kontexte celospoločenského názoru nevhodnosti školskej výučby sexuálnej výchovy. Prekvapujúco len 3,5 % škôl má priame skúsenosti so sťažnosťami rodičov alebo zákonných zástupcov s výučbou problematiky sexuálnej výchovy na škole.

Sťažnosti sa vo väčšine prípadov týkali všeobecného nesúhlasu rodičov s výučbou problematiky sexuálnej výchovy ich detí, ktorým sa mnohé školy snažia preventívne predchádzať prostredníctvom inštitútu informovaného súhlasu. Kým podľa škôl niektorí rodičia jednoznačne trvali na tom, že ich deti na výučbu sexuálnej výchovy nie sú dostatočne zrelé, iní rodičia trvali na tom, že by radi tieto témy preberali v rodinnom kruhu. Niektoré sťažnosti sa týkali obsahu sexuálnej výchovy, napr. vzdelávania žiakov prvého stupňa základných škôl o tehotenstve a počatí, vzdelávania o prevencii HIV a AIDS hrou, navliekania kondómu ako názornej ukážky, necitlivého vzdelávania v oblasti UPT na hodinách náboženskej výchovy. Rodičia sa sťažujú aj na nedostatok homogenity v skupinách, najmä ak majú deti v skupinách rozličnú úroveň vedomostí sexuálnom a reprodukčnom zdraví a negatívne vnímajú aj niektoré výchovno-vzdelávacie podujatia zabezpečované externými subjektmi.

Kým v minulosti boli rodičia a zákonní zástupcovia jedným z najdôležitejších zdrojov informácií o reprodukčnom a sexuálnom zdraví, dnes to už podľa WHO neplatí, a to najmä z dôvodu veľkého množstva nových technických informácií, ktoré si vyžadujú primerané vzdelanie a kvalifikáciu. Okrem rodičov a zákonných zástupcov by mali mať žiaci a študenti prístup aj k odborníkovi, s ktorým by mohli o reprodukčnom zdraví a svojej sexualite hovoriť, a to bez vedomia alebo súhlasu rodiča či zákonného zástupcu. Až 89,7 % zúčastnených škôl uvádza, že ich žiaci a študenti majú prístup k poradenským službám alebo službám psychológa alebo iného dôverníka, u ktorého by mohli riešiť aj problémy súvisiace s ich

²¹⁷ Výbor OSN pre hospodárske, sociálne a kultúrne práva, Všeobecný komentár č. 22 (2016), bod 49 (b).

sexualitou. Najčastejšie za takýchto dôverníkov označili školského psychológa, výchovného poradcu a triedneho učiteľa. Školy využívajú aj tzv. schránky dôvery, cez ktoré sa môžu žiaci a študenti obrátiť na vedenie školy. Nad rámec prieskumných otázok mnohé školy uviedli, že majú skúsenosti s podporou žiakov a študentov v oblasti reprodukčného a sexuálneho zdravia, napr. pri utvrdzovaní sexuality.

Na základe dát získaných v prieskume možno hodnotiť, že väčšina škôl aktívne vyvíja snahu o riadnu implementáciu problematiky sexuálnej výchovy do výchovno-vzdelávacieho procesu. Závažným nedostatkom výučby sexuálnej výchovy v SR ostáva nedostatok kvalifikovaných pedagogických zamestnancov. Podľa informácií Metodicko-pedagogického centra, centrum neposkytuje žiadne akreditované vzdelávanie špecificky pre potreby vzdelávania sexuálnej výchovy.²¹⁸ V roku 2019, Metodicko-pedagogické centrum organizovalo 17 akreditovaných podujatí pre 118 pedagogických a odborných zamestnancov, ktoré sa okrajovo venovali aj témam sexuálnej výchovy.²¹⁹ Ako príklad najrelevantnejších vzdelávacích podujatí možno označiť najmä VMR a etika intímnych vzťahov a VMR v práci pedagogického zamestnanca, ktoré v roku 2019 neabsolvoval žiaden pedagogický alebo odborný zamestnanec. Vzdelávanie a zvyšovanie kvalifikácie pedagogických a odborných zamestnancov, ktorí vzdelávajú a pracujú s mládežou v oblasti sexuálnej výchovy je rozhodujúce na naplnenie cieľov vzdelávania v oblasti reprodukčného zdravia a sexuality mládeže. Implementáciu problematiky sexuálnej výchovy ovplyvňuje aj zaradenie školy v systéme škôl. Mnohé stredné odborné učilištia, stredné priemyselné školy, obchodné či hotelové akadémie vnímajú implementáciu sexuálnej výchovy ako záťaž z dôvodu veľkého počtu odborných predmetov a nedostatku počtu vyučovacích hodín.

Stredisko konštatuje, že implementácia sexuálnej výchovy do výchovno-vzdelávacieho procesu nie je jednotná. Školy priemerne implementujú problematiku sexuálnej výchovy do troch až šiestich predmetov, ale sú aj také školy, ktoré vyučujú sexuálnu výchovu len prostredníctvom predmetu biológia. Štátny pedagogický ústav pre základné a stredné školy doposiaľ nevydal metodické usmernenia alebo odporúčanie, ako najefektívnejšie implementovať VMR ako prierezovú tému naprieč jednotlivými predmetmi. V takomto režime je zabezpečenie dostatočného rozsahu a kvality informácií potrebných na to, aby mohli mladí ľudia robiť informované rozhodnutia o svojom reprodukčnom zdraví a sexualite nemožné. Na potrebu reformy vzdelávania v oblasti reprodukčného zdravia a sexuality

²¹⁸ Informácie získané na základe zákona 211/2000 Z. z. o slobodnom prístupe k informáciám. Odpoveď Metodicko-pedagogického centra zo dňa 24. februára 2020.

²¹⁹ Tamtiež.

mládeže v SR upozornil aj Výbor OSN pre hospodárske, sociálne a kultúrne práva, ktorý v roku 2019 odporučil SR, aby zaviedla povinné a veku vhodné vzdelávanie o reprodukčnom zdraví na všetkých úrovniach vzdelávania.²²⁰ Do vzdelávania problematiky sexuálnej výchovy v SR je potrebné zaviesť jednotnosť v rozsahu a forme implementácie.

4.2.2 Plánovanie rodičovstva

Plánovanie rodičovstva je súbor vzdelávacích, sociálnych a lekárskeho aktivít, ktoré zabezpečujú prístup jednotlivcov a párov k bezpečným, efektívnym, dostupným a akceptovateľným metódam kontroly plodnosti podľa ich výberu, tak aby sa mohli slobodne rozhodovať o počte detí a rozstupe medzi nimi.²²¹ Výbor OSN pre hospodárske, sociálne a kultúrne práva zastáva názor, že zmluvné štáty Medzinárodného paktu o hospodárskych, sociálnych a kultúrnych právach, teda aj SR by sa mali snažiť o dosiahnutie univerzálneho nediskriminačného prístupu pre všetkých jednotlivcov, vrátane osôb, ktoré patria do zraniteľných skupín, k širokej škále zdravotníckych služieb v oblasti sexuálneho a reprodukčného zdravia, vrátane starostlivosti o matky, informácií o antikoncepcii a s tým súvisiacich služieb, bezpečného UPT, ako aj prevencii, diagnostike a liečbe neplodnosti, rakoviny reprodukčnej sústavy, sexuálne prenosných ochorení a HIV/AIDS, vrátane liečby generickými liekmi.²²²

Plánovanie rodičovstva je dôležitým nástrojom na zlepšovanie kvality zdravia a autonómie žien, a zároveň podporuje rozvoj a zdravie v komunitách. Plánovanie rodičovstva má viaceré dôležité výhody, a to:

- **Nižšie riziko komplikácií v tehotenstve a pri pôrode:** Možnosť predchádzať otehotneniu má významný vplyv na zdravie mladých dievčat do 19 rokov ako aj žien starších ako 45 rokov. Rodičkám patriacim do týchto skupín hrozí zvýšené nebezpečenstvo komplikácií akými sú eklampsia, predčasný pôrod, puerperálna endometritída, systémové infekcie či tehotenská cukrovka. Podľa Národného centra zdravotníckych informácií (ďalej len „NCZI“) bol v roku 2017 výskyt komplikácií u rodičiek do 15 rokov až 25,6 % a u rodičiek starších ako 45 rokov až 19 %. Len pre

²²⁰ Výbor OSN pre hospodárske, sociálne a kultúrne práva, Záverečné pripomienky k tretej periodickej správe Slovenskej republiky zo dňa 14. novembra 2019, bod 42 (f)

²²¹ GEBHARD J. TRIMINO D., Reproductive rights: International Regulation, In: Max Planck Encyclopaedia of International Public Law (2012, Oxford University Press).

²²² Výbor OSN pre hospodárske, sociálne a kultúrne práva, Všeobecný komentár č. 22 (2016), bod 45.

porovnanie, komplikácie sa priemerne vyskytli u 12 % rodičiek.²²³

- **Znižovanie počtu UPT, vrátane nebezpečného UPT.**
- **Zlepšovanie ekonomického a sociálneho postavenia žien a dievčat:**

Plánovanie rodičovstva umožňuje dievčatám a ženám sa informovane rozhodnúť o svojom sexuálnom a reprodukčnom zdraví. Ženy, ktoré rodičovstva plánujú dosahujú vyššie vzdelanie, majú lepšie zamestnanie a môžu aktívne participovať na verejnom živote ako tie ktoré rodičovstvo neplánujú.

Medzi základné prekážky plánovaného rodičovstva patrí obmedzený výber metód plánovania rodičovstva; obmedzený prístup k antikoncepcii, a to najmä zo strany zraniteľných skupín; strach z nežiaducich účinkov; kultúrna alebo náboženská opozícia; nízka kvalita dostupných služieb; predsudky poskytovateľov zdravotnej starostlivosti a/alebo iných služieb plánovaného rodičovstva a rodovo podmienené bariéry.²²⁴

Plánovanie rodičovstva, najmä prístup k širokej škále antikoncepčných, ale aj prokoncepčných prostriedkov, metód a prístupov, ako aj informácií o nich je pretrvávajúcim problémom v SR. Antikoncepčný atlas, ktorý každoročne vypracováva Európske parlamentné fórum pre populačný vývoj, vyhodnotil prístup k antikoncepcii v SR len na 48,1 %.²²⁵ Spolu s ďalšími dvanástimi krajinami bola SR vyhodnotená na nedostatočnej úrovni, a to najmä z dôvodu toho, že antikoncepčné prostriedky nie sú hradené z verejného zdravotného poistenia, a to ani pre mladistvých alebo iné zraniteľné skupiny; pri predpisovaní antikoncepcie sa uplatňujú rôzne obmedzenia (napr. predpisovanie antikoncepcie len so súhlasom rodiča alebo zákonného zástupcu do 18 rokov veku dieťaťa), všetky hormonálne antikoncepčné prostriedky sú viazané na lekárske predpis a v online priestore je poskytovaný nedostatok informácií, vrátane informácií v jazykoch národných menšín. Nízke skóre je spôsobené aj chýbajúcimi politikami a usmerneniami v oblasti plánovania rodičovstva.

V roku 2019 tvorilo používanie mužských kondómov stále len 21 % podiel zo všetkých antikoncepčných metód, pričom formy hormonálnej a nehormonálnej antikoncepcie používaných výhradne ženami (napr. antikoncepčná tableta, implantát a injekcia alebo vnútromaternicové teliesko) predstavovalo až 43 % všetkých foriem antikoncepcie.²²⁶ Angažovanosť mužov v oblasti sexuálneho a reprodukčného zdravia je stále pomerne nízka aj v SR a prispieva k prehľbovaniu rodových nerovností medzi ženami a mužmi.

²²³ NCZI, Správa o starostlivosti o rodičku a novorodenca v Slovenskej republike v roku 2017, str. 2.

²²⁴ WHO, Informačný hárok k antikoncepcii a plánovanému rodičovstvu (2018), dostupné v anglickom jazyku na: <https://www.who.int/en/news-room/fact-sheets/detail/family-planning-contraception>

²²⁵ Antikoncepčný atlas 2019, dostupný v anglickom jazyku na: <https://www.contraceptioninfo.eu/node/72>

²²⁶ Oddelenie pre hospodárske a sociálne záležitosti OSN (Sekcia pre populáciu) Používanie antikoncepcie podľa metódy (2019), str. 3.

V súčasnosti nie je žiadna moderná antikoncepcná metóda hradená z prostriedkov verejného zdravotného poistenia, t. j. všetky druhy hormonálnej a nehormonálnej antikoncepcie sú plne hradené pacientkami.²²⁷ V zmysle platnej legislatívy nie je možné do zoznamu liekov s úradne určenou cenou a do zoznamu kategorizovaných liekov zaradiť liek, ak ide o taký liek, ktorý je výlučne určený na reguláciu počatia (kontraceptíva) alebo liek na liečbu erektilnej dysfunkcie, na zníženie telesnej hmotnosti, alebo na odvykanie od fajčenia, liečbu závislosti od tabaku, zmiernenie potreby fajčiť, alebo na zmiernenie abstinenčných príznakov fajčenia.²²⁸

Podľa MZ SR je dôvodom vylúčenia kontraceptív zo zoznamu liekov z úradne určenou cenou a zo zoznamu kategorizovaných liekov chýbajúca zdravotná indikácia, t. j. kontraceptíva slúžia na prevenciu počatia, ktoré je fyziologickým stavom a nie ochorením. Podľa MZ SR je potrebné rešpektovať solidárny systém zdravotného poistenia, nakoľko prioritou systému je zabezpečiť účinné, bezpečné, kvalitné a najnovšie lieky pre celú populáciu, vrátane pacientov s vážnymi a ťažkými diagnózami. Systém zdravotného poistenia by nemal nahrádzať systém sociálneho zabezpečenia.²²⁹ Výbor OSN pre hospodárske, sociálne a kultúrne práva v roku 2019 jednoznačne odporúchal SR opak, t. j. aby zabezpečila ženám a dievčatám prístup k širokej škále antikoncepčných prostriedkov hradených z verejného zdravotného poistenia, a to za každých podmienok bez obmedzení.²³⁰

Podľa dát NCZI²³¹ používalo na Slovensku k 31. decembru 2018 antikoncepciu 190 735 žien, čo predstavuje 147,8 žien na 1 000 žien v reprodukčnom veku.²³² Počet žien, ktoré používajú antikoncepciu však každým rokom klesá. Na porovnanie možno uviesť, že v roku 2017 používalo antikoncepciu 157,5 žien na 1 000 žien v reprodukčnom veku a v roku 2016 to bolo 170 žien na 1 000 žien v reprodukčnom veku. Za poklesom možno vidieť nedostatok relevantných informácií a širokú stigmatizáciu užívania najmä hormonálnej antikoncepcie (napr. nežiaduce účinky či environmentálny dopad), ako aj cenu antikoncepcie. V SR pretrváva strach z hormonálnej liečby, ktorý je naviazaný na strach z neplodnosti.

V roku 2019 neprevádzkovalo MZ SR žiadny online zdroj informácií obsahujúci komplexné informácie o plánovanom rodičovstve, ani neimplementovalo žiadnu

²²⁷ Indikátor č. PZS09 – Časový rámec a rozsah štátnej politiky pre oblasť liekov a liečiv, vrátane základných liekov a generických náhrad, pozri s. 179 alebo v „Správa o LP za rok 2019: Metodika“.

²²⁸ Informácie získané na základe zákona 211/2000 Z. z. o slobodnom prístupe k informáciám. Odpoveď MZ SR zo dňa 6. marca 2020.

²²⁹ MZ SR, „MZ SR rešpektuje solidárny princíp zdravotného poistenia“ (tlačová správa), 30. marec 2011 dostupné na: <https://www.health.gov.sk/Clanok?mz-sr-respektuje-solidarny-princip-zdravotneho-poistenia>

²³⁰ Výbor OSN pre hospodárske, sociálne a kultúrne práva, Záverečné pripomienky k tretej periodickej správe Slovenskej republiky zo dňa 14. novembra 2019, bod 42(a).

²³¹ NCZI, Činnosť gynekologicko-pôrodných ambulancií v Slovenskej republike v roku 2018, T5.

²³² Indikátor č. PZP06 – Podiel žien užívajúcich antikoncepciu na 1000 žien v reprodukčnom veku, pozri s. 179 alebo v „Správa o LP za rok 2019: Metodika“.

komunikačnú kampaň s touto tematikou. Väčšinu online informácií vyhľadávajú ženy a dievčatá na online fórach a iných stránkach. Takéto informácie sú však častokrát neúplné alebo nesprávne.²³³

Medzi iné zdroje informácií možno zaradiť aj informačné letáky v gynekologicko-pôrodných ambulanciách, ktoré sú produkované výrobcami jednotlivých druhov antikoncepcie alebo lekárom, najčastejšie všeobecným lekárom alebo gynekológom. Podotýkame, že aj informácie, ktoré získa pacientka u lekára môžu byť do veľkej miery nepresné alebo neúplné. Podľa WHO môžu byť lekári pri poskytovaní informácií v oblasti plánovaného rodičovstva ovplyvnení predsudkami voči konkrétnym moderným alebo tradičným metódam antikoncepcie, alebo ovplyvnení svojim náboženským vierovyznaním alebo filozofickým presvedčením. V SR, tento trend prevláda najmä u všeobecných lekárov a je daný najmä nedostatkom informácií o najnovších metódach prevencie počatia.

Špecifickou kategóriou sú informácie, ktoré sú poskytované v jazykoch národnostných a etnických menšín, napr. v rómskom jazyku a maďarskom jazyku, alebo, ktoré sú prístupné ženám a dievčatám so zdravotným postihnutím (napr. informácie prístupné vo verzii pre nevidomé alebo slabozraké ženy, informácie prístupné vo forme vhodnej pre ženy s ľahkým mentálnym postihnutím a pod).

Vylúčenie hormonálnej antikoncepcie a vnútromaternicového telieska z úhrady verejným zdravotným poistením je vážnou prekážkou v plánovaní rodičovstva, a to najmä pri mladých dievčatách a ženách, ktoré pochádzajú z MRK alebo sociálne znevýhodneného prostredia (napr. nezamestnané ženy a dievčatá). Podľa oficiálnych štatistík až 90,5 % žien registrovaných v gynekologicko-pôrodných ambulanciách v SR má nenaplnené potreby plánovania rodiny, t.j. nevyužíva žiadnu modernú formu prevencie počatia.

Priemerná cena antikoncepčných tabliet sa pohybovala v roku 2019 v SR na úrovni cca 10 eur až 15 eur mesačne, čo pri pravidelnom užívaní predstavuje približné ročné náklady cca 100 eur až 150 eur. Nižšie uvádzame prehľad hormonálnej antikoncepcie predpísanej na recept bez úhrady verejného zdravotného poistenia a úhrady pacientok za túto antikoncepciu. Podľa typu antikoncepcie je v zozname uvedené balenie na tri resp. deväť mesiacov.

²³³ Napr. www.modrykonik.sk, www.badatel.net, www.forum.zzz.sk.

Tabuľka 14: Príklady antikoncepcie a jej ceny v roku 2019²³⁴

Názov lieku	Názov liečiva	Počet balení	Cena za balenie/ eur	Celková úhrada/ eur
Leverette 0,15 mg/0,03 mg tbl flm 3x(21+7)	Levonorgestrel a estrogén	6 339,68	17,91	113 563,52
NOVYNETTE tbl flm 3x21 (blis.)	Dezogestrel a estrogén	8 755,52	23,78	208 177,10
LINDYNETTE 20 tbl obd 3x21	Gestodén a estrogén	12 518,49	25,19	315 315
MAITALON 3 mg/ 0,03 mg tbl flm 3x(21x3 mg/0,03 mg)	Drospirenón a estrogén	27 944,28	30,21	844 228,18
EVRA emp tdm 9	Norelgestromín a estrogén	4 453,93	41,34	184 142,01
BELARA tbl flm 3x21	Chlormadinón a estrogén	27 404,34	32,25	883 801,77
Mistra tbl flm 3x21	Dienogest a etinylestradiol	8 981,38	28,54	256 340,19

MZ SR sa s vyjadrením, že súčasné poplatky pacientok za antikoncepciu sú vážnou prekážkou pri výkone plánovaného rodičovstva, nestotožňuje a zastáva názor, že na trhu v SR sú dostupné aj lacnejšie alternatívy hormonálnej antikoncepcie, napr. tablety Regulon alebo Tri-regol. Stredisko však s týmto argumentom nesúhlasí, a to najmä z dôvodu, že vyššie uvedené tablety hormonálnej antikoncepcie boli uvedené na trh v SR v rokoch 1999 a 2001, a v súčasnosti ide o zastarané lieky. V zmysle č. 15 ods. 1 Medzinárodného paktu o hospodárskych, sociálnych a kultúrnych právach má každý právo užívať plody vedeckého pokroku a jeho využitia, t. j. mať prístup k moderným antikoncepčným liekom, ktoré sú bezpečnejšie, majú menej nežiaducich účinkov a majú nižšiu mieru zlyhania (tzv. Pearl index).

Popri prekážkach, akými sú viazanie všetkých hormonálnych liekov na lekársky predpis a povinnosť pacientky uhradiť plnú cenu lieku, sú vážnymi prekážkami aj

²³⁴ NCZI, Spotreba humánnych liekov v Slovenskej republike v roku 2018, dataset.

obmedzenia pri predpisovaní antikoncepcie, akými je súhlas rodiča alebo zákonného zástupcu s predpísaním antikoncepcie a prihládanie na vek pacientky pri predpisovaní antikoncepcie.

Súčasná právna úprava vyžaduje, aby osoba, ktorej sa poskytuje zdravotná starostlivosť alebo jej zákonný zástupca, ak osobou, ktorej sa má zdravotná starostlivosť poskytnúť, je osoba nespôsobilá dať informovaný súhlas, dala preukázateľný súhlas s poskytnutím zdravotnej starostlivosti, ktorému predchádzalo poučenie, t. j. informovaný súhlas.²³⁵ Podľa zákona č. 40/1960 Zb. Občiansky zákonník, v znení neskorších predpisov, spôsobilosť fyzickej osoby vlastnými právnymi úkonmi nadobúdať práva a brať na seba povinnosti (spôsobilosť na právne úkony), vzniká v plnom rozsahu plnoletosťou. Plnoletosť sa nadobúda dovŕšením osemnásteho roku života.²³⁶ Podľa výkladu MZ SR majú maloletí spôsobilosť len na také právne úkony, ktoré sú svojou povahou primerané rozumovej a vôľovej vyspelosti, zodpovedajúcej ich veku, ale informovaný súhlas môže dať iba zákonný zástupca.²³⁷

Mladé dievčatá pred dovŕšením 18 rokov veku teda potrebujú súhlas rodiča s predpísaním antikoncepcie. Pred dovŕšením 18 rokov veku sa nevyžaduje informovaný súhlas od rodiča resp. zákonného zástupcu len od dievčat, ktoré uzatvorili manželstvo, a to najskôr po dovŕšení 16 roku veku. Nedostatok právnej spôsobilosti na vykonanie informovaného súhlasu dievčatami mladšími ako 18 rokov je výraznou prekážkou v prístupe k antikoncepcii. Postoj rodičov alebo zákonných zástupcov k informovanému súhlasu s predpísaním antikoncepcie môže byť do veľkej miery ovplyvnený neoprávneným strachom z nežiaducich účinkov, klamlivými a nesprávnymi informáciami, ktoré sú súčasťou častých dezinformačných kampaní a antikampaní, ako aj predsudkami a filozofickým či náboženským presvedčením rodičov resp. zákonných zástupcov. Významnú úlohu môže zohrávať aj strach a/alebo hanba dievčat zdôveriť sa rodičom resp. zákonným zástupcom so záujmom začať užívať antikoncepciu, ktorý je umocňovaný tabuizovaním plánovaného rodičovstva a sexuality v SR.

Okrem potreby informovaného súhlasu zákonného zástupcu je prekážkou neopodstatnené prihládanie lekárov na vek pacientky pri predpisovaní antikoncepcie, a to aj v prípade, ak dievča do 18 rokov veku získalo informovaný súhlas rodiča. Podľa informácií MZ SR nie je v súčasnosti v platnosti žiadne metodické usmernenie, odporúčanie alebo

²³⁵ § 6 ods. 4 zákona o zdravotnej starostlivosti.

²³⁶ Pred dosiahnutím tohto veku sa plnoletosť nadobúda len uzavretím manželstva, najskôr však dovŕšením šestnásteho roku života; v súlade s ustanovením § 11 zákona o rodine.

²³⁷ Informácie získané na základe zákona 211/2000 Z. z. o slobodnom prístupe k informáciám. Odpoveď MZ SR zo dňa 6. marca 2020.

štandard, ktorý by obmedzoval predpisovanie hormonálnej antikoncepcie osobám mladším ako 16 rokov veku. Lekári sa pri predpisovaní liekov, v tomto prípade hormonálnej antikoncepcie, majú vyslovene riadiť tzv. súhrnom charakteristických vlastností lieku. Napriek tomu je bežné, že lekári odmietajú predpisovať hormonálnu antikoncepciu dievčatám mladším ako 16 rokov. Najčastejšie argumentujú zdravotným stavom dievčaťa – „telo je ešte vo vývine“ alebo skutočnosťou, že v zmysle § 201 zákona č. 300/2005 Z. z. Trestný zákon, v znení neskorších predpisov „*sa potrestá odňatím slobody na tri roky až desať rokov ten kto vykoná súlož s osobou mladšou ako pätnásť rokov alebo kto takú osobu iným spôsobom sexuálne zneužije.*“ Mnohí lekári teda zastávajú názor, že osoby mladšie ako 15 rokov majú pohlavný styk zakázaný, a z tohto dôvodu nie je nutné takýmto dievčatá antikoncepciu predpisovať.

Podľa súhrnných charakteristík vlastností väčšiny liekov hormonálnej antikoncepcie je užívanie lieku indikované až po *menarché*, t. j. po prvej menštruácii. Prvá menštruácia indikuje začiatok sexuálneho dospievania. Priemerný vek dievčat, ktoré majú svoju prvú menštruáciu kolíše od 9 do 18 rokov veku, pričom vekový medián v Európe predstavuje 12,6 až 15,2 rokov.²³⁸ Údaje z epidemiologických štúdií u viac ako 2 000 dospievajúcich žien mladších ako 18 rokov nepreukazujú rozdiel v bezpečnosti a účinnosti hormonálnej antikoncepcie medzi touto vekovou skupinou a ženami nad 18 rokov.²³⁹

4.2.3 Umelé prerušenie tehotenstva

UPT je súčasťou lekárskeho vied už dlhé stáročia, ale k definícii tzv. nebezpečného UPT prišlo až v roku 1967, keď WHO definovala nebezpečné UPT ako proces ukončenia nechceného tehotenstva osobou, ktorá nemá dostatočnú kvalifikáciu alebo v prostredí, ktoré nespĺňa minimálne zdravotnícke štandardy, alebo kombinácia oboch týchto faktorov.²⁴⁰ Nebezpečné UPT môže viesť k smrti alebo trvalému zdravotnému postihnutiu ženy, ktorá takéto UPT podstupuje.

Rozšírenie nebezpečného UPT je jedným z najzávažnejších dôsledkov nedostatku prístupu k bezpečnému a dostupnému UPT. Za ďalšie následky môžeme považovať aj tzv. potratovú turistiku, keď ženy cestujú do zahraničia, aby podstúpili vykonanie UPT,

²³⁸ GOLDNMAN M., HATCH M., Women and Health (Academic Press, 2000), str. 627.

²³⁹ Pozri súhrnnú charakteristiku vlastností liekov YADINE tbl flm (blis.), JEANINE tbl obd, MAITALON 3 mg/0,03 mg tbl flm, Mистра tbl flm (2 mg/0,03 mg), ZENADEA tbl flm 2 mg/0.03 mg.

²⁴⁰ WHO, Od konceptu k meraniu: Použitelnosť WHO definície nebezpečného umelého prerušenia tehotenstva (2014) In: Bulletin of World Health Organisation, dostupné v anglickom jazyku na: <https://www.who.int/bulletin/volumes/92/3/14-136333.pdf>

zvyšovanie počtu nechcených detí v systéme inštitucionálnej starostlivosti, ktoré sú po opustení tohto systému jednou z najohrozenejších skupín z hľadiska sociálneho vylúčenia, chudoby a diskriminácie, ako aj zásadné zhoršenie zdravotného stavu žien, ktoré podstúpili utajený pôrod a/alebo odovzdali dieťa do starostlivosti štátu resp. k adopcii. Všetky tieto následky sa premietajú do nákladov štátu na zdravotnú starostlivosť a sociálne zabezpečenie a môžu viesť k všeobecnému zníženiu kvality života v krajine.

Jednoznačná povinnosť štátu legalizovať UPT v medzinárodnom práve neexistuje. Napriek tomu Výbor OSN pre hospodárske, sociálne a kultúrne práva rozlišuje v zmysle čl. 12 Medzinárodného paktu o hospodárskych, sociálnych a kultúrnych právach dve základné povinnosti štátu, teda aj SR, ktoré úzko súvisia so zabezpečením prístupu k UPT, a to:

- zrušiť alebo vylúčiť právne predpisy, štátne politiky alebo praktiky, ktoré kriminalizujú, bránia alebo podkopávajú prístup jednotlivcov alebo určitej skupiny k zariadeniam, službám, tovarom a informáciám v oblasti sexuálneho a reprodukčného zdravia.
- prijať opatrenia na prevenciu nebezpečných umelých prerušení tehotenstva a na poskytovanie po-potratovej starostlivosti, pre tie ktoré ju potrebujú.²⁴¹

Z praxe výborov OSN ďalej vyplýva, že nezabezpečenie prístupu k UPT pre ženy, ktoré počali ako dôsledok znásilnenia, incestu, alebo pre ktoré tehotenstvo predstavuje ohrozenie ich života sa považuje za porušenie práva na zdravie, súkromie a v niektorých prípadoch aj práva na ochranu pred mučením, a iným krutým, neľudským a ponižujúcim zaobchádzaním.²⁴² Podľa WHO, bez ohľadu na to, či je vykonávanie UPT obmedzené alebo je UPT prístupné aj na žiadosť ženy, je pravdepodobnosť vzniku nežiaduceho tehotenstva a vyhľadávanie UPT rovnaké. Teda, právny status UPT nemá vplyv na potreby ženy podstúpiť UPT, ale dramaticky ovplyvňuje jej prístup k bezpečnému a dostupnému UPT.²⁴³

UPT je v SR upravené v zákone č. 73/1986 Zb. o umelom prerušení tehotenstva, v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o UPT“) a vo vyhláske Ministerstva zdravotníctva Slovenskej socialistickej republiky č. 74/1986 Zb. ktorou sa vykonáva zákon Slovenskej národnej rady č. 73/1986 Zb. o umelom prerušení tehotenstva (ďalej len „vyhláska

²⁴¹ Výbor OSN pre hospodárske, sociálne a kultúrne práva, Všeobecný komentár č. 22, bod 49.

²⁴² Úrad vysokého komisára OSN pre ľudské práva, Informačný cyklus o sexuálnych a reprodukčných právach – Umelé prerušenie tehotenstva, dostupné v anglickom jazyku na: https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Women/WRGS/SexualHealth/INFO_Abortion_WEB.pdf

²⁴³ WHO, Bezpečné umelé prerušenie tehotenstva: Technické a politické usmernenia pre zdravotné systémy (2012), str. 17. Dostupné v anglickom jazyku na https://www.who.int/reproductivehealth/publications/unsafe_abortion/9789241548434/en/

o UPT“) ako aj v ďalších zákonoch²⁴⁴. Podľa Zákona o UPT sa nežiaducemu tehotenstvu predchádza najmä predovšetkým výchovou k plánovanému a zodpovednému rodičovstvu v rodine, v školách a zdravotníckych zariadeniach, výchovným pôsobením v oblasti sociálnej a kultúrnej a využívaním prostriedkov na zabránenie tehotenstva.²⁴⁵

UPT sa vykonáva v dvoch základných režimoch. V zmysle § 4 zákona o UPT možno UPT vykonať na základe písomnej žiadosti ženy ak tehotenstvo nepresahuje 12 týždňov a nebráni tomu jej zdravotný stav, alebo v zmysle § 5 zákona o UPT zo zdravotných dôvodov s jej súhlasom alebo na jej podnet, ak je ohrozený jej život alebo zdravie alebo zdravý vývoj plodu, alebo ak ide o genetický chybný vývoj plodu, a to bez časového obmedzenia. Hoci sa na prvý pohľad môže zdať, že legislatívna úprava UPT v SR je dostatočná a spĺňa všetky požiadavky na to, aby sme mohli považovať prístup žien a dievčat k bezpečnému a dostupnému UPT za úplný, v skutočnosti vykazuje viaceré nedostatky, ktoré vážne zasahujú do základných ľudských práv a slobôd žien a dievčat.

Za najzávažnejší nedostatok právnej úpravy UPT v kontexte ochrany súkromia a právnej istoty žien Stredisko považuje úpravu súhlasu s vykonaním UPT. V súčasnosti je možné na súhlas s výkonom UPT u dievčat do 18 rokov veku aplikovať dva právne režimy, a to právny režim v zmysle zákona o zdravotnej starostlivosti a právny režim v zmysle zákona o UPT. Tu je potrebné podotknúť, že zákon o UPT nadobudol účinnosť v roku 1986 a nepozná inštitút informovaného súhlasu v zmysle zákona o zdravotnej starostlivosti. Avšak, *„pri výklade a aplikácii právnych predpisov nemožno opomínať ich účel a zmysel, ktorý nie je vyjadrený len v slovách a vetách toho-ktorého zákonného predpisu, ale i v základných princípoch právneho štátu.“*²⁴⁶ Prihliadajúc na účel informovaného súhlasu pri výkone UPT a výkladom § 6 zákona o UPT v kontexte vyhlášky o UPT možno konštatovať, že súhlas zákonného zástupcu v zmysle zákona o UPT a zákona o zdravotnej starostlivosti plní rovnakú funkciu, a to *„pôsobiť na tehotnú ženu, aby zvážila, či neodstúpi od svojho zámeru vykonať zákrok, čím sa zaisťuje nielen ochrana zdravia ženy, ale [...] tiež ochrana nenarodeného ľudského života.“*²⁴⁷

²⁴⁴ Zákon o zdravotnej starostlivosti, Zákon č. 578/2004 Z. z. o poskytovateľoch zdravotnej starostlivosti, zdravotníckych pracovníkoch, stavovských organizáciách v zdravotníctve a o zmene a doplnení niektorých zákonov.

²⁴⁵ § 2 zákona o UPT.

²⁴⁶ Nález Ústavného súdu SR, I. ÚS PL 155/2017 zo dňa 31. augusta 2017.

²⁴⁷ Nález Ústavného súdu SR, PL. ÚS 12/2001 zo dňa 4. decembra 2007.

Tabuľka 15: Prehľad právnych režimov súhlasu s výkonom UPT

	zákon o UPT	zákon o zdravotnej starostlivosti
dievčatá mladšie ako 16 rokov	Žene, ktorá nedovърšila šestnásť rokov, možno umelo prerušiť tehotenstvo podľa § 4 so súhlasom zákonného zástupcu, prípadne toho, komu bola zverená do výchovy.	V prípade, ak ide o neplnoletú osobu, je podmienkou vykonania UPT okrem písomného informovaného súhlasu [dievčaťa] aj písomný informovaný súhlas zákonného zástupcu neplnoletej osoby po predchádzajúcom poučení.
dievčatá staršie ako 16 rokov a mladšie ako 18 rokov	Ak bolo podľa § 4 umelo prerušené tehotenstvo žene vo veku od šestnásť do osemnásť rokov, vyrozumie sa o tom zdravotnícke zariadenie jej zákonného zástupcu.	

Na prvý pohľad je jasné, že vo veci [informovaného] súhlasu zákonného zástupcu s vykonaním UPT u dievčat do 18 rokov dochádza ku kolízií právnych noriem, a to zákona o UPT a zákona o zdravotnej starostlivosti. Aplikáciou zásady *lex posterior derogat legi priori* usudzujeme, že pri výkone UPT sa poskytovateľ zdravotnej starostlivosti ako aj ošetrojúci lekár riadi novšou právnou úpravou, t.j. zákonom o zdravotnej starostlivosti, ktorý deroguje staršiu právnú úpravu súhlasu zákonného zástupcu v zmysle zákona o UPT. Tu je však potrebné podotknúť, že zásada *lex posterior derogat legi priori* je historickým princípom, ktorý sa využíva ako interpretačné pravidlo pri kolízií právnych noriem, ale nie je zakotvený v slovenskom právnom poriadku v právne záväznej podobe.

Z tohto dôvodu môže táto kolízia právnych noriem môže stále vyvolávať u dievčat starších ako 16 rokov a mladších ako 18 rokov, ktoré žiadajú o vykonanie zákroku UPT ako aj ich zákonných zástupcov akúsi právnú neistotu. Zákon o UPT u týchto dievčat ustanovuje len povinnosť poskytovateľa zdravotnej starostlivosti vyrozumieť zákonného zástupcu o uskutočnení UPT²⁴⁸, kým zákon o zdravotnej starostlivosti vyžaduje jeho informovaný súhlas. Stredisko konštatuje, že tento právny stav je nevyhovujúci a môže nepriaznivo vplývať na dotknuté dievčatá, a to najmä v prípade ak zákonný zástupca odmietne takýto informovaný súhlas udeliť.

V prípade, ak sa dievča pod tlakom rodiča rozhodne dieťa donosiť, je vystavené zvýšenému riziku komplikácií v tehotenstve ako aj ďalším negatívnym dôsledkom, ktoré

²⁴⁸ Napriek tomu, že ide o právnú úpravu, ktorá je zmierlivejšia vo vzťahu k informovanému súhlasu, Stredisko ju považuje za vážny zásah do práva na súkromie ženy podstupujúcej UPT a je názoru, že takejto úprave chýba legitímny cieľ a účel.

súvisia s porodením nechceného dieťaťa (napr. vylúčenie z komunity a narušenie vzťahov v rodine) ako aj ďalších dôsledkov akými sú vypadnutie zo systému vzdelávania, ktoré môžu viesť k zhoršeniu ekonomického postavenia, stigmatizácia a vážne psychické problémy a pod.). V prípade ak k odstráneniu konfliktu záujmov medzi maloletým dievčaťom žiadajúcim o UPT a zákonným zástupcom nedôjde, ostáva riešenie tejto situácie na pleciach poskytovateľa zdravotnej starostlivosti.

Koncept spôsobilosti jednotlivca na právne úkony v kontexte informovaného súhlasu je odlišný od všeobecne zaužívaného konceptu právnej spôsobilosti upravenej v Občianskom zákonníku. V zmysle Občianskeho zákonníka je spôsobilosť vnímaná ako proces a nie ako konkrétny okamih. Spôsobilosť fyzickej osoby vlastnými právnymi úkonmi nadobúdať práva a brať na seba povinnosti síce vzniká v plnom rozsahu dovŕšením osemnásteho roku, ale už maloletí majú spôsobilosť na také právne úkony, ktoré sú svojou povahou primerané rozumovej a vôľovej vyspelosti zodpovedajúcej ich veku. Rovnako nazerá na spôsobilosť na právne úkony aj zákon o rodine, ktorý ustanovuje, že rodičia zastupujú maloleté dieťa pri právnych úkonoch, na ktoré nie je spôsobilé, t. j. zákon o rodine berie v úvahu aj existenciu takých právnych úkonov, na ktoré maloletý je spôsobilý.²⁴⁹ Na druhej strane, v zmysle zákona o zdravotnej starostlivosti je osoba spôsobilá dať informovaný súhlas od určitého okamihu, napr. dovŕšením osemnásteho roku veku alebo uzatvorením manželstva.

Dohovor o ochrane ľudských práv a dôstojnosti človeka v súvislosti s aplikáciou biológie a medicíny²⁵⁰ upravuje zákrok na osobe, ktorá nie je spôsobilá vyjadriť súhlas, tak, že sa vykoná iba v prípade, ak ide o jej priamy prospech. Pričom v zmysle čl. 6 ods. 2 tohto dohovoru sa názor maloletého musí brať vo zvyšujúcej miere do úvahy úmerne k jeho veku a stupňu zrelosti.

V prípade konfliktu medzi zákonným zástupcom a osobou nespôsobilou dať informovaný súhlas sa môže poskytovateľ obrátiť na súd, aby svojim rozhodnutím nahradil nedostatok informovaného súhlasu zákonného zástupcu. V zmysle § 6 ods. 7 zákona o zdravotnej starostlivosti však do rozhodnutia súdu možno vykonávať len také zdravotné výkony, ktoré sú nevyhnutné na záchranu života tejto osoby. Napriek tomu, že sa môže takéto riešenie zdať uspokojivé, konštatujeme, že trpí viacerými nedostatkami.

Poskytovateľ zdravotnej starostlivosti nie je povinný sa na súd obrátiť, je to jeho právo. Zároveň, o tom či sa poskytovateľ zdravotnej starostlivosti na súd obráti rozhoduje

²⁴⁹ § 31 ods. 1 zákona o rodine.

²⁵⁰ Dohovor o ochrane ľudských práv a dôstojnosti človeka v súvislosti s aplikáciou biológie a medicíny nadobudol platnosť pre SR 1. decembra 1999.

manažment a nie ošetrojúci lekár ako zdravotnícky pracovník. Proces podania návrhu na začatie konania tak do vysokej miery ovplyvňuje aj proces prijímania rozhodnutia na úrovni manažmentu zdravotníckeho zariadenia, najmä jeho komplexnosť a responzivnosť ako aj technické a finančné kapacity poskytovateľa zdravotnej starostlivosti.

Konanie pred súdom je zdĺhavým procesom, ktorý v oblasti občianskoprávných vzťahov do právoplatného rozhodnutia súdu vo veci trvá priemerne až 20 mesiacov. Aj v prípade, ak by súd rozhodol obratom, v kontexte práva na spravodlivý súdny proces nie je možné zákonnému zástupcovi odňať právo sa vo veci odvolať.²⁵¹ Môže teda nastať situácia, kedy je žene diagnostikovaná gravidita v čase keď pri zachovaní podmienok na vykonanie UPT v zmysle zákona o zdravotnej starostlivosti už nie je možné očakávať, že súd na návrh poskytovateľa zdravotnej starostlivosti včas rozhodne. Ako príklad možno uviesť maloletú, ktorá žiada o vykonanie UPT v 11 týždni gravidity v zmysle §4 zákona o UPT, ale zákonný zástupca s vykonaním UPT nesúhlasí. V takomto prípade je absolútne nepravdepodobné, aby poskytovateľ zdravotnej starostlivosti prijal rozhodnutie podať návrh na súde, súd právoplatne vo veci rozhodol a maloletá splnila 48 lehotu v zmysle § 6b ods. 3 zákona o zdravotnej starostlivosti.

Ďalším nedostatkom právnej úpravy UPT je diskriminačný charakter niektorých ustanovení právnych predpisov upravujúcich UPT. Stredisko identifikovalo nasledovné porušenia zásady rovného zaobchádzania:

- **Ustanovenie § 1 ods. 1 písm. b) vyhlášky o UPT v spojení s ods. 2 písm. a) a b) vyhlášky o UPT:** V zmysle § 1 ods. 1 písm. vyhlášky o UPT sa považuje UPT od ktorého neuplynulo šesť mesiacov za zdravotnú kontraindikáciu, pre ktorú nemožno žene vykonať UPT na žiadosť v zmysle § 4 zákona o UPT. Vyhláška však s tohto pravidlá pozná tri výnimky, okrem dôvodného podozrenia, že žena otehotnela v dôsledku trestného činu, ktorý bol na nej spáchaný sú ďalšími výnimkami z tohto pravidla aj vek ženy vyšší ako 35 rokov alebo skutočnosť, že žena už dvakrát rodila. Stredisko zastáva právny názor, že posledné dve menované výnimky obsiahnuté v § 1 ods. 2 písm. a) a b) sú diskriminačné. Vyhláška o UPT neumožňuje v prípadoch keď nemá žena viac ako 35 rokov alebo nerodila aspoň dvakrát podstúpiť UPT, čo vedie k rozdielnemu zaobchádzaniu medzi dvomi skupinami žien, a to k priamej

²⁵¹ Ak na podanie odvolania boli splnené zákonné podmienky.

diskriminácii.²⁵² V posudzovanom prípade možno konštatovať naplnenie všetkých znakov diskriminácie, čo do chránenej oblasti, chráneného dôvodu a komparátora. V zmysle § 3 antidiskriminačného zákona je každý povinný dodržiavať zásadu rovného zaobchádzania v oblasti poskytovania zdravotnej starostlivosti. Zároveň, v prípade žien, ktoré nedovŕšili 35 rokov možno považovať vek za chránený dôvod. V prípade žien, ktoré nerodili aspoň dvakrát možno považovať za chránený dôvod ich iný status, t.j. ich rodičovstvo, resp. jeho nedostatok. V posudzovanej právnej veci sú jasne identifikovateľné aj dve skupiny žien, ktoré sú v porovnateľnej situácii. Identifikovateľným je teda aj tzv. komparátor, čím je splnený aj tretí predpoklad diskriminačného konania.²⁵³ Stredisko zdôrazňuje skutočnosť, že sa nepripúšťa všeobecná možnosť odôvodnenia takéhoto diskriminačného konania. Antidiskriminačný zákon však v § 8 ods. 3 pripúšťa výnimku. V zmysle uvedeného ustanovenia sa pripúšťa rozdielne zaobchádzanie v tomto prípade iba z dôvodu veku, ak je objektívne odôvodnené sledovaním oprávneného cieľa a je na jeho dosiahnutie nevyhnutné a primerané. Stredisko sa prikláňa k názoru verejného ochrancu práv Českej republiky, ktorý sa zaoberal obdobným ustanovením výkonu UPT ukotveným v českej úprave: *„Z hľadiska dvojnásobných matiek možno hovoriť o zásahu do dôstojnosti, pretože na ich zdravotnom stave (ich plodnosti) - z pohľadu právnej úpravy - už zrejme natoľko nezáleží (a preto je možné urobiť výnimku a UPT vykonať aj napriek lehote), keďže už svoje poslanie vo vtedajšej spoločnosti matky dvoch detí splnili.“*²⁵⁴ Uplatňovanie ani jednej z posudzovaných výnimiek nemožno považovať za objektívne odôvodnené, nakoľko ani jedna z posudzovaných kontraindikácií nenachádza odôvodnenie v biológii alebo medicíne.

- **Diskriminačný charakter ustanovenia § 9 ods. 1 Vyhlášky o UPT:** Podľa tohto ustanovenia sa UPT na žiadosť ženy nevykoná cudzinkám, ktoré sa v Slovenskej socialistickej republike zdržiavajú len prechodne. Vyhláška o UPT zakotvuje, že sa UPT „nevykoná cudzinkám, ktoré sa v Slovenskej socialistickej republike zdržiavajú len prechodne. Za prechodný pobyt sa nepovažuje pobyt cudziniiek, ktoré pracujú na orgánoch a v organizáciách so sídlom v Slovenskej socialistickej republike, alebo členiek rodín pracovníkov týchto orgánov a organizácií, pobyt študujúcich a iných

²⁵² Odborné stanovisko Strediska, dostupné na: http://www.snslp.sk/CCMS/files/OS_k_diskrimina%C4%8Dn%C3%BDm_ustanoveniam_vykon%C3%A1vacie_ho_prepisu_k_z%C3%A1konu_o_umelom_preru%C5%A1en%C3%AD_tehotenstva.pdf.

²⁵³ Tamtiež.

²⁵⁴ Stanovisko Verejného ochrancu práv Českej republiky zo dňa 19. augusta 2013 dostupné na: <http://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/1520>.

cudziniek, ktoré majú povolenie na pobyt v Slovenskej socialistickej republike podľa osobitných predpisov, prípadne podľa medzištátnych dohôd. Zdravotnícke zariadenie má povinnosť požadovať predloženie príslušného dokladu.“²⁵⁵ Kým občianky členských štátov EÚ sú chránené európskou legislatívou²⁵⁶ a môžu na území SR podstúpiť UPT, aj keď sa tu zdržujú prechodne, občianky tretích štátov takúto ochranu nepoživajú a UPT na území SR podstúpiť nemôžu. Aj táto právna úprava napĺňa všetky diskriminačné znaky čo do chránenej oblasti, chráneného dôvodu a komparátora. MZ SR je názoru, že cudzinky z „tretích krajín“ nemôžu legálne podstúpiť UPT na území SR, avšak absentuje akékoľvek odôvodnenie tohto právneho stavu. Stredisko pri posudzovaní danej právnej otázky nedokázalo identifikovať žiadne objektívne odôvodnenie takéhoto rozdielne zaobchádzania. Nemožno odôvodniť takéto menej priaznivé zaobchádzanie ani zdravotným poistením, keďže UPT na základe slobodného rozhodnutia ženy nie je uhrádzané zo zdravotného poistenia.²⁵⁷ Z tohto dôvodu považujeme predmetné ustanovenie za diskriminačné, keďže na základe neho by mohlo dôjsť k priamej diskriminácii občanok „tretích krajín“, ktoré sa na území SR zdržiavajú iba prechodne, a to v oblasti poskytovania zdravotnej starostlivosti. Chráneným dôvodom diskriminácie je podľa Strediska iné postavenie, pod ktoré je možné subsumovať štátnu príslušnosť.²⁵⁸

Kritizovaná odbornou verejnosťou, medzinárodným spoločenstvom²⁵⁹ a Radou Európy²⁶⁰ je najmä „nezmyselná“ čakacia lehota na podstúpenie UPT ustanovená zákonom o zdravotnej starostlivosti. Ten ustanovuje, že UPT je možné vykonať najskôr po uplynutí 48 hodín od odoslania hlásenia o poskytnutí informácií pacientke. Takáto čakacia lehota nie je medicínsky odôvodnená a všeobecne platí, že UPT by mali byť vykonané bez zbytočného odkladu, nakoľko čím viac času uplynie od momentu počatia tým sa zvyšuje riziko komplikácií pri vykonaní UPT, ktoré nie je možné vyvážiť benefitmi čakacej lehoty.

²⁵⁵ § 9 ods. 1 vyhlášky o UPT.

²⁵⁶ Pozri: Zmluva o fungovaní EÚ, čl. 18 a 21 ods. 1 a nariadenie (ES) Európskeho parlamentu a Rady č. 883/2004 o koordinácii systémov sociálneho zabezpečenia a nariadenia č. 987/2009.

²⁵⁷ Odborné stanovisko Strediska, dostupné na: http://www.snspl.sk/CCMS/files/OS_k_diskrimina%C4%8Dn%C3%BDm_ustanoveniam_vykon%C3%A1vacie_ho_prepisu_k_z%C3%A1konu_o_umelom_preru%C5%A1en%C3%AD_tehotenstva.pdf.

²⁵⁸ Odborné stanovisko Strediska, dostupné na: http://www.snspl.sk/CCMS/files/OS_k_diskrimina%C4%8Dn%C3%BDm_ustanoveniam_vykon%C3%A1vacie_ho_prepisu_k_z%C3%A1konu_o_umelom_preru%C5%A1en%C3%AD_tehotenstva.pdf.

²⁵⁹ Rada OSN pre ľudské práva, Správa pracovnej skupiny UPR: Slovenská republika zo dňa 16. apríla 2019, odporúčanie 121.145.

²⁶⁰ EUObserver, „Rada Európy varuje pred odporom voči prístupu k umelému prerušeniu tehotenstva“, 6. december 2017, dostupné v anglickom jazyku na: <https://euobserver.com/health/140158>.

V roku 2019 bolo do NR SR predložených spolu šesť návrhov na priamu alebo nepriamu novelizáciu právnej úpravy o UPT. Všetky návrhy boli predložené poslancami a/alebo poslankyňami NR SR čím bola vylúčená možnosť tieto parlamentné návrhy komentovať alebo pripomienkovať zo strany verejnosti. Všetky parlamentné návrhy na zmenu legislatívy upravujúcej UPT sa snažili sprísniť podmienky na vykonanie UPT a výrazným spôsobom obmedzovali uplatňovanie sexuálnych a reprodukčných práv žien a ich prístup k dostupnému a bezpečnému UPT.

Tabuľka 16: Prehľad obsahu poslaneckých návrhov na zmenu vykonávania UPT

Číslo parlamentnej tlačne/ dátum	Obsah právnej úpravy
1256/ 7. január 2019	Právna úprava navrhovala zmeniť účel zákona o UPT a navrhovala vypustiť možnosť podstúpiť UPT na žiadosť ženy. Navrhovala, aby bolo UPT povolené len zo zdravotných dôvodov na strane plodu a/alebo ženy, s jej súhlasom. Navrhovala zaviesť novú právnu úpravu pre prípady UTP do 12 týždňov tehotenstva, ktoré vznikli ako následok spáchania trestného činu.
1258/ 8. január 2019	Právna úprava navrhovala zmeniť účel zákona o UPT a vypustiť možnosť podstúpiť UPT na žiadosť ženy. Navrhovala zaviesť inštitút predchádzania UPT z donútenia, ktorý zakazoval zdravotníckym pracovníkom aby nabádali ženu na podstúpenie UPT. Navrhovala zaviesť taxatívny výpočet, kedy je možné vykonať UPT ako ohrozenie života matky, genetické poškodenie plodu, tehotenstvo ako následok trestného činu. Pri vykonaní UPT z dôvodu genetického poškodenia plodu navrhovala zaviesť lehotu do 24 týždňov tehotenstva.
1580/ 20. august 2019	Opakované predloženie návrhu. Vid' popis vyššie.
1625/ 23. august 2019	Právna úprava navrhovala skrátiť lehotu na podstúpenie tehotenstva na žiadosť ženy z 12 týždňov na 8 týždňov a navrhovala zakázať vykonávanie UPT cudzinkám.
1633/ 23. august 2019	Právna úprava navrhovala skrátiť lehotu na podstúpenie tehotenstva na žiadosť ženy z 12 týždňov na 7 týždňov.
1652/ 23. august 2019	Právna úprava navrhovala upraviť podstúpenie UPT zo zdravotných dôvodov a navrhovala vylúčiť z úhrady z verejného zdravotného poistenia UPT z dôvodu dovŕšenia 40 rokov veku ako zdravotného dôvodu.

1729/ 27. september 2019	Právna úprava navrhovala zaviesť povinnosť lekára pri sonografickom vyšetrení zabezpečiť, aby žena, ktorá sa rozhodne podstúpiť UPT videla obraz embrya alebo plodu, a ak je to technicky možné, zabezpečiť aj to, aby mohla počuť tlkot srdca embrya alebo plodu.
---------------------------------	--

Stredisko predpokladá, že poslanecká iniciatíva, ktorá mala viesť k sprísneniu právnej úpravy UPT bola do veľkej miery podmienená vierovyznaním, alebo filozofickým presvedčením jednotlivých predkladateľov príslušných poslaneckých návrhov a nebola podmienená štatistickými ukazovateľmi potratovosti v SR alebo inými objektívnymi ukazovateľmi. Tieto závery potvrdzujú aj zistenia NCZI. V zmysle štatistických dát nie je prevalencia UPT problematická a počet UPT každoročne klesá. V roku 2017²⁶¹ pripadlo jedno UPT na takmer trinásť živo narodených detí.²⁶²

Iniciatíva poslancov NRSR bola v úplnom rozpore z odporúčaniami medzinárodnej komunity²⁶³, ako aj výborov OSN. Výbor OSN pre hospodárske, sociálne a kultúrne práva SR odporúča, aby (i) zabezpečila prístup UPT za všetkých okolností [na žiadosť ženy a zo zdravotných dôvodov] a bolo hradené z verejného zdravotného poistenia, (ii) zakázala vystavovanie žien predpojatým alebo medicínsky nevhodným informáciám o nebezpečenstve UPT, ktoré im bránia v prístupe k službám v oblasti reprodukčných a sexuálnych práv a (iii) vyhla sa akejkolvek ďalšej retrogresii v oblasti sexuálnych a reprodukčných práv žien.²⁶⁴

Podľa informácií NCZI bolo v roku 2019 v SR až 121 zdravotníckych zariadení, ktoré prevádzkovali posteľové oddelenie alebo útvar jednodňovej zdravotnej starostlivosti s odborným zameraním gynekológia a pôrodníctvo a mali povinnosť ohlásiť vykonanie UPT alebo ošetrovanie po samovoľnom potrate. V roku 2019 si túto povinnosť splnilo 80 zdravotníckych zariadení. V rámci prieskumu sa Stredisko obrátilo na zdravotnícke zariadenia, ktoré prevádzkujú posteľové oddelenia s odborným zameraním gynekológia a pôrodníctvo, t. j. nemocnice, ktoré prevádzkujú gynekologicko-pôrodnícke oddelenie alebo kliniku. Cieľom prieskumu bolo identifikovať, aké prekážky musia ženy a dievčatá prekonať v súvislosti s podstúpením UPT v slovenských nemocniciach. Do prieskumu sa zapojilo spolu 43 zariadení, z toho 28 štátnych zariadení a 16 súkromných zariadení.

²⁶¹ NCZI, Starostlivosť o rodičku a novorodenca v SR v roku 2017, T1; Potraty v SR v roku 2017, T 1.1.

²⁶² Indikátor č. PZP04 – Podiel umelých prerušení tehotenstva vo vzťahu k živonarodeným deťom, pozri s. 179 alebo v „Správa o EP za rok 2019: Metodika“.

²⁶³ Rada OSN pre ľudské práva, Správa pracovnej skupiny pre UPR: Slovenská republika, odporúčanie 121.144, 121.145, 121.146.

²⁶⁴ Výbor OSN pre hospodárske, sociálne a kultúrne práva, Záverečné pripomienky k tretej periodickej správe SR zo dňa 14. novembra 2019, bod 42.

Z hľadiska geografického pokrytia SR bolo pokrytie vyrovnané len s miernymi odchýlkami. Najviac zdravotníckych zariadení sídlilo v Košickom kraji (18,6 %) a Prešovskom kraji (16,3 %). Trenčiansky kraj (14 %) a Žilinský kraj (14 %), ako aj Trnavský kraj (11,6 %) a Banskobystrický kraj (11,6 %) majú zhodné zastúpenie. Najmenej zdravotníckych zariadení sídlilo v Bratislavskom kraji (9,3 %) a Nitrianskom kraji (4,7 %).

Stredisko zistilo, že zo všetkých zapojených zdravotníckych zariadení vykonáva UPT len 69,8 % zdravotníckych zariadení, zvyšných 30,2 % zdravotníckych zariadení UPT nevykonáva. Z tých zdravotníckych zariadení, ktoré UPT vykonávajú, výrazne prevláda spôsob vykonania zákroku v rámci jednodňovej starostlivosti, v krátkodobej celkovej anestézii, a to tak, že po dilatácii krčka maternice nasleduje vákuová aspirácia, ktorá je v prípade potreby doplnená kyretážou dutiny maternice. Podľa WHO je vákuová aspirácia odporúčanou metódou pre výkon UPT do 12. až 14. týždňa, pričom rutinné používanie ostrej kyrety nie je odporúčané.²⁶⁵ Až 14 % zapojených zariadení uvádza kyretáž dutiny maternice pod ultrazvukom ako primárny spôsob vykonania UPT. Ak je kyretáž primárnym spôsobom vykonávania UPT, odporúča WHO prechod na vákuovú aspiráciu.²⁶⁶ Tie zdravotnícke zariadenia, ktoré UPT nevykonávajú najčastejšie uvádzajú ako dôvod:

- uplatňovanie výhrady vo svedomí všetkých zdravotníckych pracovníkov pracujúcich na gynekologicko-pôrodnickom oddelení, alebo výhrady vo svedomí iných lekárov, ktorí sú potrební na poskytnutie zdravotnej starostlivosti v súvislosti s vykonaním UPT (napr. vykonanie predoperačných vyšetrení, uvedenie do narkózy a pod.). Medzi takýchto zdravotníckych pracovníkov patria najčastejšie lekári a sestry interného oddelenia alebo oddelenia anestéziológie a intenzívnej medicíny.
- rozhodnutie vedenia zdravotníckeho zariadenia alebo gynekologicko-pôrodnického oddelenia. Viac ako 5 zdravotníckych zariadení (11,6 %) uvádza, že vôbec nevykonávajú UPT alebo že UPT vykonávajú v prípade existencie zdravotnej indikácie na strane matky a/alebo plodu. Zdravotnícke zariadenia neuvádzajú dôvod, pre ktorý sa vedenie zdravotníckeho zariadenia alebo gynekologicko-pôrodnického oddelenia takto rozhodlo. V niektorých nemocniciach sa nevykonáva UPT tak dlho, že súčasným zamestnancom nie je tento dôvod známy.

V súvislosti s nevykonávaním UPT na základe rozhodnutia zdravotníckeho zariadenia alebo gynekologicko-pôrodnického oddelenia dáva Stredisko do pozornosti skutočnosť, že

²⁶⁵ WHO, Bezpečné umelé prerušenie tehotenstva: Technické a politické usmernenia pre zdravotné systémy (2012), str. 2.

²⁶⁶ Tamtiež.

mnohé z týchto zdravotníckych zariadení nevedú zoznamy a evidenciu zamestnancov, ktorí uplatňujú inštitút výhrady vo svedomí, t. j. zdravotnícke zariadenie nemá prehľad o tom, či, ak vôbec, si zamestnanci výhradu vo svedomí uplatňujú. A to aj napriek tomu, že každý zdravotnícky pracovník, ktorý si uplatňuje výhradu vo svedomí pri poskytovaní zdravotnej starostlivosti, je povinný túto skutočnosť oznámiť svojmu zamestnávateľovi ako aj pacientke, ktorej by mal takúto zdravotnú starostlivosť poskytnúť.²⁶⁷

V zmysle platnej legislatívy nie je možné, aby zdravotnícke zariadenie odmietlo poskytnúť pacientke zdravotnú starostlivosť, vrátane UPT len na základe nepodloženého manažérskeho rozhodnutia vedenia zdravotníckeho zariadenia resp. príslušného oddelenia. Zákon o zdravotnej starostlivosti jednoznačne uvádza, že poskytovateľ zdravotníckej starostlivosti môže odmietnuť návrh na uzatvorenie dohody o poskytovaní zdravotnej starostlivosti, „*ak (i) by uzatvorením takejto dohody prekročil svoje únosné pracovné zaťaženie, (ii) osobný vzťah zdravotníckeho pracovníka k osobe, ktorej sa má zdravotnú starostlivosť poskytovať, alebo (iii) k jej zákonnému zástupcovi nezaručuje objektívne hodnotenie jej zdravotného stavu alebo (iv) poskytovaniu zdravotnej starostlivosti bráni osobné presvedčenie zdravotníckeho pracovníka, ktorý má zdravotnú starostlivosť poskytovať*“.²⁶⁸ Inými slovami, ak nie je zdravotnícke zariadenie preťažené, alebo ak sa lekár resp. sestra neodvolá na výhradu vo svedomí, nie je možné pacientke neposkytnúť príslušnú zdravotnú starostlivosť, vrátane UPT.

O niečo delikátnejšia situácia nastáva v prípade, ak sa zdravotnícke zariadenie rozhodne vykonávať UPT na žiadosť pacientky len zo zdravotných dôvodov. V prvom rade možno takéto arbitrárne konanie zdravotníckeho zariadenia považovať nielen v rozpore so zákonom č. 578/2004 Z. z. o poskytovateľoch zdravotnej starostlivosti, zdravotníckych pracovníkoch, stavovských organizáciách v zdravotníctve a o zmene a doplnení niektorých zákonov, v znení neskorších predpisov, ale aj v rozpore s antidiskriminačným zákonom.

V prípade, ak sa na takéto zariadenie obrátia dve pacientky, pričom obe pacientky nie sú gravidné dlhšie ako 12 týždňov, ale jedna pacientka žiada o UPT v zmysle § 4 zákona o UPT, t. j. na vlastnú žiadosť do 12 týždňov tehotenstva a druhá pacientka žiada o UPT v zmysle § 5 zákona o UPT, t.j. na vlastnú žiadosť zo zdravotných dôvodov. Zdravotnícke zariadenie poskytne zdravotnú starostlivosť len druhej pacientke, pričom prvú pacientku odmietne z dôvodu, že výkon UPT na žiadosť pacientky v zmysle § 4 zákona o UPT

²⁶⁷ Zákon č. 578/2004 Z. z. o poskytovateľoch zdravotnej starostlivosti, zdravotníckych pracovníkoch, stavovských organizáciách v zdravotníctve a o zmene a doplnení niektorých zákonov, v znení neskorších predpisov, príloha č. 4.

²⁶⁸ § 12 ods. 2 zákona o zdravotnej starostlivosti.

nevykonáva. Takéto konanie možno vnímať ako diskriminačné, a to vzhľadom na naplnenie kumulatívnych definičných znakov diskriminácie:

- V posudzovanej veci dochádza k diskriminácii pri poskytovaní zdravotnej starostlivosti, v ktorej je každý povinný dodržiavať zásadu rovnakého zaobchádzania v zmysle § 3 antidiskriminačného zákona.
- V posudzovanej veci možno za chránený dôvod v zmysle § 2 antidiskriminačného zákona považovať tzv. iné postavenie pacientky žiadajúcej o výkon UPT v zmysle § 4 zákona o UPT. Výpočet chránených dôvodov v antidiskriminačnom zákone je demonštratívny a pod iné postavenie ako chránený dôvod možno poradiť rozlišovacie kritériá tak objektívnej, ako aj subjektívnej povahy, ktoré sú buď priamo povahou spojené s explicitne vymedzenými chránenými dôvodmi, alebo predstavujú taký dôvod, na základe ktorého nemožno dospieť k racionálnemu záveru o zákonnosti menej priaznivého zaobchádzania.²⁶⁹ Obe pacientky majú indikovanú graviditu, ktorá je základným predpokladom na vykonanie UPT a obe pacientky žiadajú o jeho vykonanie. Neprítomnosť ďalších zdravotných indikácií u jednej z pacientok je objektívna skutočnosť, na ktorú pacientka nemá vplyv a na základe, ktorej jej zdravotnícke zariadenie odmieta poskytnúť zdravotnú starostlivosť.
- Odmietnutie poskytnutia zdravotnej starostlivosti – vykonanie UPT na žiadosť pacientky bez zdravotnej indikácie možno považovať za vedomé a úmyselné konanie, ktoré je menej priaznivým zaobchádzaním ako v prípade pacientky, ktorá žiada o vykonanie UPT, a zároveň jej bola diagnostikovaná príslušná zdravotná indikácia. Takéto konanie možno považovať za priamu diskrimináciu v zmysle § 2 antidiskriminačného zákona, pričom komparátorom je pacientka, ktorá je tehotná do 12 týždňov, dala podnet na UPT a má zároveň aj diagnostikovanú príslušnú zdravotnú indikáciu.

Odmietnutie vykonávania UPT bez zákonných dôvodov (napr. výhrada vo svedomí zdravotníckych pracovníkov) viacerými zdravotníckymi zariadeniami môže mať zároveň vážny dopad na geografickú dostupnosť UPT v niektorých regiónoch SR.²⁷⁰ UPT predstavuje pre ženy vážne rozhodnutie týkajúce sexuálneho a reprodukčného zdravia. Fyzická a finančná nedostupnosť bezpečného UPT v zdravotníckom zariadení môže byť jedným z kritérií, pre ktoré sa rozhodne žena podstúpiť nebezpečné UPT, ktoré je môže byť prístupnejšie. Situáciu

²⁶⁹ SABJÁN, N., CENKNER, M.: Výklad pojmu iné postavenie z pohľadu zákazu diskriminácie v judikatúre súdov (Wolters Kluwer, 2018).

²⁷⁰ Indikátor č. PZP14 Zlepšenie pokrytia lekárskeho a zdravotníckeho personálu, lôžok a iných zariadení primárnej zdravotnej starostlivosti, pozri s. 179 alebo v „Správa o LP za rok 2019: Metodika“.

zhoršuje aj fakt, že nie každé zdravotnícke zariadenie umožňuje všetky vyšetrenia a úkony súvisiace s vykonaním UPT podstúpiť na jednom mieste. V takomto režime funguje až 30 % zapojených zdravotníckych zariadení.

Pokiaľ ide o náklady žien s vykonaním UPT, tie v súčasnosti podlieha dvom režimom poplatkovej povinnosti. Maximálna výška poplatku za výkon UPT na žiadosť ženy do 12 týždňov je stanovená Opatrením MZ SR č. 07045/2003 – OAP z 30. decembra 2003, ktorým sa ustanovuje rozsah regulácie cien v oblasti zdravotníctva (oznámenie č. 588/2003 Z. z.) v znení neskorších predpisov na sumu 248,95 eur. Podľa vyjadrení MZ SR sú v poplatku zahrnuté všetky náklady súvisiace s výkonom zdravotnej starostlivosti, náklady súvisiace s diagnostikou, vyšetrením, vrátane predoperačného vyšetrenia, vyhotovením žiadosti a pobytom pacientky v zdravotníckom zariadení. Ide o regulovanú cenu pre všetky zdravotnícke zariadenia.

Druhý režim poplatkovej povinnosti sa uplatňuje na výkon UPT zo zdravotných dôvodov. V prípade ak je UPT na podnet alebo so súhlasom ženy vykonané z dôvodu uvedeného v Zozname chorôb, syndrémov a stavov, ktoré sú zdravotnými dôvodmi pre UPT v zmysle vyhlášky o UPT sú všetky náklady spojené s vykonaním UPT hradené z verejného zdravotného poistenia.

V rámci prieskumu medzi zdravotníckymi zariadeniami však Stredisko zistilo, že výška poplatku za UPT, ktoré nie je hradené z verejného zdravotného poistenia prevyšuje sumu 248,95 eur vo viac ako troch prípadoch. Najčastejšie je to spôsobené rôznymi príplatkami za predoperačné vyšetrenia (cca 20 eur až 50 eur), podanie imunoglobulínu (cca 50 eur), poplatok za hospitalizáciu (cca 60 eur až 70 eur). Výška poplatku za UPT, ktorú tak pacientky musia uhradiť, môže predstavovať aj 300 eur.

Výška poplatku za podstúpenie UPT na žiadosť ženy do 12 týždňa tehotenstva môže byť pre mnohé ženy a dievčatá devastácia a predstavuje absolútnu prekážku v prístupe k bezpečnému UPT. Za najohrozenejšie možno považovať mladé dievčatá, ktoré plnia povinnú školskú dochádzku, ženy a dievčatá zo sociálne vylúčeného prostredia a MRK, ženy a dievčatá, ktoré sú ohrozené chudobou (napr. nezamestnané) alebo ženy a dievčatá podliehajúce špeciálnemu režimu (napr. ženy a dievčatá vo výkone väzby alebo výkone trestu odňatia slobody).

Z hľadiska kvality zdravotnej starostlivosti možno konštatovať, že výkon UPT v zapojených nemocniciach do veľkej miery spĺňa štandard WHO pre bezpečné chirurgické vykonanie UPT. Na druhej strane Stredisko poukazuje na nemožnosť podstúpenia chemického UPT tzv. potratovou tabletou. V minulosti boli v SR registrované tri preparáty

indikované pre chemické UPT.²⁷¹ Podľa vyjadrení MZ SR to bol dôsledok harmonizovaných postupov zakotvených v príslušných právnych úpravách, ktoré sú realizované v rámci formálnych procedúr EÚ a tiež vo forme spolupráce v sieti liekových agentúr.²⁷²

Podľa MZ SR, tak ako v prípade antikoncepcie, tak aj na preparáty na vykonanie chemického UPT sa vzťahuje legislatíva, ktorá obmedzuje zaradenie takýchto liekov a do zoznamu kategorizovaných liekov a zoznamu liekov s úradne určenou cenou, a teda takýto liek by nebolo možné uviesť na trh v SR. Podľa viacerých odborníkov predstavuje chemické UPT menej invazívnu formu UPT, ktoré zabezpečuje väčší pocit súkromia a odstraňuje niektoré možné nežiaduce účinky spájané s podstúpením chirurgického UPT (napr. poškodenie krčku maternice). Mnohé ženy považujú chemické UPT za prirodzenejšie nakoľko prebieha podobne ako samovoľný potrat a žena môže prechádzať UPT doma, v kruhu svojej rodiny alebo najbližších. Podľa odborníkov však neprístupnosť chemického UPT mobilizuje tzv. potratovú turistiku, t. j. občianky SR cestujú do zahraničia aby podstúpili chemický potrat alebo nakupujú tablety na vykonanie chemického UPT online prostredníctvom oficiálnych webových stránok rôznych nadácií.²⁷³ Umožnením vykonávania chemického UPT v SR by došlo k zastaveniu potratovej turistiky v SR a zlepšeniu presnosti štatistických ukazovateľov priamo alebo nepriamo súvisiacich s potratovosťou²⁷⁴, ktoré by umožňovali prijať vhodné opatrenia na prirodzené znižovanie UPT v SR.

Stredisko konštatuje, že stav uplatňovania reprodukčných a sexuálnych práv v SR, najmä zraniteľnými skupinami je alarmujúci a vyžaduje náležitú pozornosť širokého spektra orgánov verejnej správy ako i ďalších zainteresovaných aktérov, akými sú zdravotnícke zariadenia, mimovládne organizácie, stavovské komory a pod. Stredisko je názoru, že cieľom aktivít štátu a aktérov by malo byť vytvorenie národného programu pre sexuálne a reprodukčné zdravie, ktorý by bol výsledkom transparentného a participatívneho procesu a predstavoval by celospoločenský konsenzus, a zároveň by vytváral predpoklad pre postupné odstraňovanie prekážok v uplatňovaní sexuálnych a reprodukčných práv, ako aj pevný základ pre rozvoj plánovaného rodičovstva a zdravotnej starostlivosti v oblasti reprodukčného zdravia v budúcnosti.

²⁷¹ Informácie získané na základe zákona 211/2000 Z. z. o slobodnom prístupe k informáciám. Odpoveď Štátneho ústavu na kontrolu liečiv zo dňa 19. februára 2020.

²⁷² Informácie získané na základe zákona 211/2000 Z. z. o slobodnom prístupe k informáciám. Odpoveď MZ SR zo dňa 6. marca 2020.

²⁷³ Vyjadrenia MUDr. Jozefa Záhumenského pre denník SME zo dňa 31. októbra 2019, dostupné na: <https://www.youtube.com/watch?v=IQ2OuitUmc>.

²⁷⁴ Potratová turistika má vážny dopad na štatistiku potratovosti v SR, a to najmä na počet vykonaných UPT občiankam SR, a bráni k prijímaniu adekvátnych opatrení na prirodzené znižovanie UPT v SR.

Odporúčania

Stredisko odporúča:

1. MZ SR zahájiť transparentný a participatívny proces tvorby národnej stratégie pre oblasť sexuálneho a reprodukčného zdravia bez zbytočného odkladu.
2. MŠVVaŠ SR a Štátnemu pedagogickému ústavu vypracovať záväzné metodické usmernenie pre základné a stredné školy upravujúce implementáciu učebných osnov VMR do výchovno-vzdelávacieho procesu berúc pri tom ohľad na špecifické potreby odborných a špeciálnych škôl.
3. Metodicko-pedagogickému centru vypracovať komplexný akreditovaný program zameraný na výučbu a implementáciu učebných osnov VMR do výchovno-vzdelávacieho procesu na základných a stredných školách zohľadňujúci prístup založený na rešpektovaní ľudských práv.
4. MZ SR vypracovať analýzu dopadu úhrady antikoncepcie z verejného zdravotného poistenia alebo z iného finančného mechanizmu pre dievčatá do 18 rokov a ženy a dievčatá vedené v Evidencii uchádzačov o zamestnanie úradom práce, sociálnych vecí a rodiny z verejného zdravotného poistenia a vytvoriť podmienky na verejnú diskusiu o podpore a rozvoji plánovaného rodičovstva v SR, a to do roku 2021.
5. MZ SR vytvoriť a spravovať online komplexný informačný portál o plánovanom rodičovstve, vrátane jeho verzie v jazykoch národnostných menšín a verzie pre osoby so zmyslovým postihnutím.
6. MZ SR zahájiť legislatívny proces novelizácie vyhlášky o UPT s cieľom odstrániť všetky jeho diskriminačné ustanovenia, tak aby bolo možné vykonať UPT aj občiankam tretích krajín, ktoré sa na území SR zdržiavajú prechodne.
7. MZ SR zahájiť legislatívny proces novelizácie vyhlášky o UPT s cieľom odstrániť všetky jeho diskriminačné ustanovenia, a to v prospech všetkých žien bez ohľadu na ich vek alebo počet pôrodov, ktoré v živote prekonal.
8. MZ SR zahájiť legislatívny proces novelizácie zákona o zdravotnej starostlivosti v rozsahu zmeny právnej úpravy informovaného súhlasu zákonného zástupcu s vykonaním UPT tak, aby informovaný súhlas zákonného zástupcu s vykonaním UPT osobe staršej ako 16 rokov veku a mladšej ako 18 rokov veku nebol potrebný.
9. Zdravotníckym zariadeniam prevádzkujúcim útvar jednodňovej zdravotnej starostlivosti lebo posteľové oddelenie v odbore gynekológia a pôrodníctvo upraviť

výšku poplatku za výkon UPT tak, aby poplatok pokrýval všetky náklady spojené s vykonaním UPT a jeho výška nepresahovala sumu stanovenú príslušným opatrením MZ SR.

10. Zdravotníckym zariadeniam prevádzkujúcim útvar jednotňovej zdravotnej starostlivosti alebo posteľové oddelenie v odbore gynekológia a pôrodníctvo vykonávať UPT v zmysle zákonných ustanovení, pri dodržiavaní zásady rovnakého zaobchádzania a bez arbitrárnych obmedzení rešpektujúc ale nezneužívajúc právo na výhradu vo svedomí zdravotníckych pracovníkov.

Indikátory práva na zdravie

Číslo		Indikátor	Dátum prijatia/ poslednej aktualizácie	Hodnota	Benchmark	
PZS01	Štrukturálne	Štatút ratifikácie medzinárodných dokumentov garantujúcich právo na zdravie			A	A
			Ústava Svetovej zdravotníckej organizácii a o Protokole medzinárodného úradu zdravotníctva (<i>preambula</i>)	4.8.1948	A	A
			Medzinárodný pakt o hospodárskych, sociálnych a kultúrnych právach (<i>čl. 12</i>)	13.10.1976	A	A
			Medzinárodný dohovor o odstránení všetkých foriem rasovej diskriminácie (<i>čl. 5</i>)	18.10.1974	A	A
			Dohovor o právach dieťaťa (<i>čl. 24</i>)	18.11.2002	A	A
			Dohovor o odstránení všetkých foriem diskriminácie žien (<i>čl. 12</i>)	1.7.1987	A	A
			Dohovor o právach osôb so zdravotným postihnutím (<i>čl. 25</i>)	10.7.2010	A	A
			Európska sociálna charta, revidovaná (<i>čl. 11</i>)	10.7.2009	A	A
			Medzinárodný dohovor o ochrane práv všetkých migrujúcich pracovníkov a členov ich rodín (<i>čl. 28, 43, 45</i>)	N/A	N	A
PZS02		Platnosť a dostatočný rozsah ústavného alebo iného nadradeného zákona, ktorým je garantované právo na zdravie		1.9.1992	A	A
PZS03		Platnosť a dostatočný rozsah národnej legislatívy, ktorá upravuje implementáciu práva na zdravie		2016	A	A
			Sexuálne a reprodukčné zdravie	2011	A	A
			Detská úmrtnosť a zdravotná starostlivosť	2016	A	A
			Prevenia, liečba a kontrola ochorení	2016	A	A
			Prístupnosť zdravotníckych zariadení a základných liekov	2016	A	A
		SEXUÁLNE A REPRODUKČNÉ ZDRAVIE				
PZS04		Platnosť a dostatočný rozsah národnej politiky pre oblasť sexuálnych a reprodukčných práv		N/A	N	A
PZS05		Štandardné preventívne, diagnostické a liečebné postupy v oblasti reprodukčného zdravia		N/A	N	A
PZS06		DETSKÁ ÚMRTNOSŤ A ZDRAVOTNÁ STAROSTLIVOSŤ				
		Platnosť a dostatočný rozsah národnej politiky pre oblasť detského zdravia a výživy		2015 - 2025	A	A
		PREVENIA, LIEČBA A KONTROLA OCHORENÍ				
PZS07		Platnosť a dostatočný rozsah národnej politiky pre oblasť fyzického a mentálneho zdravia		2013 - 2030	A	A
PZS08		Časový rámec a rozsah štátnej politiky pre osoby so zdravotným postihnutím		2014 - 2025	A	A
PZS09		PRÍSTUPNOSŤ ZDRAVOTNÍCKYCH ZARIADENÍ A ZÁKLADNÝCH LIEKOV				
		Časový rámec a rozsah štátnej politiky pre oblasť liekov a liečiv, vrátane základných liekov a generických náhrad		N/A	N	A
PZP01		Podiel riešených a sankcionovaných prípadov nesprávne poskytnutej zdravotnej starostlivosti, ktoré boli šetrené príslušným dozorným orgánom	2018	9,47 %	N/A	
PZP02		Verejné finančné prostriedky vynaložené na rozvoj zdravotníctva ako podiel HDP	2018	5,40 %	8,80 %	
PZP03		Počet odporúčaní orgánov systému OSN na ochranu ľudských práv v oblasti práva na zdravie	2019	81,00	0	
SEXUÁLNE A REPRODUKČNÉ ZDRAVIE						
PZP04		Počet umelých prerušení tehotenstva vo vzťahu k živonarodeným deťom	2018	104	101	
PZP05		Podiel zdravotníckych zariadení vykonávajúcich umelé prerušenie tehotenstva	2018	66,11 %	100,0 %	
PZP06		Podiel žien užívajúcich antikoncepciu na 1000 žien v reprodukčnom veku	2018	147,8	650	

		DETSKÁ ÚMRTNOSTĚ A ZDRAVOTNÁ STAROSTLIVOSTĚ			
PZP07	Procesné	Podiel detí, ktoré sú vzdelávané v oblasti zdravia a výživy	2018	21,9 %	100,0 %
PZP08		Podiel detí, ktoré sú súčasťou programu pravidelných lekárskech prehliadok v príslušnom období	2018	80,3 %	100,0 %
PZP09		Podiel detí zaočkovaných proti predchádzateľným ochoreniam (napr. osýpky)	2018	95,2 %	100,0 %
		PREVENCIA, LIEČBA A KONTROLA OCHORENÍ			
PZP10		Podiel populácie, na ktorú cieľa osvetové aktivity o prenosných ochoreniach (napr. AIDS/HIV)			
PZP11		Podiel populácie, ktorá prijíma preventívne opatrenia proti ochoreniam	2018	35,50 %	100,0 %
PZP12		Počet osôb, ktoré sú závislá na drogách, chemických a psychotropných látkach a sú súčasťou liečebného programu na 100 000 obyvateľov	2018	55,6	8,0 %
PZP13		Podiel psychiatrických liečební, ktoré prešli inšpekciou za príslušajúce obdobie			
		PRÍSTUPNOSTĚ ZDRAVOTNÍCKYCH ZARIADENÍ A ZÁKLADNÝCH LIEKOV			
PZP14		(Zlepšenie) pokrytia lekárskeho a zdravotníckeho personálu, lôžok a iných zariadení primárnej zdravotnej starostlivosti	2018	+4	-5
PZP15		Neuspokojené potreby v oblasti zdravotnej starostlivosti	2018	2,40 %	0,0 %
PZP16		Počet prípadov odmietnutia poskytnutia lekárskej konzultácie/ ošetrovania pre cieľovú skupinu (diskriminácia)			
PZP17		Podiel osôb so zdravotným postihnutím, ktorí majú prístup k asistenčným pomôckam			
	Dopadové	SEXUÁLNE A REPRODUKČNÉ ZDRAVIE			
PZD01		Podiel pôrodov u žien mladších ako 19 rokov	2017	6,25 %	1,0 %
PZD02		Podiel umelého prerušenia tehotenstva u žien mladších ako 19 rokov	2018	4,96 %	N/A
PZD03		Počet utajovaných pôrodov	2018	32	0
		DETSKÁ ÚMRTNOSTĚ A ZDRAVOTNÁ STAROSTLIVOSTĚ			
PZD04		Miera dojčenskej úmrtnosti	2019	5,120 ‰	0 ‰
PZD05		Zranenia detí od 1 do 14 rokov vyžadujúce si hospitalizáciu dlhšiu ako 1 deň (napr. otrava, popáleniny)	2018	9 253	0
		PREVENCIA, LIEČBA A KONTROLA OCHORENÍ + PRÍSTUPNOSTĚ ZDRAVOT. ZARIADENÍ A ZÁKLADNÝCH LIEKOV			
PZD06		Počet úmrtí asociovaných s predchádzateľnými ochoreniami	2019	323	0
PZD07		Očakávaná dĺžka života v prvom roku života	2019	77,3	80,9
PZD08		Počet samovrážd	2018	533	0

Legenda k vyhodnoteniu indikátorov:

	Hodnota indikátora za posledné obdobie poukazuje na zlepšenie vzhľadom na benchmark.
	Hodnota indikátora za posledné obdobie poukazuje na stagnáciu alebo mierne zhoršenie vzhľadom na benchmark.
	Hodnota indikátora za posledné obdobie poukazuje na zhoršenie alebo výrazné zhoršenie vzhľadom na benchmark.
	Hodnotu indikátora nie je možné vyhodnotiť v zmysle zlepšenia/zhoršenia stavu v danej oblasti (nie je k dispozícii benchmark, údaje nie sú dostatočne reprezentatívne a pod.).
	Dáta k uvedenému indikátoru nie sú k dispozícii a nie je možné monitorovať stav v danej oblasti.

5 Právo na vzdelanie

Pri garantovaní práva na vzdelanie je štát povinný aktívne konať, sám tvoriť podmienky pre jeho reálnu existenciu a podporovať jeho uplatňovanie. Je teda nevyhnutná činnosť štátu (*status positivus*), bez ktorej by nebolo možné garantovanie kvalitného práva na vzdelanie. Účelom práva na vzdelanie je poskytnutie vzdelania. Subjektom práva na vzdelanie je fyzická osoba bez ohľadu na jej štátnu príslušnosť. To znamená, že každá osoba má právo vzdelávať sa, nadobúdať poznatky a zručnosti, ktoré sú predmetom vzdelávania na území SR.²⁷⁵ Sociálny aspekt práva na vzdelanie požaduje, aby ho štáty urobili prístupným a dosiahnuteľným.²⁷⁶

Prístupnosť sa prejavuje v možnosti získať bezplatné vzdelanie v základných školách a v stredných školách. Dosiahnuteľnosť je predovšetkým záväzok pre štát, aby vytváral a podporoval existenciu a poskytovanie všetkých stupňov vzdelania a neustále dbal na ich kvalitatívne prehlbovanie. Je to dôležité aj preto, že druhá neoddeliteľná časť práva na vzdelanie je nárok na získanie kvalitného vzdelania. Takého, ktoré umožní vzdelávanej osobe ďalší osobnostný rozvoj a úspešné profesionálne uplatnenie sa do budúcnosti.

Vzdelávanie predstavuje určitú dlhodobú aktivitu a to ako vzdelávaného subjektu, tak aj štátu a jeho orgánov, nástrojov a systémov, ktoré vzdelávanie zabezpečujú a podporujú. Výkon základného práva na vzdelanie smeruje k tomu, aby sa sústavne naplňovala jeho úloha – získavanie a prehlbovanie praktických aj teoretických vedomostí, osvojovanie si zručností a rôznych návykov. Zo súčasného hľadiska chápeme vzdelanie ako konkrétny súhrn poznatkov jednotlivých vedných odborov, intelektuálnych a praktických schopností, ktoré si jedinec osvojil najmä v rámci školského vyučovania, formami samovzdelávania a živelne v praktickej činnosti.²⁷⁷ Právo na vzdelanie ustanovuje povinnosť štátu, aby ho realizoval voči každému jednotlivcovi. Vytvára sa tak jednoznačný nárok jednotlivca na právo na vzdelanie a tomu zodpovedajúcu právnu povinnosť štátu toto základné právo rovným spôsobom poskytovať.

Stredisko sa tak ako v predchádzajúcich správach o LP zameralo aj na základné právo na vzdelanie. Konkrétne na také aspekty a nedostatky výkonu práva na vzdelanie, ktoré majú potenciál vytvoriť vážnu prekážku pre jeho dostupnosť a kvalitu na území SR, a to osobitne pre

²⁷⁵ DRGONEC, J.: Ústava Slovenskej republiky – Veľký komentár. Teória a prax. Bratislava: C. H. Beck, 2015, s. 821.

²⁷⁶ ČIČ, M. a kol.: Komentár k Ústave Slovenskej republiky. Martin: Matica slovenská, 1997, s. 215.

²⁷⁷ PAVLÍK, J.: Študijné texty zo základov pedagogiky. Bratislava: 2001, s. 21.

ohrozené skupiny obyvateľstva a detí. Jednotlivé podkapitoly sa zameriavajú na analyzovanie vývoja situácie v oblasti inkluzívneho vzdelávania detí so zdravotným znevýhodnením na základných školách, debarierizáciou základných škôl a segregáciou detí z MRK.

5.1 Debarierizácia škôl

Stredisko v jednotlivých podkapitolách verifikovalo svoje hypotézy. Vzhľadom na absenciu efektívnej kontroly zabezpečenia prístupnosti a systému sankcionovania v prípadoch porušenia prístupnosti, nedostatočnú alokáciu finančných prostriedkov určených na debarierizáciu školských budov a pomalé tempo progresu debarierizácie, Stredisko predpokladalo, že stav prístupnosti základných škôl nie je možné označiť za uspokojivý, čo sa potvrdilo aj na základe odpovedí respondentov dotazníka, nakoľko absencia prístupu do budovy škôl, ako aj absencia zabezpečenia prístupnosti v priestoroch škôl bola druhou najčastejšou prekážkou, ktorá bránila v prijatí dieťaťa so zdravotným postihnutím na výchovno-vzdelávací proces. Predpoklad Strediska potvrdili aj dáta, podľa ktorých až 69,6 % respondentov, t. j. 190 budov základných škôl, nespĺňa kritériá bezbariérovosti, ktoré sú stanovené vyhláškou Ministerstva životného prostredia SR (ďalej len „MŽP SR“) č. 532/2002 Z. z., ktorou sa ustanovujú podrobnosti o všeobecných technických požiadavkách na výstavbu a všeobecných technických požiadavkách na stavby užívané osobami s obmedzenou schopnosťou pohybu a orientácie (ďalej len „vyhláška o technických požiadavkách“).

Dohovor o ZP²⁷⁸ a jeho Opčný protokol majú za cieľ presadzovať, ochraňovať a zabezpečovať plné a rovnaké využívanie všetkých ľudských práv a základných slobôd osobami so zdravotným postihnutím. SR je zmluvnou stranou Dohovoru o ZP. Dohovor o ZP je v zmysle čl. 7 ods. 5 Ústavy SR medzinárodnou zmluvou, ktorá má prednosť pred zákonmi.

Pri zabezpečení plnohodnotnej participácie osôb so zdravotným postihnutím na spoločenskom živote v súlade s princípmi ochrany a podpory ľudských práv má nezastupiteľné miesto prístupnosť. Tá umožňuje osobám so zdravotným postihnutím plne sa podieľať na všetkých aspektoch života, či už samostatne, s pomocou asistencie, alebo s pomocou pomôcok a primeraných úprav.²⁷⁹ Pod primeranými úpravami možno rozumieť

²⁷⁸ Bližšie pozri indikátor PVS01 Štatút ratifikácie medzinárodných dokumentov garantujúcich právo na vzdelanie a Metadátový hárok k PVS01 na s. 227 alebo v „Správa o LP za rok 2019: Metodika“.

²⁷⁹ Národný program rozvoja životných podmienok osôb so zdravotným postihnutím na roky 2014 - 2020. Dostupný na:

<https://www.employment.gov.sk/files/slovensky/rodina-socialna-pomoc/tazke-zdravotne-postihnutie/narodny-program-rozvoja-zivotnych-podmienok-osob-so-zdravotnym-postihnutim-roky-2014-2020.pdf>

nevyhnutné a adekvátne zmeny a prispôsobenia, ktoré nepredstavujú neúmerné alebo nadmerné zaťaženie a ktoré sa robia, ak si to vyžaduje konkrétny prípad. Cieľom primeraných úprav je rovnako zabezpečiť osobám so zdravotným postihnutím využívanie alebo uplatňovanie všetkých ľudských práv a základných slobôd na rovnakom základe s ostatnými.²⁸⁰

Napriek zhodnému účelu sa prístupnosť a primerané úpravy navzájom odlišujú. Kým prístupnosť sa týka skupín, primerané úpravy sa vzťahujú na konkrétnu osobu. Ďalší rozdiel spočíva v možnosti ospravedlnenia absencie prístupnosti a primeraných úprav. Zatiaľ čo povinnosť zabezpečiť prístupnosť je povinnosťou bezpodmienečnou (tzn. jej nezabezpečenie nie je ospravedlniteľné), povinnosť zabezpečiť primerané úpravy existuje iba v prípadoch, kedy ich realizácia nepredstavuje pre zmluvné strany neprimeranú záťaž. Zároveň platí, že zmluvné strany sú povinné zabezpečiť prístupnosť *ex ante*, tzn. ešte pred tým, ako dôjde k individuálnej požiadavke na jej zabezpečenie. Prístupnosť sa zabezpečuje prostredníctvom uplatňovania štandardov prístupnosti. Až v prípadoch, kedy by stanovené štandardy prístupnosti neboli dostatočné pre zabezpečenie prístupu pre všetky osoby (napr. z dôvodu zriedkavého zdravotného postihnutia), môže dôjsť k zavedeniu primeraných úprav. Povinnosť zabezpečiť primerané úpravy je povinnosťou *ex nunc*, tzn. že k jej vykonaniu musí dôjsť v okamihu, kedy ju osoba so zdravotným postihnutím potrebuje.²⁸¹ Podľa Výboru OSN pre práva osôb so zdravotným postihnutím, prípady, kedy by nedostatočná prístupnosť neumožnila osobe so zdravotným postihnutím prístup ku službe, prípadne zariadeniu dostupnému verejnosti, by mali byť pokladané za diskrimináciu z chráneného dôvodu zdravotného postihnutia, za predpokladu, že služba, alebo zariadenie bolo zriadené po zavedení príslušných štandardov prístupnosti, alebo ak ku zabezpečeniu takého prístupu mohlo dôjsť pomocou primeraných úprav.²⁸² V nadväznosti na definíciu diskriminácie uvedenú v čl. 2 Dohovoru o ZP, nediskriminácia a rovnosť sú bližšie upravené v čl. 5.

Podľa Dohovoru o ZP má byť prístupnosť zabezpečená vo všetkých oblastiach života osôb so zdravotným postihnutím, napr. aj prostredníctvom zavádzania spomínaných primeraných úprav. Nadväzujúc na uvedené ostáva spornou skutočnosť, či národná legislatíva SR túto nevyhnutnú požiadavku reflektuje v dostatočnom rozsahu. Vzhľadom na antidiskriminačnú legislatívu SR nemožno dospieť k záverom, že jej implementácia je

²⁸⁰ Čl. 2 Dohovoru o ZP.

²⁸¹ Výbor OSN pre práva osôb so zdravotným postihnutím. Dohovor o právach osôb so zdravotným postihnutím. Všeobecný komentár. č. 2 (Prístupnosť). Dostupný na:

<https://www.employment.gov.sk/sk/rodina-socialna-pomoc/tazke-zdravotne-postihnutie/kontaktne-miesto-prava-osob-so-zdravotnym-postihnutim/dokumenty-3.html>

²⁸² Tamtiež.

dostatočná. Uvedené tvrdenie je nespochybniteľne preukázateľné znením antidiskriminačného zákona. Antidiskriminačný zákon pojem primerané úpravy nedefinuje. Svojimi ustanoveniami len zaväzuje zamestnávateľov na prijímanie opatrení, ktoré umožnia osobe so zdravotným postihnutím prístup k určitému zamestnaniu, k výkonu určitej činnosti v zamestnaní, k funkčnému či inému postupu v zamestnaní alebo prístupu k odbornému vzdelávaniu (s výnimkou prípadov, kedy by bolo prijatie týchto opatrení pre zamestnávateľa neprimerane náročné). Odmietnutie, či opomenutie zamestnávateľa prijať tieto opatrenia je antidiskriminačným zákonom považované za nedodržanie zásady rovnakého zaobchádzania. Antidiskriminačným zákonom je opomenuté ustanovenie povinnosti prijímať predmetné opatrenia aj v rámci ďalších oblastí diskriminácie, medzi ktoré patrí aj oblasť vzdelávania. Napriek skutočnosti, že zosúladenie legislatívy s Dohovorom o ZP SR odporúčal aj Výbor OSN pre práva osôb so zdravotným postihnutím v poslednej hodnotiacej správe, iniciatíva uskutočnená prostredníctvom návrhu zákona, ktorým malo dôjsť k odstráneniu nedostatočnej implementácie Dohovoru o ZP, dopadla bezúspešne.²⁸³

Opodstatnenie požiadavky prístupnosti vyplýva priamo zo znenia definície osôb so zdravotným postihnutím, ktorú ustanovuje Dohovor o ZP. Definícia hovorí o určitých prekážkach, ktoré vo vzájomnej súčinnosti so zdravotným postihnutím osoby bránia jej plnému a účinnému zapájaniu sa do života spoločnosti na rovnakom základe s ostatnými. Preto je namieste, aby spoločnosť takéto prekážky nevytvárala ale naopak, pristúpila k odstráneniu tých, ktoré sú už vytvorené.

Dohovor o ZP kladie dôraz na prístupnosť aj tým, že ju radí medzi svoje všeobecné zásady. Je preto nevyhnutné brať ju na zreteľ pri interpretácii a aplikácii všetkých ostatných ustanovení Dohovoru o ZP, ako predpokladu efektívneho uplatňovania občianskych, politických, kultúrnych a sociálnych práv osôb so zdravotným postihnutím.

Bližšia konkretizácia prístupnosti je v Dohovore o ZP obsiahnutá v čl. 9, podľa ktorého, zabezpečenie prístupu osôb so zdravotným postihnutím k fyzickému prostrediu, doprave, k informáciám a komunikácii vrátane informačných a komunikačných technológií a systémov a ďalším prostriedkom a službám dostupným alebo poskytovaným verejnosti, tak vo vidieckych, ako aj v mestských oblastiach, umožní osobám so zdravotným postihnutím žiť nezávislým spôsobom života. Prekážky, ktoré znemožňujú prístup osôb so zdravotným postihnutím, musia byť postupne odstraňované, a to systematicky, pri priebežnom

²⁸³ Návrh poslankyne NR SR Silvie SHAHZAD na vydanie zákona, ktorým sa dopĺňa zákon č. 365/2004 Z. z. o rovnakom zaobchádzaní v niektorých oblastiach a o ochrane pred diskrimináciou a o zmene a doplnení niektorých zákonov (antidiskriminačný zákon) v znení neskorších predpisov. Dostupný na: <https://www.nrsr.sk/web/Default.aspx?sid=zakony/zakon&ZakZborID=13&CisObdobia=7&CPT=1768>

monitorovaní za účelom dosiahnutia komplexnej prístupnosti. Dohovor o ZP explicitne ustanovuje, že opatrenia zahŕňajúce identifikáciu a odstraňovanie prekážok, ktoré bránia prístupnosti, sa vzťahujú aj na budovy škôl.²⁸⁴

Výbor OSN pre práva osôb so zdravotným postihnutím vo Všeobecnom komentári č. 2 k prístupnosti uviedol, že bez zabezpečenia prístupnosti školských budov, prístupnej dopravy do škôl, informačných a komunikačných systémov, nebude osobám so zdravotným postihnutím umožnené uplatniť si právo na vzdelanie. Tým by bolo súčasne ohrozené, resp. porušené ďalšie ustanovenie Dohovoru o ZP, v zmysle ktorého majú deti so zdravotným postihnutím právo na plné využívanie všetkých ľudských práv a základných slobôd na rovnakom základe s ostatnými.²⁸⁵ Z toho dôvodu je nevyhnutné, aby boli školy prístupné podľa výslovných požiadaviek ustanovených Dohovorom ZP.²⁸⁶

Prístupnosť budov, v ktorých sa realizuje výchovno-vzdelávací proces, napomáha vytvoreniu začleňujúceho vzdelávacieho systému. Vytvorením začleňujúceho vzdelávacieho systému je osobám so zdravotným postihnutím umožnené, uplatniť si právo na vzdelanie bez diskriminácie a na základe rovnosti príležitostí.²⁸⁷ Požiadavka vytvorenia začleňujúceho vzdelávacieho systému sa vzťahuje na všetky jeho úrovne, na primárne vzdelávanie realizované na základných školách nevynímajúc. To potvrdzuje aj Dohovor o ZP v čl. 24²⁸⁸, podľa ktorého majú zmluvné strany zabezpečiť, aby osoby so zdravotným postihnutím neboli z dôvodu zdravotného postihnutia vylúčené z bezplatného a povinného základného vzdelávania.²⁸⁹

Podmienky týkajúce sa inkluzívneho vzdelávania Výbor OSN pre osoby so zdravotným postihnutím konkretizoval vo Všeobecnom komentári č. 4 k inkluzívnemu vzdelávaniu.²⁹⁰ Podľa Výboru OSN pre práva osôb so zdravotným postihnutím je (v súlade s čl. 9 Dohovoru o ZP a Všeobecným komentárom č. 2) nevyhnutné, aby boli vzdelávacie

²⁸⁴ Čl. 9 Dohovoru o ZP.

²⁸⁵ Čl. 7 Dohovoru o ZP.

²⁸⁶ Výbor OSN pre práva osôb so zdravotným postihnutím. Dohovor o právach osôb so zdravotným postihnutím. Všeobecný komentár. č. 2 (Prístupnosť). Dostupný na: <https://www.employment.gov.sk/sk/rodina-socialna-pomoc/tazke-zdravotne-postihnutie/kontaktne-miesto-prava-osob-so-zdravotnym-postihnutim/dokumenty-3.html>

²⁸⁷ Čl. 24 Dohovoru o ZP.

²⁸⁸ Uplatňovanie článku 24 Dohovoru o ZP je potrebné posudzovať v súvislosti s ustanoveniami Dohovoru proti diskriminácii vo vzdelávaní UNESCO. Pozri: Výbor OSN pre práva osôb so zdravotným postihnutím. Dohovor o právach osôb so zdravotným postihnutím. Všeobecný komentár. č. 2 (Prístupnosť). Dostupný na: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G14/033/13/PDF/G1403313.pdf?OpenElement>

²⁸⁹ Čl. 24 Dohovoru o ZP.

²⁹⁰ Committee on the Rights of Persons with Disabilities, General comment No. 4 (2016), Article 24: Right to inclusive education. Dostupné na: <https://www.refworld.org/docid/57c977e34.html>
Pozri aj: Vzdelávací materiál. Inovácia európskych právnikov s cieľom posilniť práva detí so zdravotným postihnutím. Dostupné na: http://mdac.org/sites/mdac.info/files/innovating_european_lawyers_-_training_pack_sk.pdf

programy prístupné všetkým osobám bez akejkoľvek diskriminácie. Podmienka prístupnosti sa týka celého vzdelávacieho systému. Prostredie študentov so zdravotným postihnutím má byť navrhnuté spôsobom, ktorý podporuje začlenenie a zaručuje ich rovnosť počas procesu vzdelávania.

Potreba zabezpečenia prístupnosti sa pritom vzťahuje napr. aj na školskú dopravu, sanitárne zariadenia, školské kaviarne a oddychové priestory. Prístupné by mali byť aj metódy a prostriedky výučby. Výbor OSN pre práva osôb so zdravotným postihnutím zároveň uviedol, že zmluvné strany sa musia zaviazat' k rýchlemu zavedeniu univerzálneho dizajnu²⁹¹ a zakázať budovanie vzdelávacích infraštruktúr, ktoré sú neprístupné. Univerzálny dizajn však nevyklučuje poskytovanie kompenzačných pomôcok žiakom so zdravotným postihnutím, ktorí tieto kompenzačné pomôcky potrebujú. V prípade potreby sa musia zmluvné strany zároveň zaviazat' k vykonaniu primeraných úprav vzdelávacieho prostredia. Vo všeobecnosti na primerané úpravy neexistuje žiadny jednotný vzorec, nakoľko rôzni študenti s rovnakým zdravotným postihnutím môžu vyžadovať rozdielne primerané úpravy. Tie môžu spočívať napr. v zmene umiestnenia triedy alebo zväčšovaní tlačенých dokumentov. Pri zavádzaní vhodných primeraných úprav sa musí zväžiť aj poskytovanie nehmotných úprav, ako napr. poskytnúť študentovi so zdravotným postihnutím viac času na plnenie úloh, znížiť hladiny hluku/šumu pozadia alebo nahradiť niektoré časti učebných osnov alternatívami.²⁹²

Výchova a vzdelávanie sa v SR uskutočňuje v súlade so všeobecne záväznými právnymi predpismi na princípoch rovnoprávnosti prístupu k výchove a vzdelávaniu so zohľadnením výchovno-vzdelávacích potrieb jednotlivca a jeho spoluzodpovednosti za svoje vzdelávanie.²⁹³ V zmysle čl. 42 ods. 1 Ústavy SR má každý právo na vzdelanie, a to pri dodržaní zásady rovnosti v dôstojnosti a právach, ako aj pri dodržaní nediskriminácie. Predmetnú zásadu upravuje aj zákon č. 245/2008 Z. z. o výchove a vzdelávaní (školský zákon) a o zmene a doplnení niektorých zákonov (ďalej len „školský zákon“), v zmysle ktorého sú výchova a vzdelávanie založené na princípe zákazu všetkých foriem diskriminácie

²⁹¹ Podľa čl. 2 Dohovoru o ZP je univerzálny dizajn „navrhovanie výrobkov, zariadení, programov a služieb tak, aby ich mohli využívať v najväčšej možnej miere všetci ľudia bez nevyhnutnosti úprav alebo špeciálneho dizajnu; univerzálny dizajn nevyklučuje asistenčné zariadenia pre určité skupiny osôb so zdravotným postihnutím, ak je to potrebné.“

²⁹² Committee on the Rights of Persons with Disabilities, General comment No. 4 (2016), Article 24: Right to inclusive education. Dostupné na: <https://www.refworld.org/docid/57c977e34.html>

²⁹³ Národný program rozvoja životných podmienok osôb so zdravotným postihnutím na roky 2014-2020. Dostupný na: <https://www.employment.gov.sk/files/slovensky/rodina-socialna-pomoc/tazke-zdravotne-postihnutie/narodny-program-rozvoja-zivotnych-podmienok-osob-so-zdravotnym-postihnutim-roky-2014-2020.pdf>

a segregácie. Zákaz porušenia diskriminácie v oblasti vzdelávania z dôvodu zdravotného postihnutia je ustanovený taktiež antidiskriminačným zákonom.

Na výchovno-vzdelávacom procese sa na základných školách zúčastňujú aj žiaci a žiačky so zdravotným postihnutím, s telesným postihnutím nevynímajúc. Pri ich výchove a vzdelávaní sa postupuje podľa vzdelávacieho programu pre žiakov s telesným postihnutím^{294,295}, ktorý zohľadňuje špecifické požiadavky na realizáciu výchovno-vzdelávacieho procesu, ktoré sú vytvárané zdravotným postihnutím.²⁹⁶ Žiaci a žiačky s telesným postihnutím plnia rovnaké ciele výchovy a vzdelávania ako žiaci a žiačky bez zdravotného postihnutia v bežných základných školách. Z toho vyplýva, že vzdelávacie štandardy, t. j. výkonový štandard a vzdelávací štandard, sú v prípade žiakov a žiačok s telesným postihnutím rovnaké, ako vzdelávacie štandardy v prípade tých, ktorí telesné postihnutie nemajú. Je však nevyhnutné zdôrazniť, že plnenie výkonového štandardu je ovplyvnené druhom a stupňom telesného postihnutia žiakov a žiačok.

Telesné postihnutie možno kategorizovať na základe viacerých kritérií. Z hľadiska stupňa telesného postihnutia môže ísť o ľahký stupeň narušenia hybnosti (tzv. mobilní jedinci, schopní chodiť samostatne hoci je ich chôdza neistá, alebo chybná), stredný stupeň narušenia hybnosti (tzv. čiastočne mobilní jedinci, schopní chodiť s pomocou – napr. sa držia druhej osoby, zábradlí, alebo používajú pomôcky) a ťažký stupeň narušenia hybnosti (neschopnosť chodiť samostatne, ale aj s pomocou) a pod.²⁹⁷

V pedagogickej praxi sa vychádza zo skutočností, že žiak a žiačka s telesným postihnutím dokáže udržať polohu tela v sede a v stoji (problematickými môžu byť situácie, kedy neudrží vzpriamenú hlavu a trup, tzn. že potrebuje oporu, nie je schopný stáť, prípadne stojí len s pomocou opory); vykonávať lokomočné pohyby (nie je schopný chodiť ani s pomocou (tzn., že je imobilný), je schopný chodiť s pomocou druhej osoby alebo barly (tzn. je čiastočne mobilný), je schopný chodiť samostatne (tzn. je mobilný); vykonávať manipulačné pohyby (s obmedzením podľa druhu a rozsahu porúch hybnosti končatín).²⁹⁸

²⁹⁴ § 94 ods. 2 písm. d) školského zákona.

²⁹⁵ Bližšie pozri indikátor PVP11Kvalitné vzdelávanie a dostupnosť vzdelávacích zdrojov a Metadátový hárok k PVP11 na s. 227 alebo v „Správa o EP za rok 2019: Metodika“.

²⁹⁶ Vzdelávací program pre žiakov s telesným postihnutím. Dostupný na:

http://www.statpedu.sk/files/sk/svp/statny-vzdelavaci-program/vp-deti-ziakov-so-zdravotnym-znevychodnenim/vp-deti-ziakov-telesnym-postihnutim/vp_tp_isced1_2.pdf

²⁹⁷ Aplikácia vzdelávacích programov pre žiakov so zdravotným znevýhodnením a všeobecným intelektovým nadaním. Dostupné na: http://www.statpedu.sk/files/articles/nove_dokumenty/deti-a-ziaci-so-zdravotnym-znevychodnenim/aplikacia_vppre_zz_vin_2016.pdf

²⁹⁸ Tamtiež.

Pri vytváraní prostredia, produktov, služieb, informačných a komunikačných systémov je nevyhnutné využívanie metód zohľadňujúcich diverzitu užívateľov a zdôrazňujúcich humanitno-centrický prístup, v rámci ktorého je pozornosť zameraná na osobu a akceptovanie jej potrieb, schopností, ako aj nárokov.²⁹⁹

S ohľadom na konkrétne telesné postihnutie by mala úprava podmienok realizácie výučby žiakov a žiačok s telesným postihnutím spočívať napr. vo formálnej úprave zadávania úloh (napr. zväčšenie písma), predĺženia časových limitov potrebných na vykonanie zadaných úloh, používaní kompenzačných pomôcok a špeciálnych učebných pomôcok, ako aj úprave prostredia a pracovného miesta žiakov a žiačok, ktorými sú napr. bezbariérový vstup do budovy ako aj bezbariérový interiér budovy školy.³⁰⁰

Podľa názoru Strediska, žiaci a študenti s telesným postihnutím tvoria zanedbateľnú skupinu integrovaných žiakov a študentov. Na základných školách je z celkového počtu integrovaných žiakov len 1,7 % žiakov a žiačok s telesným postihnutím. Základnou prekážkou, ktorá bráni inkluzívnemu vzdelávaniu žiakom a študentom s telesným postihnutím sú fyzické bariéry na bežných školách. Iba špeciálne školy, ktoré poskytujú vzdelanie žiakom a študentom so zdravotným postihnutím bývajú bezbariérové.³⁰¹

Právo na vzdelanie môže byť úspešne realizované len za predpokladu, že edukačné prostredie bude navrhnuté spôsobom, ktorý všetkým žiakom a žiačkam so zdravotným postihnutím umožní rovnocennú prístupnosť ako aj užívateľnosť prostredia. Situáciu v SR však nemožno označiť za uspokojivú. Existencia architektonických bariér v areáloch škôl a školských budovách stále predstavuje jednu z najväčších výziev a zároveň prekážok. Za účelom zabezpečenia inkluzívneho vzdelávacieho procesu je nevyhnutné vytvoriť prístupné prostredie týchto priestorov.³⁰²

Požiadavky, ktorými je zabezpečená bezbariérovosť prostredia, vrátane prístupnosti stavieb, sú v podmienkach SR upravené v zákone č. 50/1976 Zb. o územnom plánovaní a stavebnom poriadku (stavebný zákon) (ďalej len „stavebný zákon“).³⁰³ V zmysle

²⁹⁹ HOLENOVÁ, R., Architektonické bariéry vo vysokoškolskom prostredí a opatrenia na predchádzanie ich vzniku, Univerzita Komenského v Bratislave. 2015.

³⁰⁰ Aplikácia vzdelávacích programov pre žiakov so zdravotným znevýhodnením a všeobecným intelektovým nadaním. Dostupné na http://www.statpedu.sk/files/articles/nove_dokumenty/deti-a-ziaci-so-zdravotnym-znevynhodnenim/aplikacia_vppre_zz_vin_2016.pdf

³⁰¹ Stanovisko Slovenského národného strediska pre ľudské práva k zoznamu otázok pred podávaním periodickej správy Slovenskej republiky Výboru OSN pre práva osôb so zdravotným postihnutím. Dostupné na: http://www.snslp.sk/CCMS/files/CRPD_SNCHR_Observations.pdf

³⁰² HOLENOVÁ, R., Architektonické bariéry vo vysokoškolskom prostredí a opatrenia na predchádzanie ich vzniku, Univerzita Komenského v Bratislave. 2015.

³⁰³ Ustanovenia stavebného zákona, ktoré sa týkajú základných požiadaviek na stavby sú prevzaté z Nariadenia Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) č. 305/2011 z 9. marca 2011, ktorým sa ustanovujú harmonizované

stavebného zákona sa musia stavby navrhovať tak, aby boli po celý čas životnosti v súlade so základnými požiadavkami na stavby. Stavba, ktorá je prístupná širokej verejnosti, musí spĺňať osobitné požiadavky na užívanie stavby osobami s obmedzenou schopnosťou pohybu a orientácie. Podľa stavebného zákona, všeobecné technické požiadavky na výstavbu vrátane všeobecných technických požiadaviek na stavby užívané osobami s obmedzenou schopnosťou pohybu a orientácie určujú požiadavky na územno-technické riešenie výstavby, stavebnotechnické a účelové riešenie stavieb, podľa ktorých sú právnické osoby, fyzické osoby, orgány štátnej správy a samosprávy povinné postupovať pri umiestňovaní, projektovaní, povoľovaní, uskutočňovaní, kolaudovaní, užívaní a odstraňovaní stavieb. Stavebný zákon však neobsahuje žiadnu efektívnu právnu úpravu na kontrolu zabezpečenia prístupnosti ani systém sankcionovania v prípade porušenia prístupnosti.

Bližšie podmienky na stavby, ktoré sú užívané osobami s obmedzenou schopnosťou pohybu a orientácie, sú upravené vo vyhláške o technických požiadavkách. Podľa vyhlášky o technických požiadavkách sa postupuje pri projektovaní a schvaľovaní územnoplánovacích podkladov a územnoplánovacej dokumentácie a pri umiestňovaní, projektovaní, povoľovaní, uskutočňovaní, kolaudovaní, ako aj užívaní a odstraňovaní stavby. Právna úprava vzťahujúca sa na stavby užívané osobami s obmedzenou schopnosťou pohybu a orientácie sa primerane použije aj na zmeny stavieb, za predpokladu, že to nie je vylúčené zo závažných kultúrnych, historických, alebo technickoprevádzkových dôvodov. V zmysle vyhlášky o technických požiadavkách musí byť napr. prístup do stavieb zabezpečený najmenej jedným vstupom na úrovni komunikácie pre chodcov bez vyrovnávacích stupňov. V prípade novostavby je táto požiadavka určená pre hlavný vchod do budovy. Ak nie je možné zabezpečiť vstup do budovy týmto spôsobom, musí byť vyrovnanie riešené pomocou rampy, schodiskovou plošinou alebo vonkajším výťahom. V prípade dvojpodlažnej stavby, ktorá nie je vybavená rampou a v prípade viacpodlažnej stavby sa prístup zabezpečí jedným osobným, prípadne upraveným nákladným výťahom, prípadne schodiskovou plošinou. Vyhláška o technických požiadavkách zároveň upravuje napr. parametre, ktoré musí spĺňať vstup do budovy, výťah, vnútorný priestor (rozmer okien, dverí), schodisko, rampa, zdravotnícke zariadenie a pod. Všeobecné technické požiadavky na stavby užívané osobami s obmedzenou schopnosťou pohybu a orientácie upravené vyhláškou o technických požiadavkách sa vzťahujú aj na stavby

podmienky uvádzania stavebných výrobkov na trh a ktorým sa zrušuje smernica Rady 89/106/EHS, Pozri: Východisková správa Slovenskej republiky k Dohovoru o právach osôb so zdravotným postihnutím. Dostupné na: <https://www.employment.gov.sk/files/vychodiskova-sprava-sr-k-dohovoru-pravach-osob-so-zdravotnym-postihnutim.pdf>

nebytovej budovy v časti určenej na užívanie verejnosťou, ku ktorým sa radia aj školské budovy.³⁰⁴

Požiadavka zabezpečenia bezbariérovosti budov základných škôl je reflektovaná aj v rámci Národného programu rozvoja životných podmienok osôb so zdravotným postihnutím na roky 2014 - 2020. V zmysle národného programu sa má táto požiadavka plniť spôsobom, podľa ktorého sa v budovách všetkých inštitúcií verejnej správy zabezpečí identifikácia bariér, ktoré sú v rozpore s bezbariérovosťou a s platnými právnymi predpismi. Národný program ďalej hovorí o vypracovaní 5 ročného plánu, v rámci ktorého má dôjsť k určeniu priorit na postupné odstránenie už identifikovaných bariér. Národný program má za cieľ aj zabezpečenie prístupnosti nových stavieb a území, ktoré sú určené na používanie verejnosťou.³⁰⁵

S cieľom získania relevantných dát týkajúcich sa úrovne debarierizácie základných škôl na území SR, Stredisko v decembri 2019 až januári 2020 požiadalo riaditeľov a riaditeľky 2 182 základných škôl v celej SR o vyplnenie elektronického dotazníka o vzdelávaní. Dotazník vyplnilo 273 respondentov (12,5 % návratnosť), relatívne rovnomerne rozptýlených v rámci krajov SR. Podrobnejšie údaje sú uvedené v Tabuľke 17. Napriek nízkemu počtu zapojených základných škôl do prieskumu Stredisko považuje zozbierané údaje za relevantné a poskytujúce základný obraz o stave debarierizácie škôl a pripravenosti škôl na inkluzívne vzdelávanie. Z odpovedí respondentov vyplývajú nasledujúce skutočnosti.

Tabuľka 17 – Rozdelenie respondentov dotazníka o vzdelávaní podľa krajov SR

Kraj	Počet participujúcich ZŠ	Podiel %
Bratislavský	23	8,4
Trnavský	24	8,8
Trenčiansky	27	9,9
Nitriansky	46	16,8
Žilinský	31	11,4

³⁰⁴ V otázke prístupnosti v kontexte vzdelávania nemožno opomenúť vyhlášku MŠVVaŠ SR č. 458/2012 Z. z. o minimálnych nárokoch študenta so špecifickými potrebami, ktorá upravuje priestorové nároky, materiálne nároky a nároky súvisiace so štúdiom pre nevidiacich študentov, slabozrakých študentov, či napr. nepočujúcich a nedoslýchavých študentov, ako aj študentov s telesným postihnutím dolných alebo horných končatín. Predmetná vyhláška sa vzťahuje na podmienky vzdelávania študentov vysokých škôl. Z toho dôvodu jej nebude venovaná bližšia pozornosť.

³⁰⁵ Národný program rozvoja životných podmienok osôb so zdravotným postihnutím na roky 2014-2020. Dostupný na: <https://www.employment.gov.sk/files/slovensky/rodina-socialna-pomoc/tazke-zdravotne-postihnutie/narodny-program-rozvoja-zivotnych-podmienok-osob-so-zdravotnym-postihnutim-roky-2014-2020.pdf>

Banskobystrický	33	12,1
Prešovský	49	17,9
Košický	40	14,7

V školskom roku 2018/2019 sa na výchovno-vzdelávacom procese na základných školách zapojených v prieskume zúčastňovalo spolu 3 787 žiakov a žiačok so špeciálnymi výchovno-vzdelávacími potrebami so zdravotným postihnutím, z čoho bolo 145 žiakov a žiačok s obmedzenou schopnosťou pohybu a orientácie.

77,6 % (211) základných škôl uviedlo, že prijatiu dieťaťa so zdravotným postihnutím na výchovno-vzdelávací proces v školskom roku 2018/2019 nebránili žiadne prekážky. Odpovede respondentov však odhalili aj nie veľmi priaznivú situáciu. Až 15 % (41) základných škôl označilo za prekážku brániacu vstupu detí so zdravotným postihnutím na výchovno-vzdelávací proces nedostatok odborného personálu. Absencia usporiadania budovy a priestorov škôl bola na treťom mieste v rebríčku prekážok, ktoré bránili prijatiu dieťaťa so zdravotným postihnutím. Túto bariéru označilo až 9,9 % (27) základných škôl. 10 základných škôl (3,7 %) uviedlo ako prekážku nedostatok materiálnych pomôcok a špeciálneho vybavenia. 15 základných škôl (5,5 %) v rámci možnosti iné uviedlo najčastejšie dôvody, ktorými sú vysoký počet žiakov/žiačok v triedach alebo vysoký počet integrovaných detí v jednej triede. V odpovedi sa taktiež vyskytla nedostatočná metodická podpora pre učiteľov, nedostatok priestorového vybavenia a absencia asistenta učiteľa. (viď Graf 16). V predkladanom grafe nie je vyobrazené percentuálne vyjadrenie odpovedí vypovedajúcich o neexistencii prekážok brániacich prijatiu dieťaťa do základnej školy, a to z dôvodu zamerania pozornosti na existujúce bariéry.



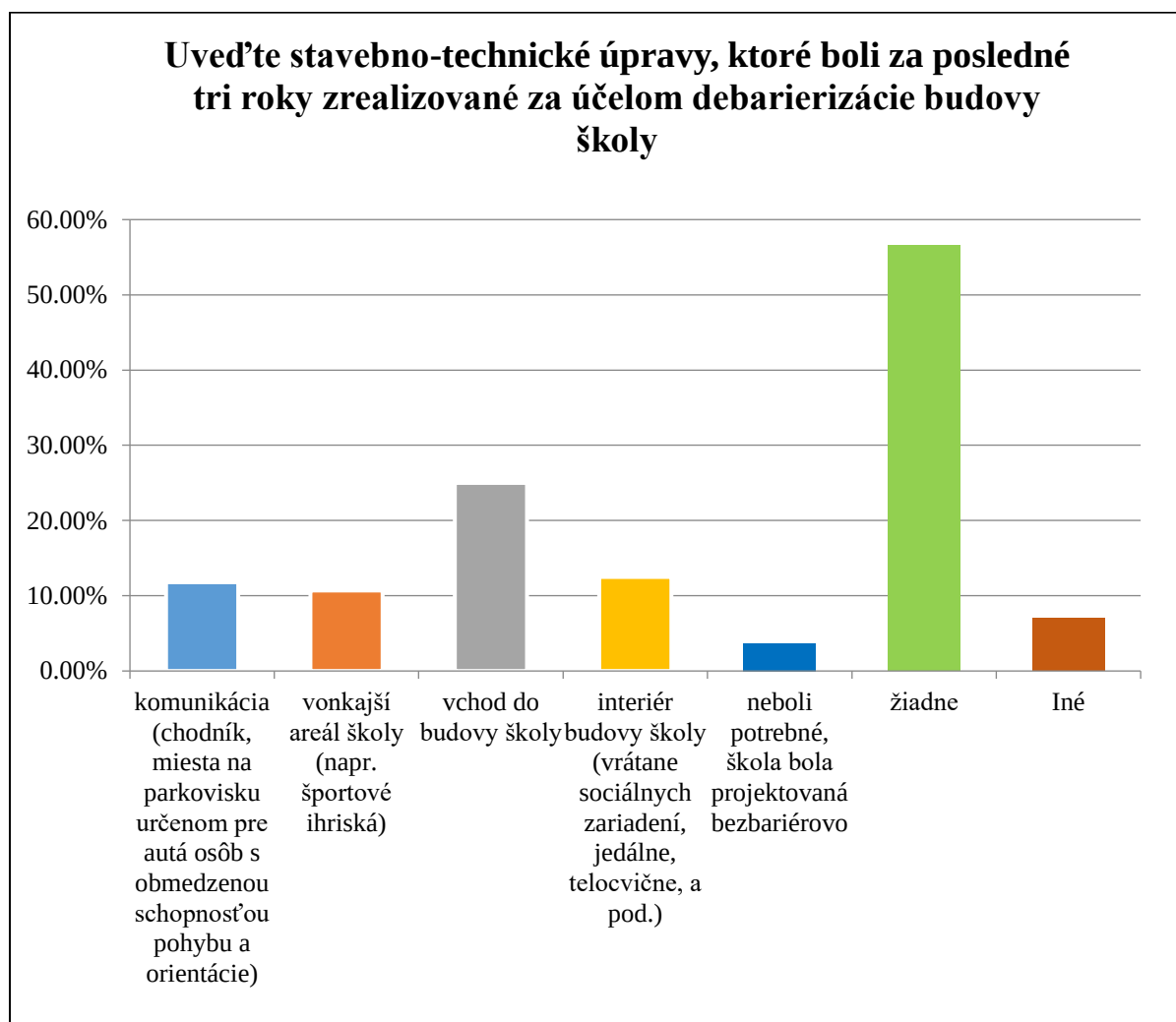
Graf 16: Aké prekážky bránili v školskom roku 2018/2019 prípadnému neprijatiu dieťaťa so zdravotným postihnutím na výchovno-vzdelávací proces

Alarmujúce sú aj dáta, podľa ktorých až 69,6 % respondentov, t. j. 190 budov základných škôl, nespĺňa kritériá bezbariérovosti, ktoré sú stanovené vyhláškou o technických požiadavkách. Pritom až 56,6 % (154) základných škôl v posledných troch rokoch za účelom debarierizácie nevykonalo žiadne stavebno-technické úpravy.

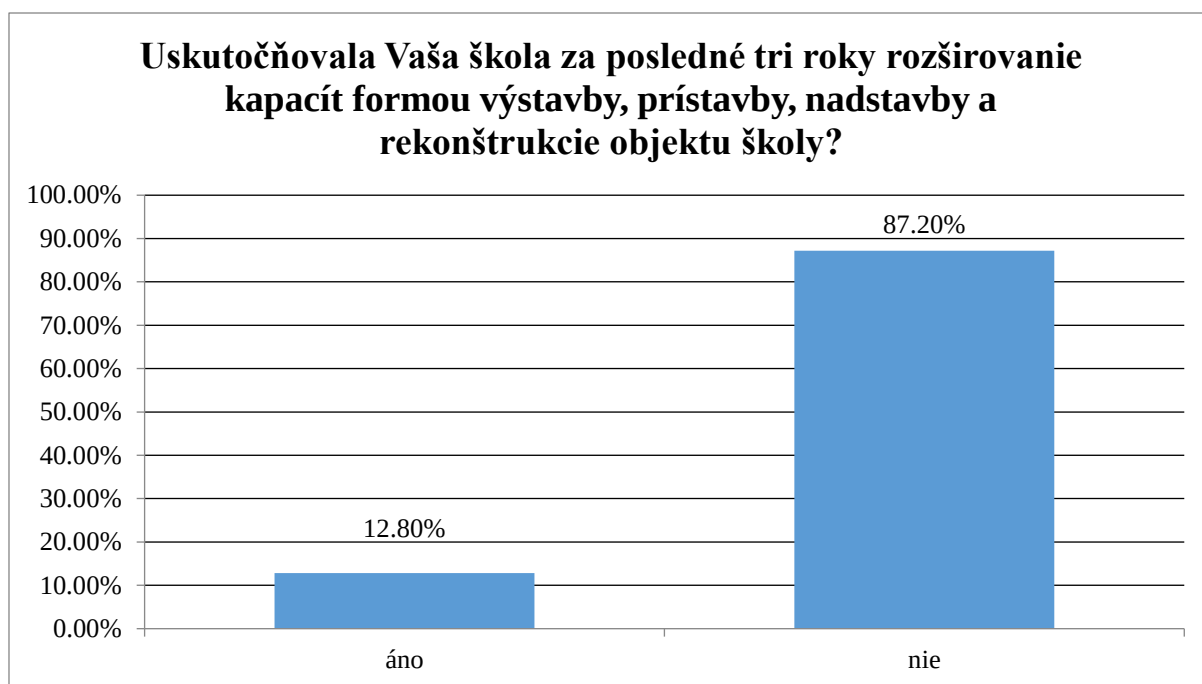
Požiadavku bezbariérovosti naopak spĺňa 83 základných škôl, čo predstavuje 30,4 % z celkového počtu respondentov. Z celkového počtu 273 škôl 10 základných škôl za uplynulé tri roky neprišlo k realizácii žiadnych stavebno-technických úprav budovy školy, nakoľko boli projektované bezbariérovo. Ide však len o 3,7 % všetkých respondentov, čo je pomerne nízke percento.

Spolu 25 % (68) základných škôl za uplynulé tri roky za účelom debarierizácie realizovalo stavebno-technické úpravy vchodov do budov, 12,5 % (34) základných škôl realizovalo stavebno-technické úpravy interiéru budov. Úprava komunikácie (t. j. chodník a miesta na parkovisku určenom pre autá osôb s obmedzenou schopnosťou pohybu a orientácie) prebehla na 11,8 % (32) základných školách a vonkajší areál škôl bol upravený v 29 prípadoch základných škôl z celkového počtu 273 základných škôl, čo predstavuje 10,7 % respondentov. Ostatné základné školy uviedli, že za účelom debarierizácie budovy školy napr. zakúpili schodolezy a zdvíhacie plošiny. V niektorých prípadoch základné školy

informovali, že debarierizačné úpravy realizovali ešte v rokoch 2009 až 2011, najmä počas rekonštrukcií budov základných škôl. (viď Graf 17)



Graf 17: Uved'te stavebno-technické úpravy, ktoré boli za posledné tri roky zrealizované za účelom debarierizácie budovy školy

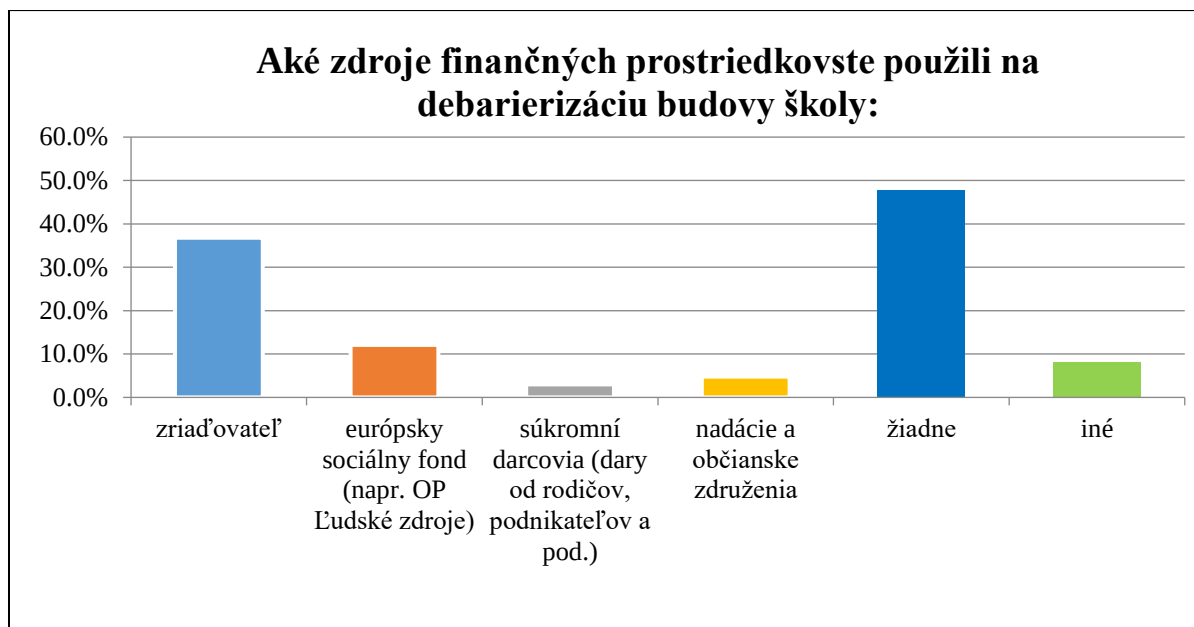


Graf 18: Uskutočňovala Vaša škola za posledné tri roky rozširovanie kapacít formou výstavby, prístavby, nadstavby a rekonštrukcie objektu školy?

Za posledné tri roky uskutočnilo len 35 z odpovedajúcich základných škôl (12,8 %) rozširovanie kapacít formou výstavby, prístavby, nadstavby a rekonštrukcie objektu školy. Aj v takomto rozsahu však rozšírenie kapacít prinieslo prospech až 2 278 žiakov a žiačok základných škôl, i v otázke podpory prístupnosti zvýšením debarierizácie. Presným počtom žiakom a žiačok základných škôl s obmedzenou schopnosťou pohybu a orientácie, ktorým predmetné zvyšovanie kapacít napomohlo, Stredisko nedisponuje.

Najviac finančných prostriedkov vynaložených na účely debarierizácie základných škôl bolo poskytnutých zriaďovateľmi základných škôl, a to až v prípade 100 základných škôl z celkového počtu 273 respondentov, čo je 36,8 % respondentov. 12,1 % (33) základných škôl využilo na účely debarierizácie európske sociálne fondy, v 4,8 % (13) prípadoch na debarierizáciu základných škôl poskytli finančné prostriedky nadácie a občianske združenia. Celkovo v 9 prípadoch z celkového počtu 273 respondentov (3,3 %) boli tieto finančné prostriedky poskytnuté zo strany súkromných darcov. Ako ďalšie zdroje finančných prostriedkov vynaložených na účely debarierizácie základných škôl uviedli napr. finančné prostriedky z rozpočtu základnej školy (vlastné zdroje), finančné prostriedky z projektov EÚ a projektov MŠVVaŠ SR. (viď Graf 18) V rámci výzvy na podávanie žiadostí o financovanie rozvojového projektu „Odstránenie stavebných bariér v školách, ktoré navštevujú žiaci so

zdravotným postihnutím 2018“³⁰⁶ bolo podporených 29 projektov sumou 255 715 eur. V roku 2019 bolo v rámci výzvy podporených 17 projektov v sume 149 512 eur.³⁰⁷ V porovnaní s rokom 2019 možno zaznamenať značný pokles tak v počte projektov, ako aj vo výške vynaložených finančných prostriedkov na tieto projekty.^{308,309}



Graf 19: Aké zdroje finančných prostriedkovste použili na debarierizáciu budovy školy

³⁰⁶ Bližšie pozri: <https://www.minedu.sk/odstranenie-stavebnych-barier-v-skolach-ktore-navstevuju-ziaci-so-zdravotnym-postihnutim/>

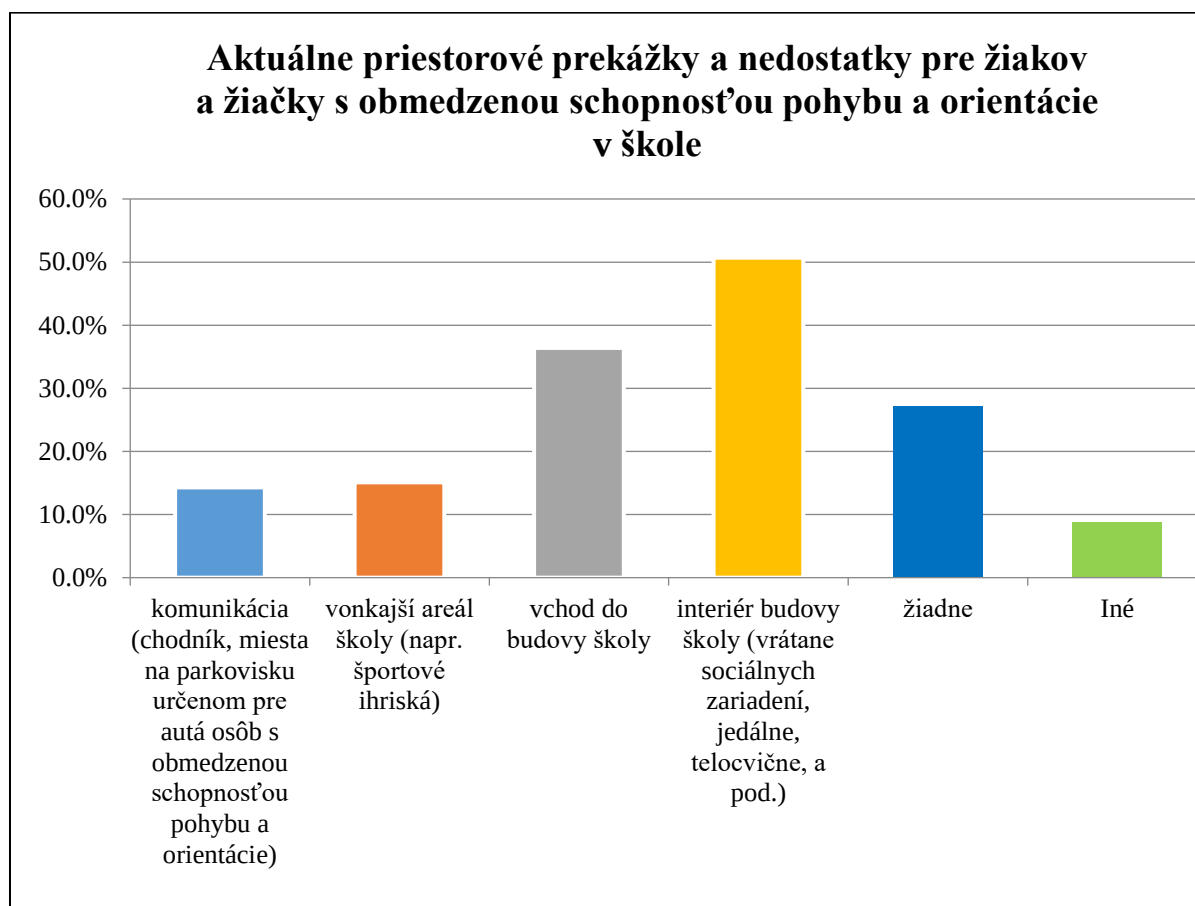
Zoznam podporených projektov „Odstránenie stavebných bariér v školách, ktoré navštevujú žiaci so zdravotným postihnutím 2018“ je dostupný na: https://www.minedu.sk/data/files/8075_zoznam-podporených-projektov.pdf

³⁰⁷ Informácie získané na základe zákona 211/2000 Z. z. o slobodnom prístupe k informáciám. Odpoveď MŠVVaŠ SR zo dňa 4. marca 2020.

³⁰⁸ Takýto spôsob odstraňovania bariér Stredisko považuje za veľmi neefektívny. Je nevyhnutné začať strategicky odstraňovať všetky prekážky (a to nielen tie stavebné), ktorým čelia žiaci a študenti bežných škôl. Podľa názoru Strediska, program, ktorý je k dispozícii je finančne poddimenzovaný. Je zároveň administratívnou záťažou pre školy. Podpora by sa mala navyše poskytovať základným a stredným školám, ktoré nenavštevujú žiaci a študenti so zdravotným postihnutím. Tak bude umožnené žiakom a študentom vybrať si školu podľa kvality a nie na základe rozsahu prekážok, ktorým by čelili. Pozri bližšie, Stanovisko Strediska k zoznamu otázok pred podávaním periodickej správy Slovenskej republiky Výboru OSN pre práva osôb so zdravotným postihnutím. Dostupné na: http://www.snspl.sk/CCMS/files/CRPD_SNCHR_Observations.pdf

³⁰⁹ V súvislosti s otázkou financovania debarierizácie Stredisko poukazuje na informácie uverejnené v publikácii „Architektonické bariéry vo vysokoškolskom prostredí a opatrenia na predchádzanie ich vzniku“, podľa ktorej: „Ekonomicky najnáročnejšie sú práve tie riešenia, ktoré súvisia s dodatočným odstraňovaním architektonických bariér, napr. ak sú priestory prístupné len pomocou schodiska, musí sa navrhnuť rampa alebo výťah (resp. doplnkové zdvihacie zariadenie). Rampa sa navrhuje len vtedy, ak je potrebné prekonať nižšie výškové rozdiely (odporúča sa na prekonanie výškového rozdielu max. 500 mm). Ak je výškový rozdiel vyšší, odporúča sa doplniť schodisko zvislým zdvihacím zariadením, ak to priestorové pomery umožňujú. K ekonomicky náročným riešeniam patria aj ďalšie stavebné úpravy, napríklad výmena existujúcej výťahovej kabíny, ktorá nespĺňa priestorové požiadavky, vytvorenie bezbariérovej toalety, vytvorenie vyhradených miest v stúpajúcom hľadisku auly alebo auditoria, ale aj úpravy exteriéru, vytvorenie vyhradených parkovacích miest a pod. Menej ekonomicky náročné úpravy súvisia s doplnením chýbajúcich madiel na schodiskách, držadiel v bezbariérových toaletách alebo opatrenia, ktoré zlepšujú orientáciu študentov so zrakovým postihnutím. Vypracovanie evakuačného plánu osôb so špecifickými potrebami a zakúpenie evakuačnej stoličky možno takisto považovať za ekonomicky nenáročné opatrenie.“ (Holenová, R., Univerzita Komenského v Bratislave. 2015).

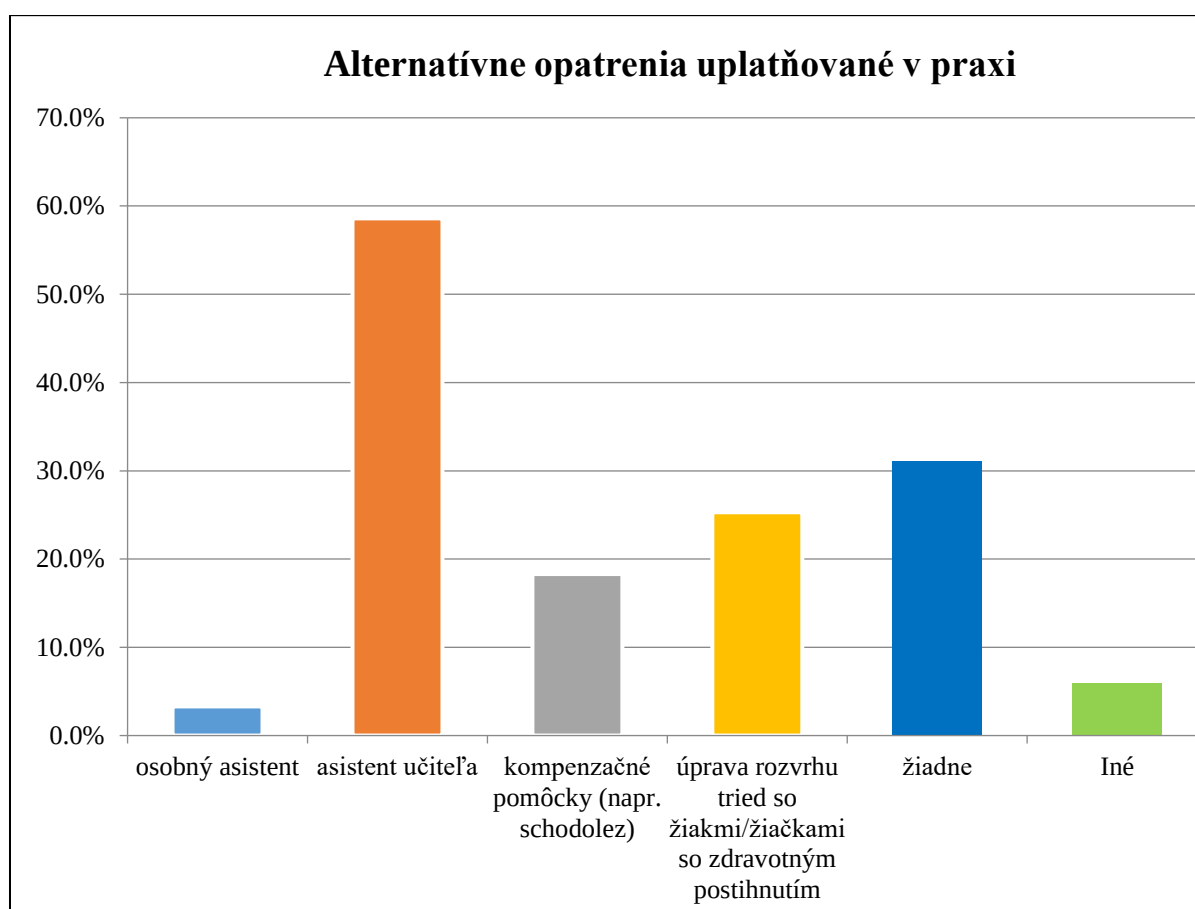
Číselné ukazovatele týkajúce sa aktuálnych priestorových prekážok a nedostatkov pre žiakov a žiačky s obmedzenou schopnosťou pohybu a orientácie v základných školách sú vysoké. Až 50,7 % (138) základných škôl informovalo o priestorových prekážkach v rámci interiéru budov, 36,4 % (99) základných škôl označilo za túto prekážku vstup do budovy školy. Z celkového počtu 273 respondentov v 41 prípadoch (15,1 %) sa nedostatky spájajú s vonkajším areálom školy a v 39 prípadoch (14,3 %) s komunikáciou (chodník a miesta na parkovisku určenom pre autá osôb s obmedzenou schopnosťou pohybu a orientácie). 8,8 % (24) základných škôl informovalo o iných prekážkach, pričom však v prevažnej väčšine za takúto prekážku označili množstvo schodov v interiéri budovy školy. 27,2 % (74) základných škôl uviedlo, že neeviduje žiadne aktuálne prekážky a nedostatky pre žiakov a žiačky s obmedzenou schopnosťou pohybu a orientácie. (viď Graf 20)



Graf 20: Aktuálne priestorové prekážky a nedostatky pre žiakov a žiačky s obmedzenou schopnosťou pohybu a orientácie v škole

S cieľom zabezpečiť prístupnosť výchovno-vzdelávacieho procesu v základných školách aj žiakom a žiačkam s obmedzenou schopnosťou pohybu a orientácie, základné školy

pristúpili k prijímaniu alternatívnych opatrení. Až 58,6 % (160) základných škôl informovalo o pôsobení asistenta učiteľa³¹⁰, 25,3 % (69) základných škôl upravilo rozvrh tried so žiakmi a žiačkami so zdravotným postihnutím. 18,3 % (50) základných škôl využíva kompenzačné pomôcky (napr. schodolez). V 9 prípadoch z celkového počtu 273 základných škôl (t. j. 3,3 %) základné školy informovali o pôsobení osobného asistenta. Základné školy taktiež informovali o alternatívnych opatreniach, ktoré spočívali napr. v umiestnení kmeňovej triedy žiaka s obmedzenou schopnosťou pohybu a orientácie v prízemí budovy a individuálnom vzdelávaní žiaka/žiačky, tzn. oslobodení od povinnosti dochádzať do základnej školy. (viď Graf 21)



Graf 21: Alternatívne opatrenia uplatňované v praxi

Napriek pomerne priaznivej legislatíve upravujúcej podmienky prístupnosti budov v praxi v ktorých sa realizuje výchovno-vzdelávací proces, jej reflexia v je neuspokojivá.

³¹⁰ V zmysle § 4a ods. 4 písm. d) zákona č. 597/2003 Z. z. o financovaní základných škôl, stredných škôl a školských zariadení, MŠVVaŠ SR prideluje zriaďovateľovi verejnej školy finančné prostriedky na osobné náklady asistentov učiteľa pre žiakov so zdravotným znevýhodnením podľa bariér, ktoré žiak nedokáže prekonať bez pomoci z dôvodu zdravotného znevýhodnenia; za bariéry sa považujú najmä dorozumievacie ťažkosti, problémy s orientáciou v priestore, stavebné prekážky a neschopnosť adaptácie.

Výsledky vyplývajúce z odpovedí respondentov totiž potvrdzujú vysoké percentá základných škôl, ktoré nespĺňajú kritériá bezbariérovosti ustanovené vyhláškou o technických požiadavkách. Hoci základné školy pristupujú k vykonávaniu stavebno-technických úprav realizovaných za účelom debarierizácie ako aj prijímaniu alternatívnych opatrení, stále dochádza k situáciám, kedy je neprístupnosť budov škôl dôvodom neprijatia dieťaťa so zdravotným postihnutím na výchovno-vzdelávací proces. Stredisko hodnotí túto situáciu ako neprijateľnú, nakoľko porušuje ľudské práva osôb so zdravotným postihnutím. Je neprípustné, aby bol deťom s obmedzenou schopnosťou pohybu a orientácie sťažený, prípadne znemožnený prístup k základnému vzdelaniu výlučne z dôvodu absencie vhodných stavebno-technických úprav budov škôl. Tieto deti majú právo na vytvorenie takých podmienok, ktoré umožnia ich výchovu a vzdelávanie na rovnom základe spolu s ostatnými deťmi, a to bez akejkoľvek diskriminácie.

Za predpokladu, že budova školy nespĺňa podmienky bezbariérového prístupu určené vyhláškou o technických požiadavkách, je nevyhnutné pristúpiť k posúdeniu možnosti zavedenia primeraných úprav vo vzťahu ku konkrétnemu posudzovanému prípadu zdravotného postihnutia žiaka, alebo žiačky. Podľa Dohovoru o ZP, diskriminácia na základe zdravotného postihnutia zahŕňa všetky formy diskriminácie, vrátane odmietnutia primeraných úprav. Za primerané úpravy pritom nemožno automaticky považovať všetky všeobecné požiadavky na personálne, materiálne, či priestorové podmienky bez ich konkretizácie na každý jednotlivý prípad. Stanovenie nadbytočných priestorových, materiálnych, personálnych podmienok bez ich riadneho zdôvodnenia je porušením zákazu diskriminácie. Požiadavka na zabezpečenie primeraných úprav totiž sleduje cieľ inklúzie žiakov a žiačok so zdravotným postihnutím a zjednodušenie ich prístupu k základným právam. Nadbytočné úpravy naopak vytvárajú bariéry v uplatňovaní ich práv, čím sa dosahuje presný opak zamýšľaného cieľa.³¹¹

V prípade existujúcich bariér brániacich prístupnosti základných škôl by bolo vhodné nastaviť presný časový rámec a spôsob monitorovania ich odstránenia, aby bola dosiahnutá plná prístupnosť všetkých základných škôl.

Nemožno opomenúť ani skutočnosť, že v základných školách je nesmierne dôležité zabezpečiť prístupnosť pre žiakov a žiačky s iným, ako telesným postihnutím. Čl. 9 Dohovoru o ZP ustanovuje, že budovy a iné miesta prístupné verejnosti, tzn. aj základné školy, by mali mať systém značiek v Braillovom písme a ľahko čitateľnej a zrozumiteľnej forme, pričom je potrebné zabezpečiť živú asistenciu a sprostredkovanie, vrátane sprievodcov, predčítateľov

³¹¹ Rozsudok Najvyššieho súdu SR, sp. zn. 7Szo/83/2014 zo dňa 24. septembra 2015. Dostupný na: <https://ispis.sk/judikatura/7Szo83/2014>

a profesionálnych tlmočníkov posunkovej reči za účelom uľahčenia prístupnosti. Bez takého značenia a podporných služieb môžu byť orientácia a pohyb v budovách pre mnohých žiakov a žiačky so zdravotným postihnutím sťažené, či znemožnené.

Je nevyhnutné, aby budovy škôl spĺňali podmienky prístupnosti bez ohľadu na skutočnosť, či sa v konkrétnom čase na výchovno-vzdelávacom procese zúčastňuje aj žiak alebo žiačka so zdravotným postihnutím, alebo nie. Za predpokladu, že by bola zabezpečená prístupnosť na všetkých základných školách, žiaci a žiačky so zdravotným postihnutím by neboli nútení pri výbere základnej školy prihliadať prioritne na kritérium bezbariérovosti, alebo kvality poskytovania podpory pri vzdelávaní, ale mohli by prihliadať aj na iné kritériá, ako napr. kvalifikácia pedagogických učiteľov, hodnotenie a motivácia žiakov, vybavenie školy, mimoškolské aktivity, výučba cudzích jazykov, IT výučba, a pod.

Stredisko zároveň zdôrazňuje, že výchovno-vzdelávacie inštitúcie nie sú navštevované výlučne osobami, ktoré sa podieľajú na výchovno-vzdelávacom procese v postavení žiakov či žiačok. Okruh osôb, pre ktoré musí byť zabezpečená bezbariérovosť budov základných škôl je podstatne širší, vzťahuje sa aj napr. na pedagogických a nepedagogických zamestnancov základných škôl, ktorí taktiež, ako osoby so zdravotným postihnutím môžu vyžadovať zabezpečenie prístupnosti.

Prístupné edukačné prostredie možno vytvoriť implementovaním princípov univerzálneho navrhovania pri tvorbe prostredia škôl. Dôležitú úlohu má aj pedagogický aspekt univerzálnej prístupnosti edukačného prostredia. Uvedené tvrdenie vychádza zo skutočnosti, že mladí ľudia sú väčšmi vychovávaní prostredníctvom príkladov než výučbou. To vedie k záverom, podľa ktorých segregáčné (bariérové) prostredie učí akceptovať segregáciu a naopak, inkluzívne prostredie vedie k osvojeniu si inkluzívnych postojov.³¹²

Žiaci a žiačky základných škôl sa ako deti radia do jednej z najzraniteľnejších skupín obyvateľstva. Zraniteľnosť týchto detí je navyše umocnená existenciou ich zdravotného postihnutia. Stredisko na záver zdôrazňuje, že v rámci problematiky prístupnosti výchovno-vzdelávacieho procesu na základných školách je potrebné brať na zreteľ aj skutočnosť, že SR, ako zmluvná strana Dohovoru o právach dieťaťa³¹³ uznáva, že duševne alebo telesne postihnuté dieťa má požívať plný a riadny život v podmienkach zabezpečujúcich dôstojnosť, podporujúcich sebadôveru a umožňujúcich aktívnu účasť v spoločnosti.³¹⁴ Tak, ako vyplýva

³¹² HOLENOVÁ, R., Architektonické bariéry vo vysokoškolskom prostredí a opatrenia na predchádzanie ich vzniku, Univerzita Komenského v Bratislave. 2015.

³¹³ Bližšie pozri indikátor PVS01Štatút ratifikácie medzinárodných dokumentov garantujúcich právo na vzdelanie a Metadátový hárok k PVS01 na s. 227 alebo v „Správa o LP za rok 2019: Metodika“.

³¹⁴ Čl. 23 ods. 1 Dohovoru o právach dieťaťa.

z čl. 3 ods. 1 Dohovoru o právach dieťaťa, záujem dieťaťa musí byť prvoradým hľadiskom pri akejkoľvek činnosti týkajúcej sa detí, nech už uskutočňovanej verejnými alebo súkromnými zariadeniami sociálnej starostlivosti, súdmi, správnymi alebo zákonodarnými orgánmi.

5.2 Inkluzívne vzdelávanie žiakov so zdravotným postihnutím

V oblasti inkluzívneho vzdelávania žiakov so zdravotným postihnutím Stredisko vyslovilo predbežný záver o nedostatku školských psychológov, logopédov, špeciálnych pedagógov, liečebných pedagógov, ako aj sociálnych pedagógov a asistentov učiteľa na základných školách, pričom uvedený záver sa na základe odpovedí v dotazníku potvrdil. V jednej z otázok základné školy uvádzali, či zamestnávajú vyššie uvedený odborný personál a v prípade, ak zamestnávajú, na aký úväzok a v ďalšej otázke základné školy uviedli nedostatok odborného personálu ako druhý najčastejší dôvod neprijatia žiaka so zdravotným postihnutím na základnú školu. Druhým predbežným záverom v tejto oblasti bola nedostatočná účasť pedagogických pracovníkov na profesijnom vzdelávaní zameranom na inkluzívne prostredie na školách a inkluzívne prístupy vo vzdelávaní, pričom pedagógovia sa zúčastnili najmä jednodňového profesijného vzdelávania. Uvedený predbežný záver sa taktiež potvrdil na základe výsledkov dotazníka o vzdelávaní.

Jednotnú definíciu pojmu „inkluzívne vzdelávanie“, ktoré v súčasnosti možno považovať za preferovanú formu vzdelávania, nemožno nájsť v akademickej literatúre ani v právnych predpisoch. V minulosti sa za inkluzívne vzdelávanie považoval najmä spôsob vzdelávania detí so zdravotným znevýhodnením spolu s ostatnými deťmi v bežnom vzdelávacom prúde. V súčasnej dobe je však inkluzívne vzdelávanie chápané oveľa širšie - ako vzdelávací prístup, ktorý podporuje a víta rôznosť medzi všetkými žiakmi, a to bez ohľadu na to či je dieťa „odlišné“ z dôvodu zdravotného znevýhodnenia, nadania, rasy, etnicity, náboženstva, pohlavia alebo sociálneho zázemia.³¹⁵

UNESCO definuje inkluzívne vzdelávanie ako všeobecný princíp - základné ľudské právo a základ pre spravodlivejšiu a rovnejšiu spoločnosť, ktorý by mal byť súčasťou každej vzdelávacej politiky a praxe. Podľa UNESCO je inkluzívne vzdelávanie opodstatnené z viacerých hľadísk:

³¹⁵ Ainscow, M. a César, M. (2006). Inclusive Education ten years after Salamanca: Setting the Agenda. European Journal of Psychology of Education, s. 231 – 238.

1. **Vzdelávacie hľadisko** - inkluzívne školy musia používať také techniky učenia, ktoré reagujú na individuálne odlišnosti, a preto z nich profitujú všetci žiaci.
2. **Sociálne hľadisko**: inkluzívne školy majú silu zmeniť postoje vo vzťahu k diverzite a tvoria základ pre spravodlivejšiu a nediskriminujúcu spoločnosť.
3. **Ekonomické hľadisko**: je menej nákladné zriaďovať školy, v ktorých sa môžu vzdelávať všetci žiaci spoločne, ako neustále otvárať nové školy zameriavajúce sa na rôzne skupiny detí.³¹⁶

Základným medzinárodným právnym dokumentom, ktorý explicitne garantuje právo na inkluzívne vzdelanie pre osoby so zdravotným postihnutím je Dohovor o ZP³¹⁷. SR sa jeho ratifikáciou zaviazala k plneniu čl. 24 ods. 1, v zmysle ktorého „*Zmluvné strany uznávajú právo osôb so zdravotným postihnutím na vzdelanie.*“ V zmysle čl. 24 ods. 2 písm. b) Dohovoru o ZP „*Pri realizácii tohto práva zmluvné strany zabezpečia, aby osoby so zdravotným postihnutím mali na rovnakom základe s ostatnými prístup k inkluzívnemu, kvalitnému a bezplatnému základnému a stredoškolskému vzdelaniu v spoločensťve, v ktorom žijú.*“

Za ďalšie dva základné medzinárodné právne dokumenty boja za inkluzívne vzdelávanie na svetovej scéne možno považovať Salamanskú deklaráciu (1994) a Akčný plán z Dakaru (2000). Salamanská deklarácia, ktorá bola prijatá na Svetovej konferencii o vzdelávaní detí so ŠVVP, a ktorú podpísalo 92 krajín vrátane SR a 25 medzinárodných organizácií, je považovaná za najdôležitejší politický dokument podporujúci inkluzívne vzdelávanie. Deklarácia vyzýva medzinárodné spoločenstvo, aby podporilo inkluzívne vzdelávanie prostredníctvom implementácie konkrétnych strategických zmien. V zmysle Salamanskej deklarácie „*inkluzívne školy poskytujú efektívne vzdelanie všetkým deťom, zlepšujú výkonnosť vzdelávacieho systému, sú nákladovo výhodnejšie a zároveň sú najúčinnším prostriedkom v boji proti diskriminačným postojom*“.³¹⁸

Na Salamanskú deklaráciu nadviazalo svojimi aktivitami UNESCO, ktoré od 90. rokov stojí na čele globálneho hnutia „Vzdelávanie pre všetkých“ („Education for all“). Toto hnutie prijalo v roku 2000 Dakarský akčný plán, ktorý obsahuje šesť základných cieľov naplnením ktorých má prísť k uspokojeniu vzdelávacích potrieb všetkých detí, mládeže

³¹⁶ UNESCO (2009). Policy Guidelines on Inclusion in Education. Paris: UNESCO. Dostupné na: unesdoc.unesco.org/images/0017/001778/177849e.pdf

³¹⁷ Bližšie pozri indikátor PVS01 Štatút ratifikácie medzinárodných dokumentov garantujúcich právo na vzdelanie, a Metadátový hárok k PVS01 Štatút ratifikácie medzinárodných dokumentov garantujúcich právo na vzdelanie na s. 227 alebo v „Správa o EP za rok 2019: Metodika“.

³¹⁸ Salamanská deklarácia (1994). Dostupné na: www.csie.org.uk/inclusion/unescosalamanca.shtml

a dospelých. V akčnom pláne je okrem iného uvedené, že „*inklúzia detí so ŠVVP musí byť integrálnou súčasťou vzdelávacích stratégií jednotlivých krajín*“.³¹⁹

Zo Salamanskej deklarácie a Dakarského akčného plánu vychádza pri svojej činnosti aj Európska agentúra pre rozvoj vzdelávania so špeciálnymi potrebami (ďalej len „Európska agentúra“), ktorá funguje od roku 1996. Európska agentúra vytvára priestor pre spoluprácu medzi ministerstvami školstva jednotlivých členských krajín. Jej hlavným cieľom je v zmysle čl. 2 Stanov Európskej agentúry zlepšovať vzdelávacie politiky týkajúce sa žiakov so ŠVVP, pričom sa zaoberá najmä otázkami súvisiacimi s rovnosťou príležitostí, dostupnosťou vzdelávania, inkluzívnym vzdelávaním a kvalitou vzdelávania zohľadňujúc pritom odlišnosti jednotlivých vzdelávacích systémov.³²⁰ Vo svojich výskumných projektoch sa Európska agentúra doteraz venovala najmä princípom, indikátorom, kvalite a vzdelávaniu učiteľov v oblasti inkluzívneho vzdelávania. Od roku 2012 je členom Európskej agentúry aj SR.

Na úrovni EÚ obsahuje čl. 26 Charty základných práv EÚ v znení „*Únia uznáva a rešpektuje právo osôb so zdravotným postihnutím využívať opatrenia, ktoré sú určené na zabezpečenie ich nezávislosti, sociálnej integrácie a integrácie v zamestnaní a účasti na spoločenskom živote*“ hlavnú zásadu legislatívnych a politických opatrení EÚ, ktoré sú zamerané na podporu plnohodnotnej inklúzie detí so zdravotným postihnutím. To sa premieta aj do Európskej stratégie pre oblasť zdravotného postihnutia na roky 2010 – 2020, ktorá podporuje inklúziu detí so zdravotným postihnutím do konvenčného vzdelávania.³²¹

Základným vnútroštátnym právnym predpisom, ktorý upravuje okrem iného vzdelávanie žiakov so zdravotným postihnutím je školský zákon. V zmysle § 94 ods. 1 písm. b) školského zákona výchova a vzdelávanie detí so zdravotným znevýhodnením a žiakov so zdravotným znevýhodnením sa uskutočňuje v ostatných školách podľa tohto zákona 1. v špeciálnych triedach, ktoré sa zriaďujú spravidla pre deti s rovnakým druhom zdravotného znevýhodnenia alebo žiakov s rovnakým druhom zdravotného znevýhodnenia; - 2. v triedach alebo výchovných skupinách spolu s ostatnými deťmi alebo žiakmi školy³²².

³¹⁹ Dakarský akčný plán (2000), s. 15. Dostupné na: unesdoc.unesco.org/images/0012/001211/121147e.pdf

³²⁰ European Agency for Development in Special Needs Education. Articles of Association. Dostupné na: https://www.european-agency.org/sites/default/files/articles_of_association_2018.pdf

³²¹ Európska komisia, 2010. Oznámenie Komisie Európskemu parlamentu, Rade, Európskemu hospodárskemu a sociálnemu výboru a Výboru regiónov - Európska stratégia pre oblasť zdravotného postihnutia 2010 – 2020: obnovený záväzok vybudovať Európu bez bariér (KOM/2010/0636). Dostupné na: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SK/TXT/?uri=CELEX:52010DC0636>

³²² Bližšie pozri indikátor PVS03 Platnosť a dostatočný rozsah národnej legislatívy, ktorá upravuje implementáciu práva na vzdelávanie, a Metadátovej hárok k PVS03 Platnosť a dostatočný rozsah národnej legislatívy, ktorá upravuje implementáciu práva na vzdelávanie na s. 227 alebo v „Správa o LP za rok 2019: Metodika“.

MŠVVaŠ SR vyjadruje podporu inkluzívnemu vzdelávaniu prostredníctvom Pedagogicko-organizačných pokynov na školský rok 2019/2020 (ďalej len „pedagogicko-organizačné pokyny“), v zmysle ktorých sa pri podpore inkluzívneho vzdelávania odporúča uplatňovaním vhodných pedagogických a odborných intervencií realizovať inkluzívne vzdelávanie detí a žiakov, u ktorých je takéto vzdelávanie vhodné, vo všetkých materských školách, základných školách a stredných školách, t. j. verejných, súkromných a cirkevných s využitím špecifických metód výučby a podporných opatrení. Pri zavádzaní inkluzívneho vzdelávania vytvárať inkluzívne tímy, ktoré sú zložené z pedagogických zamestnancov a odborných zamestnancov. Implementovať princípy inklúzie a vytvárať klímu školy pre vzájomnú spoluprácu. Pedagogickú diagnostiku orientovať hlavne na zohľadňovanie skrytého potenciálu vo vzdelávaní, identifikovanie bariér a nerovností vo vzdelávaní a ich následné odstraňovanie a identifikovanie rizikových faktorov.³²³

V pedagogicko-organizačných pokynoch sa ďalej uvádza v školách a školských zariadeniach dôsledne uplatňovať zákaz všetkých foriem diskriminácie. Eliminovať nežiaduce javy, akými je priestorové, organizačné, fyzické a symbolické vylúčenie alebo oddelenie detí a žiakov so znevýhodnením od ostatných detí a žiakov. Vytvárať vhodné podmienky na ich vzdelávanie v školách a triedach spolu s majoritnou populáciou. Podporovať povedomie o schopnostiach a prínose osôb so zdravotným postihnutím, podporovať uznávanie zručností, predností a schopností osôb so zdravotným postihnutím, ako aj ich prínosu pre pracovisko a trh práce.³²⁴

V pedagogicko-organizačných pokynoch sa taktiež upriamuje pozornosť na povinnosť dodržiavania ustanovení Dohovoru o ZP³²⁵, ktorého prijatím SR uznala právo osôb so zdravotným postihnutím na vzdelanie bez diskriminácie a na základe rovnakých príležitostí v začleňujúcom vzdelávacom systéme na všetkých úrovniach vrátane celoživotného vzdelávania. Žiakom so zdravotným znevýhodnením sa má umožniť aj v čase mimo vyučovania používanie kompenzačných špeciálnych učebných pomôcok a iných pomôcok a poskytovať im primerané úpravy v súlade s ich individuálnymi potrebami. V záujme skvalitnenia podmienok pre výchovu a vzdelávanie žiakov, ktorí nedokážu prekonať bariéry plynúce z ich zdravotného znevýhodnenia sa odporúča v súlade s právnymi predpismi

³²³ 1.5.4 Inkluzívne vzdelávanie, Pedagogicko-organizačné pokyny na školský rok 2019-2020, MŠVVaŠ SR, Bratislava 2019. Dostupné na: <https://www.minedu.sk/data/att/14770.pdf>

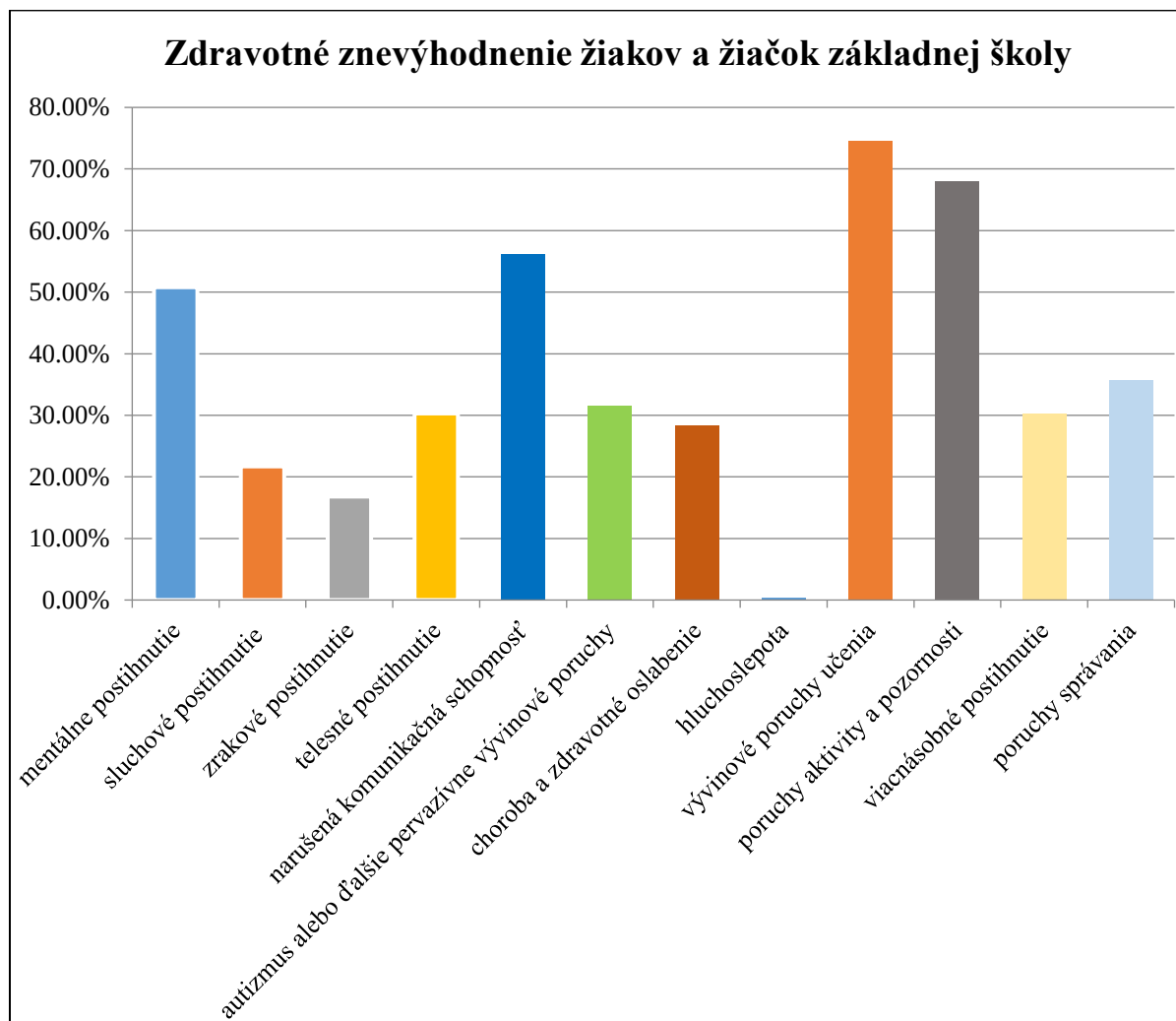
³²⁴ 1.5.4.3 Antidiskriminácia, Pedagogicko-organizačné pokyny na školský rok 2019-2020, MŠVVaŠ SR, Bratislava 2019. Dostupné na: <https://www.minedu.sk/data/att/14770.pdf>

³²⁵ Bližšie pozri indikátor PVS01 Štatút ratifikácie medzinárodných dokumentov garantujúcich právo na vzdelanie, a Metadátový hárok k PVS01 Štatút ratifikácie medzinárodných dokumentov garantujúcich právo na vzdelanie na s. 227 alebo v „Správa o LP za rok 2019: Metodika“.

zabezpečiť asistenta učiteľa, pomocného vychovávateľa a vytvoriť odbornú personálnu podporu prostredníctvom pracovných miest pre odborných zamestnancov.³²⁶

Prostredníctvom dotazníka o vzdelávaní Stredisko zisťovalo situáciu v predmetných oblastiach na základných školách v školskom roku 2018/2019 a zároveň monitorovalo ako sa v základných školách dodržiava vyššie uvedená medzinárodná a vnútroštátna právna úprava vrátane pedagogicko-organizačných pokynov a odporúčaní. Ako už bolo vyššie uvedené, počet respondentov resp. základných škôl, ktoré dotazník vyplnilo bolo 273 (12,5 % návratnosť z celkového počtu 2182 oslovených základných škôl v SR).

Stredisko sa dopytovalo, aké konkrétne zdravotné znevýhodnenie majú žiaci/žiačky so zdravotným postihnutím, ktoré navštevujú základnú školu. (viď Graf 22)

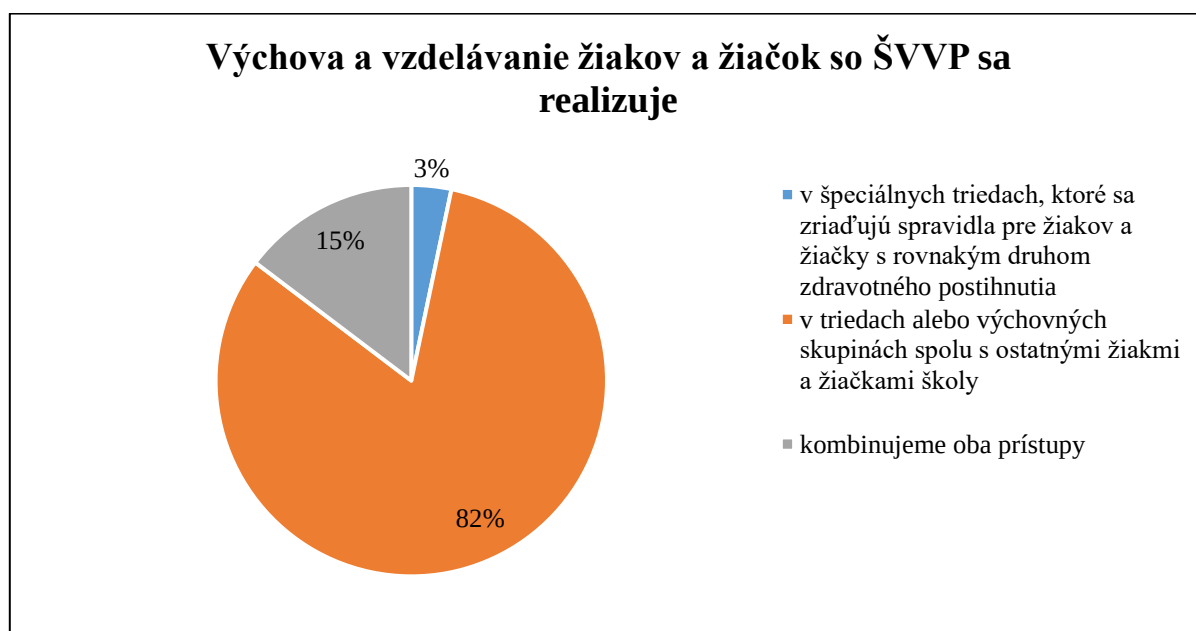


Graf 22: Zdravotné znevýhodnenie žiakov a žiačok základnej školy

³²⁶ 1.5.5 Deti a žiaci so špeciálnymi výchovno-vzdelávacími potrebami, Pedagogicko-organizačné pokyny na školský rok 2019-2020, MŠVVaŠ SR, Bratislava 2019. Dostupné na: <https://www.minedu.sk/data/att/14770.pdf>

Z uvedeného celkového počtu 273 respondentov 182 základných škôl (74,6 %) uviedlo, že ich základné školy navštevujú žiaci/žiačky s vývinovými poruchami učenia. 166 základných škôl z celkového počtu opýtaných (68 %) uviedlo, že ich základné školy navštevujú žiaci/žiačky s poruchami aktivity a pozornosti. 137 základných škôl (56,1 %) uviedlo, že ich základné školy navštevujú žiaci/žiačky s narušenou komunikačnou schopnosťou. 124 respondentov (50,8 %) uviedlo, že ich základné školy navštevujú žiaci/žiačky s mentálnym postihnutím. Ďalej nasledovalo 87 základných škôl (35,7 %) so žiakmi/žiačkami s poruchami správania, 77 základných škôl (31,6 %) so žiakmi/žiačkami s autizmom alebo ďalšími pervazívnymi vývinovými poruchami. 74 základných škôl (30,3 %) eviduje žiakov/žiačky s viacnásobným postihnutím a zároveň rovnaký počet respondentov uviedlo, že ich základné školy navštevujú žiaci/žiačky s telesným postihnutím. 69 základných škôl (28,3 %) uviedlo, že ich základné školy navštevujú žiaci/žiačky s chorobou a zdravotným oslabením. 53 základných škôl (21,7 %) uviedlo, že ich základné školy navštevujú žiaci/žiačky so sluchovým postihnutím. 41 základných škôl (16,8 %) navštevovali v školskom roku 2018/2019 žiaci/žiačky so zrakovým postihnutím. Iba 1 základnú školu navštevovali v školskom roku 2018/2019 žiaci/žiačky, ktoré sú hluchoslepé. Na základe týchto výsledkov možno uviesť, že väčšina základných škôl v SR eviduje žiakov a žiačky, ktorí majú zdravotné znevýhodnenie.

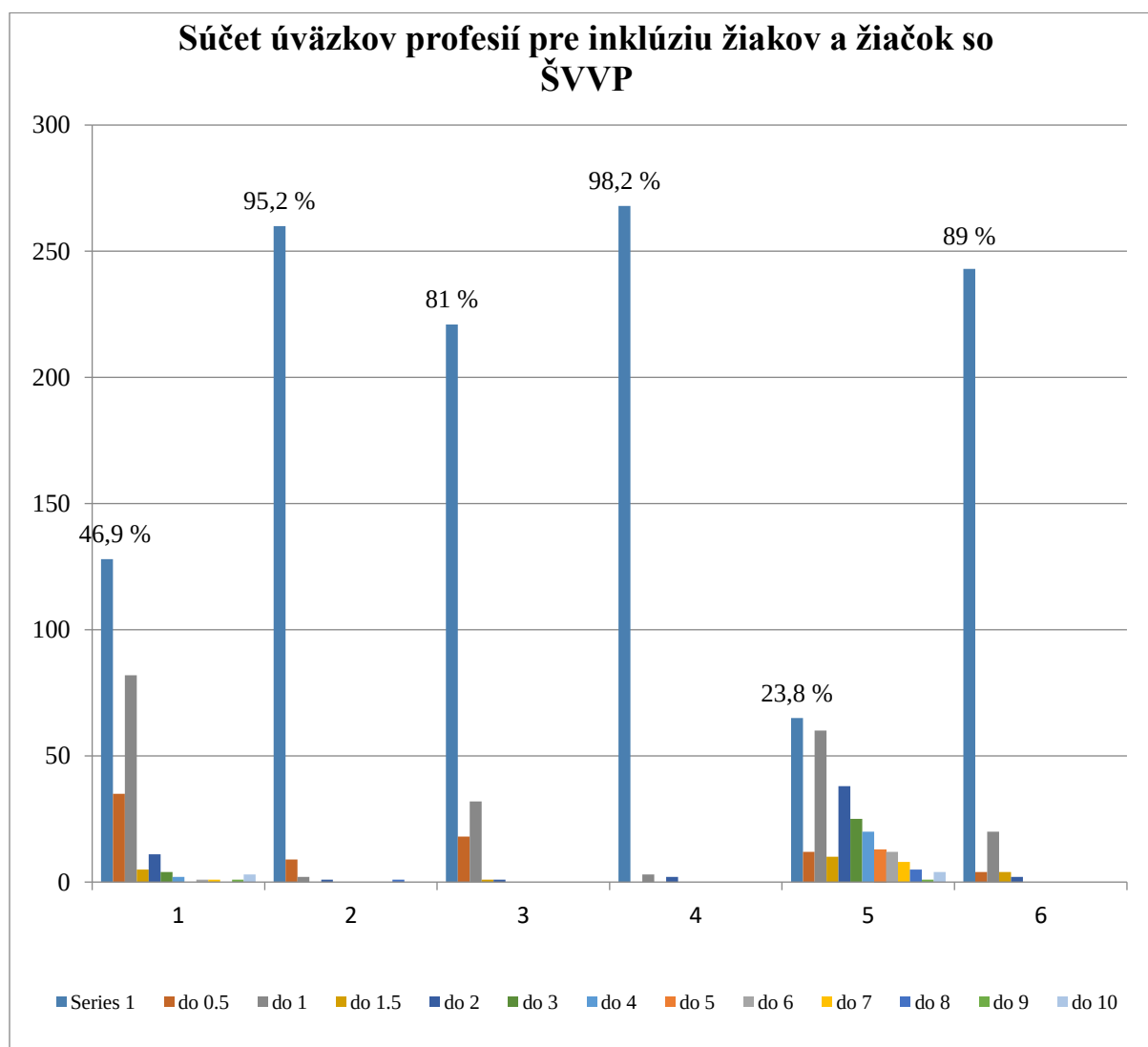
Stredisko sa prostredníctvom dotazníka o vzdelávaní taktiež dopytovalo ako sa v základných školách realizuje výchova a vzdelávanie žiakov/žiačok so ŠVVP. (viď Graf 23)



Graf 23: Výchova a vzdelávanie žiakov a žiačok so ŠVVP potrebami sa realizuje

Z odpovedí základných škôl vyplynulo, že v školskom roku 2018/2019 224 respondentov (82,1 %), realizovalo výchovu a vzdelávanie žiakov/žiačok so ŠVVP v triedach alebo výchovných skupinách spolu s ostatnými žiakmi a žiačkami školy, 9 základných škôl (3,3 %) tak robilo v špeciálnych triedach, ktoré sa zriaďujú spravidla pre žiakov/žiačky s rovnakým druhom zdravotného postihnutia. 40 základných škôl (14,7 %) kombinovalo oba vyššie uvedené prístupy. Uvedený výsledok možno považovať za pozitívne prekvapivý vo vzťahu k inkluzívnemu vzdelávaniu v základných školách.

Stredisko sa zároveň dopytovalo na súčet úväzkov profesií pre inklúziu žiakov/žiačok so ŠVVP. (viď Graf 24)



Graf 24: Súčet úväzkov profesií pre inklúziu žiakov a žiačok so ŠVVP

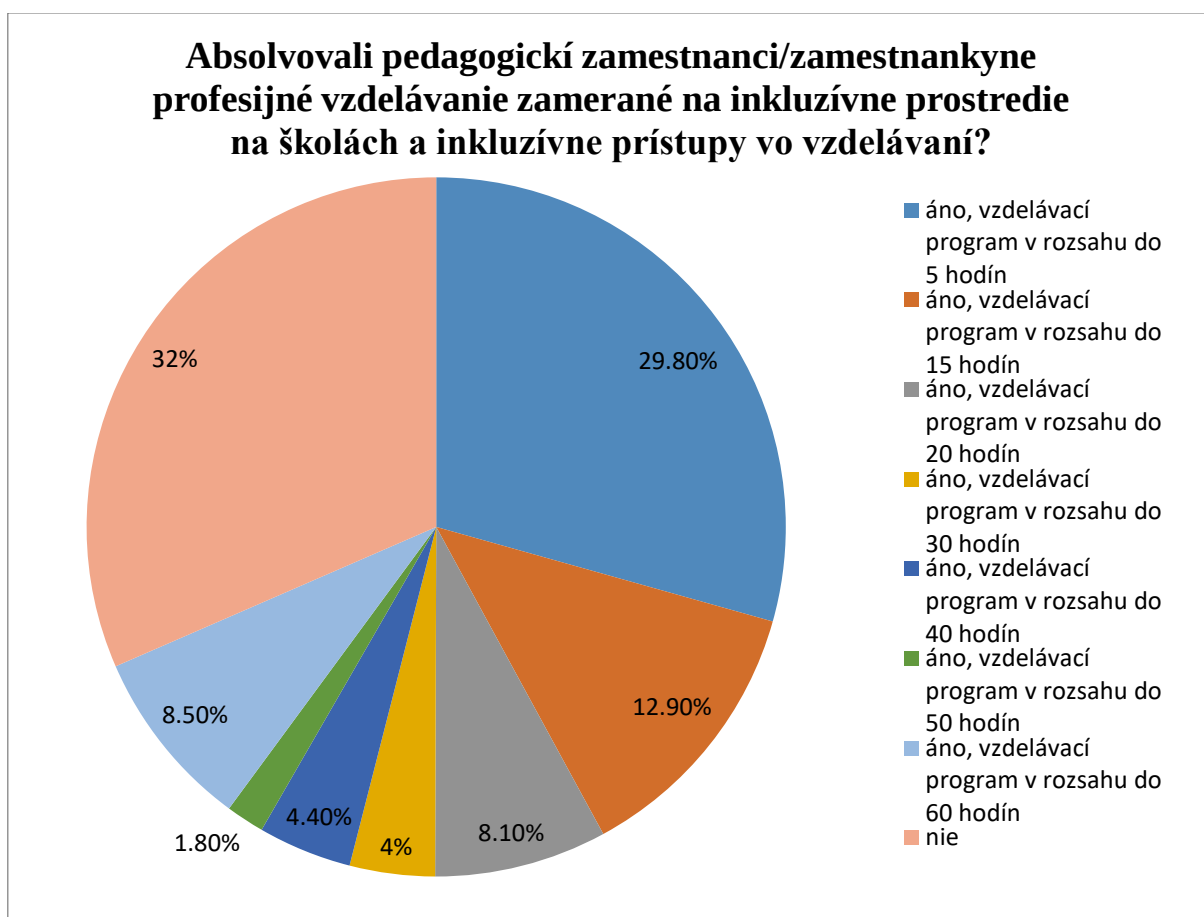
Označenie pod grafom v znení „Series 1“ znamená, že súčet úväzkov profesií pre inklúziu žiakov/žiačok so ŠVVP je 0. Prvé stĺporadie v grafe ukazuje súčet úväzkov profesie špeciálneho pedagóga/pedagogičky. Druhé stĺporadie predstavuje súčet úväzkov profesie logopéda/logopedičky. Tretie stĺporadie v grafe ukazuje súčet úväzkov profesie školského psychológa/psychologičky. Štvrté stĺporadie uvádza súčet úväzkov profesie liečebného pedagóga/pedagogičky. Piate stĺporadie vyjadruje súčet úväzkov profesie asistenta/asistentky učiteľa. Posledné a zároveň šieste stĺporadie predstavuje súčet úväzkov profesie sociálneho pedagóga/pedagogičky.

Z grafu možno vidieť, že veľká väčšina základných škôl nezamestnáva vyššie uvedené profesie pre inklúziu žiakov/žiačok so ŠVVP. Z grafu je zároveň možné dedukovať, že v prípade, že základné školy zamestnávajú vyššie uvedené profesie, súčet úväzkov jednotlivých profesií na základných školách je vo väčšine prípadov do 1. Vyššie uvedené výsledky súčtu úväzkov profesií pre inklúziu žiakov so ŠVVP považuje Stredisko za nedostatočné vzhľadom k percentuálnemu výsledku žiakov so zdravotným znevýhodnením, ktorí sa vzdelávajú v základných školách.

Stredisko sa taktiež dopytovalo aké prekážky bránili v školskom roku 2018/2019 prípadnému neprijatiu dieťaťa so zdravotným postihnutím na výchovno-vzdelávací proces v škole. Výsledky odpovede na túto otázku sú podrobne uvedené v podkapitole 5.1 Debarierizácia škôl v Grafe 16. Výsledok najčastejšej odpovede na uvedenú otázku v znení „žiadne“ Stredisko pozitívne prekvapil, avšak druhou najčastejšou odpoveďou bol práve nedostatok odborného personálu, v čom sa Stredisku potvrdila stanovená hypotéza o nedostatku školských psychológov, logopédov, špeciálnych pedagógov, liečebných pedagógov, ako aj sociálnych pedagógov a asistentov učiteľa na základných školách, vyslovený v úvode tejto podkapitoly.

V odpovedi na otázku, či absolvovali pedagogickí zamestnanci/zamestnankyne profesijné vzdelávanie zamerané na inkluzívne prostredie na školách a inkluzívne prístupy vo vzdelávaní (viď Graf 25), až 87 základných škôl (32 %) uviedlo, že neabsolvovali. Najčastejším odôvodnením tejto odpovede bolo, že základné školy nemali možnosť ponuky, ďalej nepovažovali to za potrebné alebo nebol záujem. Menej častým odôvodnením bolo, že pedagógovia absolvovali iné programy v iných oblastiach v súlade s potrebami školy, na škole nemajú žiakov so zdravotným znevýhodnením, na škole zamestnávajú špeciálnych pedagógov/pedagogičky, školy rešpektujú odporúčania centier pedagogicko-psychologického poradenstva a prevencie, školy plánujú a majú záujem takéto vzdelávanie realizovať v blízkej budúcnosti, bolo by obtiažne zabezpečiť zastupovanie a z organizačných dôvodov.

81 základných škôl, čo predstavuje 29,8 %, absolvovalo vzdelávací program v rozsahu do 5 hodín, kedy sa jedná o jednoduchové vzdelávania. 57 základných škôl (21 %) absolvovalo vzdelávací program v rozsahu do 20 hodín, čo predstavujú dvojdnové alebo víkendové vzdelávania. 51 základných škôl (18,7 %) absolvovalo vzdelávací program v rozsahu do 60 hodín, čo predstavujú niekoľko dňové vzdelávania. Stredisko odôvodňuje uvedený percentuálny výsledok, v rámci ktorého väčšina respondentov absolvovala jednoduchové profesijné vzdelávanie faktom, že v prípadoch absolvovania uvedeného vzdelávania sa vyskytuje problém so zastupovaním pedagógov zúčastňujúcich sa profesijného vzdelávania.



Graf 25: Absolvovali pedagogickí zamestnanci/zamestnankyne profesijné vzdelávanie zamerané na inkluzívne prostredie na školách a inkluzívne prístupy vo vzdelávaní?

Stredisko sa so žiadosťou o poskytnutie informácií v oblasti inkluzívneho vzdelávania žiakov so zdravotným znevýhodnením obrátilo taktiež na MŠVVaŠ SR. MŠVVaŠ SR vo svojej odpovedi uviedlo, že v rámci výzvy na podávanie žiadostí o financovanie rozvojového projektu „Zvýšenie efektivity vzdelávania žiakov so zdravotným znevýhodnením 2018“ bolo podporených 13 projektov s celkovou sumou 71 652 eur. V rámci výzvy „Zvýšenie efektivity

vzdelávania žiakov so zdravotným znevýhodnením 2019“ bolo podporených 15 projektov s celkovou sumou 73 000 eur. V rámci výzvy „Psychologické a špeciálnopedagogické poradenstvo 2018“ bolo podporených 14 projektov s celkovou sumou 29 779 eur. V rámci výzvy „Psychologické a špeciálnopedagogické poradenstvo 2019“ bolo podporených 14 projektov s celkovou sumou 30 000 eur. Celková suma normatívnych finančných prostriedkov vynaložených na rozpočet pripadajúci na individuálne začlenených žiakov pre rok 2019 predstavoval 143 615 411 eur.³²⁷ Do normatívne určených objemov finančných prostriedkov pre zriaďovateľov na rok 2019 bolo prirátané aj dofinancovanie osobných nákladov asistentov učiteľa pre žiakov so zdravotným znevýhodnením v celkovej sume 1 442 966 eur.³²⁸ Na základe uvedenej informácie MŠVVaŠ SR Stredisko pozitívne hodnotí zvýšený počet podporených projektov spolu s finančnými prostriedkami v rámci výziev v priebehu rokov 2018 a 2019.

5.3 Segregácia vo vzdelávaní rómskych žiakov a žiačok

Segregácia v školách je pretrvávajúcim javom v slovenskom školstve, osobitne v základných školách. Od nej sa potom odvíja ďalší vzdelanostný vývoj, predovšetkým žiakov a žiačok rómskej populácie. Ten pokračuje aj v ich dospelosti v oblasti oveľa ťažšieho vstupu na trh práce, získaním a udrжанím si dostatočne kvalitnej pracovnej pozície a s ňou spojeného finančného zázemia. Vývoj v tomto smere na Slovensku nenesie znaky progresu. Napriek nepriaznivému vývoju situácie Stredisko považuje za nutné ďalej pokračovať v promočných, analytických a monitorovacích aktivitách. Akúkoľvek inú snahu ako neustále aktivity smerujúce k zlepšeniu nepovažuje za alternatívu. Segregácia v školách je jedným z najzávažnejších prejavov diskriminácie - nerovnakého zaobchádzania pri výkone práva na vzdelanie. Predstavuje serióznu prekážku dosiahnutia rovnosti príležitostí vo vzdelávaní izoláciou, oddeľovaním a zlyhávaním inklúzie, ktoré sa dotýka značného množstva detí.

Aj keď ide o pojem mimo zákonnej kodifikácie, možno akceptovať, že *„segregácia vo výchove a vzdelávaní rómskych detí je jav, ktorý v dôsledku ich etnickej príslušnosti (často v kombinácii so sociálnym znevýhodnením) vedie k ich priestorovému, organizačnému,*

³²⁷ Bližšie pozri indikátor PVP04 Verejné výdavky vynaložené na inklúziu individuálne začlenených žiakov (Celkový objem/podiel HDP), a Metadátový hárok k PVP04 Verejné výdavky vynaložené na inklúziu individuálne začlenených žiakov (Celkový objem/podiel HDP) na s. 227 alebo v „Správa o LP za rok 2019: Metodika“.

³²⁸ Informácie získané na základe zákona 211/2000 Z. z. o slobodnom prístupe k informáciám. Odpoveď MŠVVaŠ SR zo dňa 4. marca 2020.

*fyzickému a symbolickému vylúčeniu alebo oddeleniu od ostatných detí, čo má často za následok poskytovanie výchovy a vzdelávania za objektívne nižších kvalitatívnych podmienok vplyvujúcich na ich nedostatočný všestranný rozvoj osobnosti, ako aj nedostatočnú socializáciu a integráciu do spoločnosti. Ide o poskytovanie takej výchovy a vzdelávania, ktoré neslúžia najlepšiemu záujmu tejto cieľovej skupiny detí.*³²⁹ Najlepší záujem dieťaťa musí byť pritom prvoradým hľadiskom pri akýchkoľvek postupoch týkajúcich sa detí, či už vykonávaných verejnými alebo súkromnými zariadeniami sociálnej starostlivosti, súdmi, správnymi alebo zákonodarnými orgánmi.³³⁰ Školský systém SR pripúšťa zohľadňovať individuálne potreby a možnosti dieťaťa. Takýto prístup však vždy musí byť v súlade s najlepším záujmom každého dieťaťa. Pokiaľ prístup škôl k žiakom a žiačkam rómskeho etnika vytvára prekážky na dosiahnutie čo najlepšej úrovne a kvality ich výchovy a vzdelávania a neexistuje na to objektívny a skutočne racionálny dôvod, môžeme hovoriť o negatívnom jave segregácie.

V oblasti segregácie vo vzdelávaní rómskych žiakov a žiačok Stredisko pracovalo s hypotézami: nízka intenzita znižovania známych prípadov a celkovej etnickej segregácie v slovenskom základnom školstve, dôvodnosť zvyšovania finančných investícií a personálneho zabezpečenia výchovno-vzdelávacieho procesu a napokon potreba zvýšenia komunitnej práce a mechanizmov na podporu inkluzívneho vzdelávania. Všetky tri hypotézy sa preukázali ako dôvodné. Stredisko pri monitorovaní a hodnotení otázok segregácie dlhodobo spolupracuje so Štátnou školskou inšpekciou (ďalej len „ŠŠI“) v oblasti ochrany a podpory ľudských práv, osobitne v oblasti ochrany a monitorovania dodržiavania práv detí. Táto spolupráca sa zameriava na práva pri výchove a vzdelávaní detí so ŠVVP a pri vytváraní podmienok inkluzívneho vzdelávania pre žiakov zo sociálne znevýhodneného prostredia. Na základe toho ŠŠI informovala Stredisko o skutočnostiach zistených pri výkone školskej inšpekcie v roku 2019. Segregácia vo vzdelávaní v zistených prípadoch sa prejavovala v reálnom či symbolickom oddeľovaní konkrétne vymedzených skupín žiakov a žiačok od majority. ŠŠI aj v školskom roku 2018/2019 zistila uplatňovanie segregačných praktík vo vzdelávaní rómskych žiakov a žiačok. Konkrétne išlo o ďalej uvádzané prípady, ktoré Stredisko následne bližšie preskúmalo³³¹.

³²⁹ Kol.: Odpovede na otázky desegregácie rómskych žiakov vo vzdelávacom systéme na Slovensku. Bratislava: Nadácia otvorenej spoločnosti – OSF, 2011, str. 158. Dostupné na:

<http://www.eduroma.sk/publications/sk/desegregacia.pdf>

³³⁰ Čl. 3 ods. 1 Dohovoru OSN o právach dieťaťa.

³³¹ Na základe písomne doručených zistení ŠŠI listom číslo A/2019/002172/00465 zo dňa 24 júla 2019.

5.3.1 Základná škola Komenského 113, Lipany

Táto základná škola poskytovala výchovu a vzdelávanie 804 žiakom a žiačkam, z ktorých bolo podľa údajov poskytnutých riaditeľom školy 77 žiakov a žiačok z MRK. Škola mala zriadených spolu 37 tried, z toho 2 triedy nultého ročníka. Výchovno-vzdelávací proces žiakov nultého ročníka prebiehal výlučne na elokovanom pracovisku v priestoroch, v ktorých sa nachádzala aj materská škola a komunitné centrum, čím dochádzalo k priestorovému vyčleneniu týchto žiakov z MRK od ostatných žiakov školy. V 1. ročníku škola zriadila 5 tried, kde do triedy 1.A, 1.B a 1.C boli zaradení žiaci a žiačky z majority a do tried 1.D a 1.E výlučne žiaci zo sociálne znevýhodneného prostredia pochádzajúci z MRK. Zvolenou organizáciou vyučovania tak nebolo prihliadané na pomerné zastúpenie žiakov v daných ročníkoch a nezaistilo sa tak žiakom a žiačkam z MRK vzdelanie v triedach spolu s majoritnou populáciou.

Nultý ročník je prvý ročník povinnej školskej dochádzky a teda začiatok primárneho vzdelávania. Najviac detí nepripravených na vstup do prvého ročníka základnej školy pochádza zo sociálne znevýhodneného prostredia. Odklad začiatku plnenia povinnej školskej dochádzky nie je pre tieto deti prospešný, keďže dieťa naďalej ostáva v málo podnetnom prostredí. Nultý ročník základnej školy predstavuje formu vzdelávania šesťročných detí zo sociálne znevýhodneného prostredia, ktoré po posúdení príslušného centra pedagogicko-psychologického poradenstva a prevencie nie sú pripravené na vstup do prvého ročníka základnej školy.³³²

Aj keď nie je striktne určené, čo bude tvoriť obsah výchovno-vzdelávacieho procesu v nultom ročníku, jeho cieľom má byť odstránenie či aspoň zmiernenie nepripravenosti jeho detí na štandardný priebeh výchovno-vzdelávacieho procesu. Častokrát ide aj o zaostávanie v reči, jazykových a komunikačných schopnostiach, v jemnej motorike a grafomotorických zručnostiach, je potrebné posilnenie poznávacích procesov, sociálnej a emocionálnej zrelosti, pracovných a sebaobslužných návykov. Veľa z týchto aktivít a zručností si dieťa môže prehľbovať aj v rámci socializácie s inými žiakmi a žiačkami. Blízkosť komunitného centra a známe priestory materskej školy (u tých detí, ktoré ju v rámci pr-edškolskej výchovy navštevovali) môžu mať vplyv na lepšie zvládnutie prechodu medzi predprimárnym a primárnym vzdelávaním detí. Lokalizáciu výchovno-vzdelávacieho procesu žiakov nultého ročníka výlučne na elokovanom pracovisku mimo budovy základnej školy Stredisko ale aj tak

³³² Štátny pedagogický ústav: NULTÝ ROČNÍK Odporúčania k výchovno-vzdelávacej činnosti v nultom ročníku základnej školy. Bratislava, 2018.

nepovažuje za správnu.

Učiteľ si svoju činnosť v nultom ročníku má plánovať tak, aby zodpovedala špecifickým možnostiam žiakov v nultom ročníku v podmienkach danej školy. Čo najúspešnejšie zvládnutie nultého ročníka základnej školy vytvára predpoklad, že dieťa deficit svojej nepripravenosti čo najviac zníži a eliminuje. Na to je potrebné nielen vhodné obsahové a formálne nastavenie výchovno-vzdelávacieho procesu v nultom ročníku, ale aj priestorové začlenenie tried nultého ročníka do bežnej prevádzky základnej školy.

Rovnako za neprijateľné považuje Stredisko aj zaradovanie žiakov do tried prvého ročníka podľa etnického pôvodu. Aj podľa výroku rozsudku Okresného súdu Prešov spis. zn. 25C 133/2010 v konaní vo veci porušenia zákazu diskriminácie vo vzdelávaní, umiestňovanie detí rómskej etnickej príslušnosti do osobných tried v základnej škole porušuje zásadu rovnakého zaobchádzania a dochádza tak k diskriminácii rómskych detí z dôvodu ich etnickej príslušnosti.³³³ Takéto delenie tried spôsobuje nielen priestorové oddelenie celého výchovno-vzdelávacieho procesu žiakov a žiačok na etnickom princípe, ale často má ciele aj smerovať k odlišnému obsahu učiva a vyučovania ako takého. Rozčleňovanie žiakov a žiačok na schopnejších, naučiť sa veci štandardne a na menej schopných, u ktorých už prvej triedy má dochádzať k zníženým nárokom na obsah, rozsah a formu učiva, napriek prijatým vzdelávacím plánom, je neprijateľné. Takýto stav nesie znaky etnických predsudkov a stereotypov (nižšia inteligencia, menšia schopnosť učenia sa, odlišný vývoj), ktoré znevýhodňujú rómske deti v šanci získať základy kvalitného vzdelania potrebného na úspešné pokračovanie v ďalších vzdelávacích stupňoch.

5.3.2 Základná škola s materskou školou Š. Náhaliku, Liptovská Teplička

Základná škola poskytovala výchovu a vzdelávanie 289 žiakom, z ktorých bolo podľa údajov poskytnutých riaditeľkou školy 134 z MRK. Základná škola mala zriadených spolu 16 tried, z toho jednu triedu nultého ročníka a jednu triedu špeciálnu. V 1. ročníku škola zriadila 2 triedy. Do 1.A zaradila výlučne žiakov a žiačky z MRK, ktorí v nultom ročníku dosahovali menej uspokojivé výsledky, pričom k týmto žiakom boli priradení žiaci opakujúci prvý ročník. Do 1.B triedy boli zaradení žiaci a žiačky z majority aj minority, z ktorých 4 dosahovali v nultom ročníku dobré výsledky a trieda bola doplnená zo žiakov, ktorí prišli z materskej školy alebo z rodinného prostredia. Podobne aj v 6.ročníku škola zriadila 2 triedy,

³³³ Celé znenie rozsudku dostupné na: <https://www.poradna-prava.sk/sk/dokumenty/rozsudok-okresneho-sudu-presov-v-pripade-verejnej-zaloby-proti-zakladnej-skole-v-sarisskych-michalanoch/>

pričom do 6.A zaradila žiakov a žiačky z majority aj minority a do 6.B len žiakov a žiačky rómskeho etnika, z ktorých väčšina nedosahovala dostatočné výchovno-vzdelávacie výsledky. Zvolenou organizáciou vyučovania v základnej škole sa neprihliadalo na pomerné zastúpenie žiakov v daných ročníkoch a nezaistilo sa žiakom a žiačkam z MRK vzdelávanie v triedach spolu s majoritnou populáciou. Stredisko uvedenú situáciu hodnotí tak, že aj v danom prípade možno takéto rozdeľovanie žiakov a žiačok do ročníkov považovať za nerovnaké zaobchádzanie v prístupe ku vzdelaniu z antidiskriminačným zákonom chráneného dôvodu príslušnosť k národnosti alebo etnickej skupine. Aj keď nejde o prípad priamej diskriminácie, takýto postup školy napĺňa definíciu nepriamej diskriminácie podľa § 2a ods. 3 antidiskriminačného zákona.

Nepriama diskriminácia je navonok neutrálny predpis, rozhodnutie, pokyn alebo prax, ktoré znevýhodňujú alebo by mohli znevýhodňovať osobu v porovnaní s inou osobou; nepriama diskriminácia nie je, ak takýto predpis, rozhodnutie, pokyn alebo prax sú objektívne odôvodnené sledovaním oprávneného záujmu a sú primerané a nevyhnutné na dosiahnutie takého záujmu. V tomto prípade sa za neutralitu v praxi deklarovalo iné ako etnické rozlišovanie, a to rozlišovanie na základe dosiahnutých výchovno-vzdelávacích výsledkov. Stredisko však poukazuje na to, že takúto prax nie je možné akceptovať ako prax v najlepšom záujme každého dieťaťa. Pokiaľ navyše spôsobí výsledok vznik tried s jednostranným etnickým (rómskym) pôvodom, o to viac je neprijateľná.

Už z ústavného vymedzenia práva na vzdelanie vyplýva, že právo na vzdelanie a dosiahnutie čo jeho najvyššej úrovne a kvality má každý žiak a žiačka rovnaké. Aj školský zákon vymedzuje, že výchova a vzdelávanie sú založené okrem iných aj na princípoch rovnoprávnosti prístupu k výchove a vzdelávaniu so zohľadnením výchovno-vzdelávacích potrieb jednotlivca a jeho spoluzodpovednosti za svoje vzdelávanie a zákazu všetkých foriem diskriminácie a obzvlášť segregácie. To znamená, že je prípustné zohľadňovať výchovno-vzdelávacie potreby jednotlivca, o to aj z MRK, ale nie je možné cielene vytvárať z takýchto jednotlivcov etnicky homogénne vzdelávacie skupiny. Ak teda škola deklarovala, že sleduje oprávnený záujem oboch tried ako v prvom, tak aj v šiestom ročníku, s akcentom na doposiaľ dosiahnuté výchovno-vzdelávacie výsledky, Stredisko tento záujem hodnotí ako nelegitímny. Navyše je takýto nepriamy diskriminačný prístup aj neprimeraný, pretože generálne prezumuje, že deťom z majority sa čo do vzdelávacích výsledkov bude všetkým dariť lepšie ako rómskym deťom zaradeným do paralelných tried. Prehlbuje sa tým sociálne

znevýhodnenie, ktoré sa na Slovensku aktuálne dotýka 6,36 % žiakov a žiačok.³³⁴

5.3.3 Základná škola s materskou školou, Záhradnícka 83/19, Svinia

V tejto základnej škole sa poskytovala výchova a vzdelávanie 544 žiakom a žiačkam, ktorých 443 (81,4 %) pochádzalo z MRK. Žiaci boli zaradení do 51 tried, z ktorých bolo 28 špeciálnych tried (22 s variantom A, 6 s variantom B) pre žiakov a žiačky s mentálnym postihnutím. Z 23 bežných tried základnej školy boli do 7 tried zaradení výlučne žiaci a žiačky z majority, ktorých bolo na škole približne 18 %. Konkrétne do 2 tried so spojenými ročníkmi na prvom stupni a do 5 tried na 2. stupni (5.A, 6.A, 7.A, 8.A, 9.A), pričom v 7., 8. a 9. ročníku neboli zriadené paralelné triedy. Zvolenou organizáciou vyučovania neprihliadali v škole na pomerné zastúpenie žiakov a žiačok v daných ročníkoch a nezaistili žiakom a žiačkam z MRK vzdelávanie spolu s majoritnou populáciou.

Stredisko okrem argumentov o nezákonnosti takéhoto stavu obdobných ako v prípade Základnej školy s materskou školou Š. Nahálku, Liptovská Teplička poukazuje aj na alarmujúci pomer žiakov a žiačok z MRK a žiakov a žiačok z majority. Majorita je v prípade tejto základnej školy menšinou, čo je veľmi komplikovaný stav, ktorý plynutím času nastáva v stále väčšom a väčšom počte základných škôl v SR. Bližšie rozpracovaný príklad takéhoto stavu, jeho vývoja a perspektív, Stredisko spracovalo v Správe o LP za rok 2017 v prípade Základnej školy s materskou školou v Terne.³³⁵

Aj v aktuálnom prípade Základnej školy s materskou školou, Záhradnícka 83/19, Svinia je vyšší počet žiakov a žiačok z MRK určený nielen vyšším počtom detí rómskeho etnika v danom školskom obvode, ale aj odlivom žiakov a žiačok z majority pri nástupe či počas plnenia povinnej školskej dochádzky do iných základných škôl. Nižší pomer žiakov a žiačok z MRK inde sú ochotní rodičia žiakov a žiačok z majority uprednostniť aj za cenu vyšších nákladov a väčších časových strát na dochádzanie do vzdialenejších základných škôl. Dôsledky takejto praxe sú viditeľné aj v tom, že individuálne možnosti a priestor na naplnenie práva na vzdelanie a dosiahnutie čo jeho najvyššej úrovne a kvality majú žiaci a žiačky z MRK sťažené natoľko, že sa v 7., 8. a 9. ročníku nevzdelávajú.

Rozčleňovanie tried už od prvého stupňa na etnickom a s ním úzko spojenom výkonnostnom princípe má za následok plošné zhoršenie prístupu k právu na kvalitné

³³⁴ Bližšie pozri indikátor PVP03 Počet a pomerné zastúpenie detí zo znevýhodnených skupín v primárnom vzdelávaní na s. 227 alebo v „Správa o LP za rok 2019: Metodika“.

³³⁵ Stredisko, Správa o LP za rok 2017, Bratislava (2018), s. 57 – 60. Dostupné na: http://www.snspl.sk/CCMS/files/Spr%C3%A1va_o_%C4%BDP_2017_finalna_uprava.pdf

vzdelanie u celej marginalizovanej rómskej populácie. V týchto prípadoch je ťažko možné očakávať od školy jednorazovú nápravu. Je potrebné, aby MŠVVaŠ SR v súčinnosti so školami, zriaďovateľmi škôl a ďalšími miestnymi orgánmi štátnej správy v školstve flexibilne zohľadňovali demografický vývoj a etnické zloženie populačných ročníkov pri úpravách školských obvodov. Aktivita na realizáciu takýchto opatrení je však v SR dlhodobo veľmi nízka. Na tieto nedostatky dlhodobo upozorňuje okrem Strediska aj občiansky sektor³³⁶, avšak doposiaľ bez výraznejšieho posunu.

5.3.4 Základná škola s materskou školou, Hlavná 369/91, Hrabušice

V tejto základnej škole sa poskytuje vzdelávanie 414 žiakom a žiačkam, z nich bolo 182 žiakov a žiačok so ŠVVP a 196 žiakov a žiačok pochádzalo z MRK. Na prvom stupni bolo zriadených 9 tried, z toho 1 trieda nultého ročníka s 13 žiakmi a žiačkami pochádzajúcimi z MRK. Škola v každom okrem 9. ročníka zriaďovala paralelné triedy (A, B), v ktorých boli žiaci majority aj žiaci pochádzajúci z MRK. Rozdelenie žiakov a žiačok do týchto tried nebolo rovnomerné. V B triedach počet žiakov a žiačok z MRK výrazne prevyšoval počet žiakov z majority. Pomerné zastúpenie na základe etnického pôvodu bolo v A triedach (cca štvrtina žiakov z MRK) opačné ako v triedach B (cca tri štvrtiny). Takto zvolenou organizáciou vyučovania podľa výsledkov ŠŠI škola neprihliadala na pomerné zastúpenie žiakov a žiačok v daných ročníkoch a nevytvorila také podmienky výchovy a vzdelávania, ktoré by slúžili najlepšiemu záujmu skupiny žiakov z MRK. Nezaistila tak ich vzdelávanie v triedach spolu s majoritnou populáciou.

Situáciu a priebeh výchovno-vzdelávacieho procesu v tejto škole hodnotí Stredisko ako ďalšiu variáciu segregačných praktík v slovenskom základnom školstve. Je neprípustné, aby sa zloženie tried vytváralo na etnickom princípe. Či už je to striktné delenie žiakov a žiačok do tried ročníku na etnickom princípe, alebo vytváranie umelých pomerov pri zohľadňovaní etnického pôvodu, teda chráneného diskriminačného dôvodu. Skutočnosť, že obdobné rozdelenie žiakov a žiačok na etnickom princípe je takmer vo všetkých ročníkoch indikuje, že sa jedná o cielenú a dlhodobú segregačnú politiku školy. Takto sa už od začiatku plnenia povinnej školskej dochádzky vytvárajú rozdielne podmienky pre výchovu a vzdelávanie podľa etnického princípu. Ich praktické nastavenie je pritom trvalého

³³⁶ Dostupné na: <https://www.poradna-prava.sk/sk/dokumenty/?strana=4&typ=tlacove-spravy>

charakteru, čiže vo vyšších ročníkoch sa neráta s možnosťou úprav, naopak, podporuje ich zachovanie až do ukončenia plnenie povinnej školskej dochádzky.

Skúsenosti Strediska ukazujú, že aj keď školy niekedy deklarujú, že nejde o trvalý stav, a teda v prípade potreby je tu možnosť preradenia a zmeny žiackeho kolektívu, táto možnosť zostáva iba vo formálnej rovine. V prípade nadobudnutia nižších vedomostných a praktických zručností na prvom stupni je pre každého žiaka bez ohľadu na jeho etnický či sociálny pôvod mimoriadne náročné tento deficit dobehnúť na druhom stupni základnej školy. Poznatky Strediska z viacročného skúmania tejto problematiky tiež poukazujú na to, že aj v prípade potencionálnej možnosti preradenia žiaka či žiačky z MRK do paralelnej triedy o to tento žiak často nemá záujem. Uprednostní sociálne a komunitné väzby so svojimi doterajšími spolužiakmi.

5.3.5 Základná škola s materskou školou, Pod Lesíkom 19, Šarišské Michalany

Uvedená základná škola bola predmetom inšpekčnej činnosti ŠŠI ako aj prieskumov Strediska opakovane. Situácia práve na tejto škole viedla aj k vydaniu právoplatného rozsudku Okresného súdu Prešov spis. zn. 25C 133/2010 vo veci segregácie (v roku 2011, následne potvrdeného v odvolacom konaní aj Krajským súdom v Prešove v roku 2012). Stav výchovno-vzdelávacieho procesu bol v roku 2018 taký, že pre všetky triedy 1. až 9. ročníka s označením „A“ boli šatne umiestnené pri hlavnom vchode a pre ostatných žiakov, predovšetkým z MRK, sa šatne nachádzali na druhej hlavnej chodbe pri vedľajšom vstupe, čo vytváralo predpoklady priestorového oddelenia týchto žiakov. Obedy pre žiakov v hmotnej núdzi z MRK škola vydávala po 4. vyučovacej hodine počas obedňajšej prestávky v rozsahu 25 minút a pre ostatných žiakov po skončení riadneho vyučovania (po 5. alebo po 6. vyučovacej hodine).

Zistenia v roku 2019 sú také, že škola poskytovala výchovu a vzdelávanie 394 žiakom a žiačkam, z toho 271 z MRK. Zriadených bolo spolu 21 bežných tried, pričom pri zriaďovaní paralelných tried v jednotlivých ročníkoch škola opäť v minimálnej miere prihliadala na pomerné zastúpenie žiakov z MRK a majority (1.A 7,14 % žiakov z MRK, 1.B 72,73 % žiakov z MRK, ďalšie ročníky 7.A 20 %, 7.B 100 %, 8.A 10 %, 8.B 100 %). Opatrenia na úpravu priestorov neboli dostatočné. Všetci žiaci a žiačky využívajú na vstup do budovy hlavný vchod. Šatne predovšetkým žiakov a žiačok z MRK z Ostrovian sa ale stále nachádzajú na druhej hlavnej chodbe ako dôsledok ich umiestnenia do oddelených tried. Situácia k času vydávania obedov je taká, že všetci žiaci majú vytvorené rovnaké podmienky

na stravovanie po 4., 5 alebo 6 vyučovacej hodine. Faktický stav – potreba detí z MRK stihnúť autobus s odchodom 10 či 15 minút po skončení 5. či 6. vyučovacej hodiny spôsobuje, že využívajú na stravu čas po 4. vyučovacej hodine, pretože neskôr by nestihli autobus. Naopak väčšina žiakov a žiačok z majority prestávku na obed po 4. vyučovacej hodine nevyužíva.

Škola týmto zvolenou organizáciou vyučovania neprihliadala na pomerné zastúpenie žiakov v daných ročníkoch a nevytvorila také priestorové podmienky, ktoré by slúžili najlepšiemu záujmu aj detí z MRK. Škola argumentuje, že snaha o prerozdelenie žiakov nerómskeho etnika medzi ostatné triedy sa stretla s nepochopením rodičov samotných žiakov. Kladie sa dôraz hlavne na citové väzby v kolektíve a preto sa nasilu nenarúša kolektív spolužiakov. Oddelenie priestoru so skrinkami má hygienické dôvody.

Stredisko v tejto súvislosti uvádza, že predkladanie objektívnych dôvodov bez primeranosti ich využívania so zaručením rovného prístupu k právu na vzdelanie nemôže byť dôvodom na ospravedlnenie nerovnakého zaobchádzania na etnickom princípe. Pokiaľ sa poukazuje na kolektívne citové väzby, nemožno ich akceptovať v prípade segregácie v 1. ročníku. Pokiaľ sa situácia v prvých ročníkoch každý rok opakuje, ťažko je možné očakávať nejaký pozitívny posun neskôr. Skutočnosť, že malé deti z Ostrovan chodia do školy do Šarišských Michalian, a malé deti zo Šarišských Michalian cestujú buď do Medzian alebo do Sabinova, môže smerovať iba k jedinému výsledku. Bude neustále klesať počet žiakov a žiačok z majority až sa eventuálne dosiahne stav bez ich prítomnosti škole. Už v Správe o ĽP za rok 2018 Stredisko uviedlo, že pri zotrvávaní školy na tomto prístupe ide o situáciu bez perspektívneho riešenia a iba s negatívnym celkovým výhľadom. Naráža tiež na celospoločenské limity riešenia segregácia na školách.

V danom kontexte je relevantná aj skutočnosť, že stav v Základnej škole s materskou školou Šarišské Michaľany bol predmetom aj hĺbkovej analýzy dvoch publikácií občianskeho druženia eduRoma – Roma Education Project.³³⁷ Citácia zo záverečného kritického zhodnotenia v druhej publikácii: *„Prehlbuje sa proces nielen sociálnej, ale s ňou bezprostredne súvisiacej kultúrnej marginalizácie a izolácie žiakov z etnicky neslovenského prostredia. Ukazuje sa, že pedagogická prax dostatočne nerieši problém neexistujúcej zhody materinského jazyka a vyučovacieho jazyka u rómskych žiakov.”* potvrdzuje aj závery

³³⁷ RAFAEL, V., ANDRÉ, I.: Od segregácie k inkluzívnemu vzdelávaniu - Prípady školy v Šarišských Michaľanoch. Bratislava: Regionálne centrum Rozvojového programu OSN pre Európu a Spoločenstvo nezávislých štátov, 2014.

PETRASOVÁ, A., PAVLOV, I.: Príbeh školy v Šarišských Michaľanoch Kritická reflexia a výzvy. O. Z. eduRoma – Roma Education Project, 2017.

Strediska nielen k tomuto prípadu. Majoritná spoločnosť nesmie rezignovať v hľadaní účinných a funkčných mechanizmov na nápravu, či v krátkom časovom výhľade aspoň na zastavenie prehlbovania nerovnosti v prístupe ku vzdelaniu u žiakov a žiačok z MRK. Uspokojenie sa s využívaním segregačných riešení segregáciu v školstve, ani v širších súvislostiach celospoločenského života, neodstráni.

5.3.6 Ďalšie skutočnosti

Stredisko sa za účelom získania dodatočných informácií v oblasti segregácie rómskych detí obrátilo na inštitúcie, ktorých zákonné úlohy sa dotýkajú aj ochrany práva na vzdelanie a segregačného znevýhodňovania aj žiakov a žiačok z MRK. Z informácií, poskytnutých Stredisku Úradom komisára pre deti vyplýva, že v oblasti segregácie vo vzdelávaní neevidujú v roku 2019 žiadny podnet. Činnosť komisárky pre deti v roku 2019 sa smerom k MRK zameriavala na prieskum komunitných centier v MRK. V piatich komunitných centrách sa skúmala aj korelácia efektivity činnosti komunitných centier, úrovne vzdelanosti a kvality práce s rómskymi deťmi.³³⁸

Verejnej ochrankyni práv boli v roku 2019 doručené dva podnety z tejto oblasti. Prvý podnet, vybavený napokon ako neporušenie základných práv, sa týkal vylúčenia segregovanej triedy z mimoškolských aktivít, druhý podnet stále rieši vytvorenie elokovaného pracoviska základnej školy. Ďalej verejná ochrankyňa práv vybavila podnet, kde konštatovala, že vylúčenie obcí Ipeľský Sokolec a Lontov zo spoločného školského obvodu určeného pre základnú školu výlučne na základe incidentu ako individuálnej udalosti, ktorej sa zúčastnili 3 rómski žiaci z obcí Ipeľský Sokolec a Lontov, vykazuje znaky nepriamej diskriminácie a predstavuje tak porušenie čl. 12 ods. 1 a 2 v spojení s čl. 33 Ústavy SR. Verejná ochrankyňa práv požiadala starostu obce Demandice o prijatie opatrenia, ktoré spočíva v náprave protiprávneho stavu nepriamej diskriminácie rómskych žiakov pochádzajúcich z obcí Ipeľský Sokolec a Lontov. Verejná ochrankyňa práv vybavuje aj podnet vo veci segregácie rómskych detí na Základnej škole s materskou školou Štefana Náhaliku v Liptovskej Tepličke, ktorý je obsahom aj tejto správy.³³⁹

³³⁸ Informácie získané na základe zákona 211/2000 Z. z. o slobodnom prístupe k informáciám. Odpoveď Úradu komisárky pre deti zo dňa 07. februára 2020.

³³⁹ Informácie získané na základe zákona 211/2000 Z. z. o slobodnom prístupe k informáciám. Odpoveď KVOP zo dňa 27. februára 2020.

Bližšie pozri indikátor PVP02 Počet/Podiel posudzovaných a vyriešených podnetov porušenia práva na vzdelávanie, ktoré boli šetrené NHRI alebo inou autoritou. (Počet/Podiel na prijatých/Podiel vyriešených), a Metadátový hárok k PVP02 na s. 227 alebo v „Správa o LP za rok 2019: Metodika“.

Otázky Strediska smerom k MŠVVaŠ SR sa týkali pokroku pri odstraňovaní dvojzmennej prevádzky vo vyučovaní na základných školách, keďže tento faktor bol Strediskom aj v minulých rokoch identifikovaný ako rizikový v kombinácii s etnickou segregáciou. Tiež sa Stredisko zaujímalo o problematiku školských asistentov, ako o dôležitý podporný prvok inkluzívneho vzdelávania aj žiakov z MRK a o celkovú podporu inkluzívneho vzdelávania.

Vláda SR sa pritom zaviazala v jej programovom vyhlásení postupne odstrániť dvojzmennú prevádzku v základných školách, najmä v lokalitách s vysokou koncentráciou žiakov z MRK, ktorý veľmi úzko súvisí aj so segregáčnymi a diskriminačnými prípadmi. Aktuálne je problematika dvojzmennej prevádzky zahrnutá do Implementačného plánu Národného programu rozvoja výchovy a vzdelávania³⁴⁰ schváleného vládou SR uznesením č. 302/2018 v bode č. 12. Odstránenie dvojzmennej prevádzky v základných školách, najmä v lokalitách s vysokou koncentráciou žiakov a žiačok z MRK, spolu s predpokladaným riešením, je aj zahrnuté v ďalších dvoch budúcich implementačných plánoch s odhadom predpokladaných výdavkov od roku 2018 do 2027 v sume 10 miliónov eur. MŠVVaŠ SR vypísalo v roku 2019 Výzvu na predloženie žiadostí o poskytnutie dotácie na zlepšenie a revitalizáciu materiálno-technického zabezpečenia základných škôl v súvislosti s kapacitnými obmedzeniami, prevenciou a odstránením dvojzmennej prevádzky v základných školách. Cieľom výzvy bolo rozšírenie a udržanie priestorových kapacít základných škôl, zlepšenie a revitalizácia ich materiálno-technického zabezpečenia formou výstavby základnej školy, prístavby, nadstavby či rekonštrukcie už existujúcich priestorov. Oprávneným žiadateľom čerpania finančnej dotácie bola obec ako zriaďovateľ základnej školy. Výška dotácie určenej na zverejnenú výzvu bola 5 272 890 eur. Rezort školstva rozdelil medzi úspešných žiadateľov sumu 2 308 687 eur. Spomedzi podporených žiadostí išlo o tri školy v Bratislavskom kraji (560 228 eur), po dve školy v Prešovskom kraji (358 193 eur), Trnavskom kraji (400 000 eur) a Košickom kraji (385 266 eur) a po jednej škole v Trenčianskom kraji (200 000 eur), Banskobystrickom kraji (200 000 eur) a Žilinskom kraji (200 000 eur). Maximálna výška finančnej dotácie poskytnutej MŠVVaŠ SR pre jeden projekt bola 200 000 eur. Keďže termín uvedenia priestorov školy do prevádzky (a tiež zúčtovania poskytnutej dotácie) je najneskôr do 31. decembra 2021, presný počet nových tried a počet žiakov bude známy až po tomto termíne. Ide však o signifikantný nárast použitých finančných

³⁴⁰ Dostupné na: www.minedu.sk/data/att/13285.pdf

prostriedkov na tento účel, keďže v roku 2017 bola použitá suma 500 000 eur a v roku 2018 0 eur.³⁴¹

V školskom roku 2018/2019 sa výchovno-vzdelávací proces realizoval v dvojzmennej prevádzke v 44 školách, kde sa v 188 triedach vzdelávalo 3 353 žiakov. Oproti roku 2018 ide o minimálnu zmenu (191 tried, 3 342 žiakov).³⁴² Zostáva tiež v platnosti ďalšia dlhoročná informácia, že k dvojzmennej prevádzke pri vyučovaní dochádza iba v Prešovskom samosprávnom kraji a v Košickom samosprávnom kraji. Ide pritom práve o tie územné celky, v ktorých je spolu s Banskobystrickým samosprávnym krajom zastúpené najvyššie percento rómskeho obyvateľstva v SR.³⁴³

MŠVVaŠ SR poskytlo v roku 2019 na mzdy a odvody do poisťných fondov asistentov učiteľa pre žiakov so zdravotným znevýhodnením sumu 28 971 464 eur.³⁴⁴ Oproti roku 2018 ide o nárast o 4,5 milióna eur, oproti roku 2017 o 12 miliónov eur. Percento uspokojených požiadaviek: školský rok 2018/2019 bolo cca 40 %; školský rok 2019/2020 cca 49 %. MŠVVaŠ SR prideluje zriaďovateľovi verejnej školy finančné prostriedky na osobné náklady asistentov učiteľa pre žiakov so zdravotným znevýhodnením podľa počtu žiakov so zdravotným znevýhodnením, druhu, stupňa a miery postihnutia žiakov so zdravotným znevýhodnením, skutočnosti, či boli zriaďovateľovi školy pridelené finančné prostriedky v predchádzajúcom kalendárnom roku a bariér, ktoré žiak nedokáže prekonať bez pomoci z dôvodu zdravotného znevýhodnenia; za bariéry sa považujú najmä dorozumievacie ťažkosti, problémy s orientáciou v priestore, stavebné prekážky a neschopnosť adaptácie.³⁴⁵

MŠVVaŠ SR ako sprostredkovateľský orgán pre prioritnú os 1 Vzdelávanie operačného programu Ľudské zdroje, vyhlásilo dňa 30. decembra 2016 výzvu OPLZ-PO1/2016/DOP/1.1.1-01, pod názvom „V základnej škole úspešnejší“. Cieľom výzvy bolo zvýšiť inkluzívnosť vzdelávania prostredníctvom podpory tvorby pracovných miest pedagogických asistentov, asistentov učiteľa pre žiakov so zdravotným znevýhodnením a členov inkluzívneho tímu (školských psychológov, špeciálnych pedagógov, sociálnych

³⁴¹ Správa o LP za rok 2018, s. 50. Dostupné na:

http://www.snslp.sk/CCMS/files/Spr%C3%A1va_o_%C4%BDP_2018.pdf

³⁴² Zdroj: https://www.cvtisr.sk/cvti-sr-vedecka-kniznica/informacie-o-skolstve/statistiky/statisticka-rocenka-publikacia/statisticka-rocenka-zakladne-skoly.html?page_id=9601

³⁴³ Dostupné na: www.minv.sk/?atlas_2013

³⁴⁴ Informácie získané na základe zákona 211/2000 Z. z. o slobodnom prístupe k informáciám. Odpoveď MŠVVaŠ SR zo dňa 4. marca .

³⁴⁵ Právna úprava: zákon č. 597/2003 Z. z. financovaní základných škôl, stredných škôl a školských zariadení v znení neskorších predpisov. Metodický pokyn č. 66/2015 k postupu pri predkladaní požiadaviek na finančné prostriedky na osobné náklady asistenta učiteľa pre žiakov so zdravotným znevýhodnením: <https://www.minedu.sk/metodicky-pokyn-c-662015-k-postupu-pri-predkladani-poziadaviek-na-financne-prostriedky-na-osobne-naklady-asistenta-ucitele-pre-ziakov-so-zdravotnym-znevychodnenim/>

pedagógov). K 31. decembru 2019 bolo z tejto výzvy v implementácii spolu 472 projektov v rámci celého územia SR v celkovej alokácii vo výške 39 805 384,46 eur. Z tohto počtu projektov bolo v realizácii 450 projektov v rámci menej rozvinutých regiónov (tzn. všetky kraje okrem BSK) V rámci týchto projektov bolo podporovaných k 31. decembru 2019 nasledovný počet pozícií - počet úväzkov: pedagogických asistentov 217, asistentov učiteľa pre žiakov so zdravotným znevýhodnením 679,2, školských psychológov 102,4; špeciálnych pedagógov 210,5, sociálnych pedagógov 30,7. MŠVVaŠ SR poskytlo Stredisku aj tabuľkový prehľad programov realizovaných Metodicko-pedagogickým centrom s uvedením počtu absolventov týchto vzdelávacích programov. Za rok 2019 išlo celkovo o 1 191 účastníkov a 787 vzdelávacích programov inovačného aj aktualizáčného druhu a 1 534 účastníkov neakreditovaných foriem vzdelávania.³⁴⁶

5.3.7 Prieskum k vybraným otázkam o segregácii rómskych žiakov a žiačok vo vzdelávaní

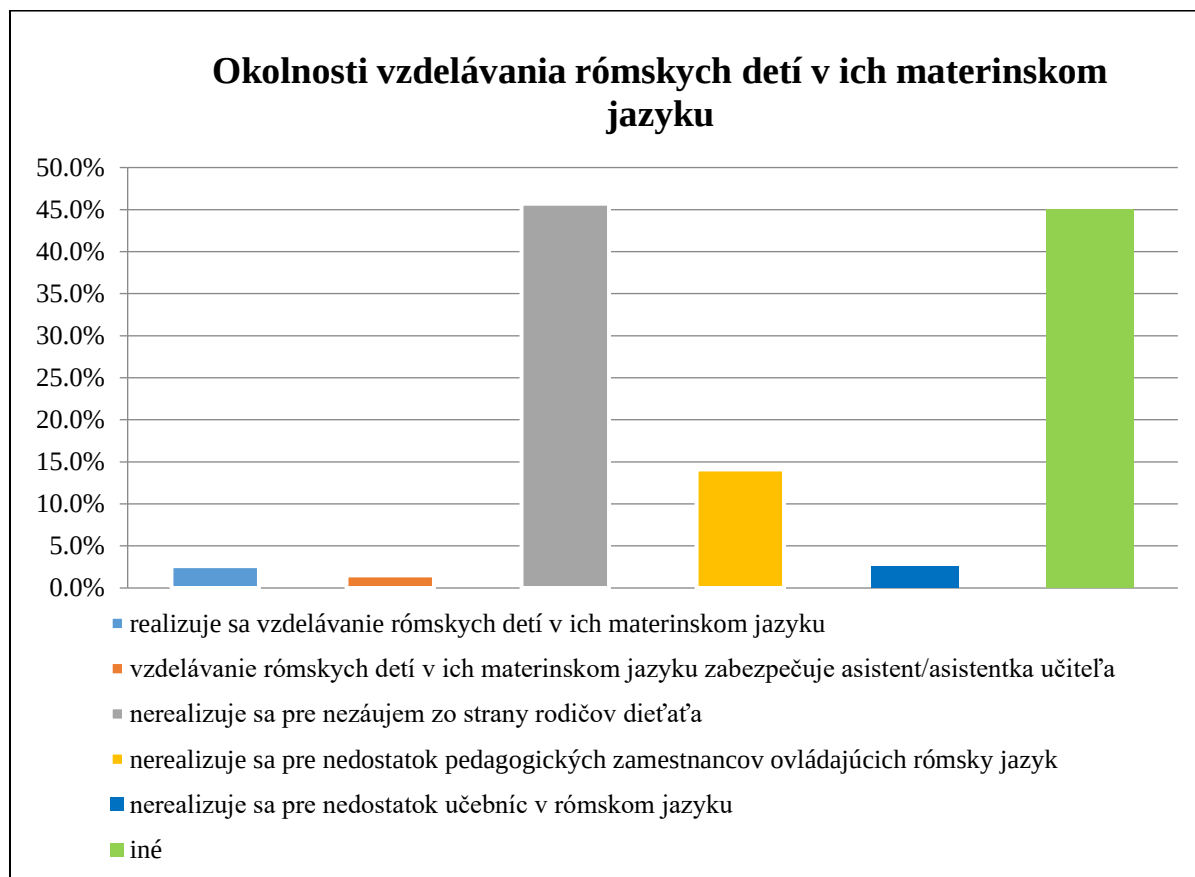
V dotazníku o vzdelávaní, Stredisko kládlo aj otázky týkajúce sa segregácie vo vzdelávaní rómskych žiakov a žiačok. Keďže viaceré otázky (v oblasti počtov žiakov, úväzkov profesií pre inklúziu žiakov a žiačok, profesijného vzdelávania) boli predmetom prechádzajúcich podkapitol, v tejto podkapitole Stredisko analyzuje iba tie otázky a odpovede, ktoré sa k nej bezprostredne viažu a neboli ešte analyzované. Účelom prieskumu bolo zistiť situáciu v oblasti odlivu detí z majority škôl s vysokým percentom detí z MRK, vzdelávania rómskych detí v ich materinskom jazyku, ako aj rozsah a dôvody neprítomnosti na vyučovaní u týchto detí.

Keďže vo viacerých zistených prípadoch etnickej segregácie na základných školách v roku zistených v roku 2019, ale aj v predchádzajúcich rokoch, bol relevantný odchod detí z majority do inej školy s nižším počtom rómskych žiakov a žiačok, Stredisko položilo školám otázku, či sa stretávajú sa so situáciou, že rodičia z majority odhlasujú svoje deti zo školy z dôvodu, že majú pocit, že školu navštevuje veľa rómskych detí. Spolu 203 škôl, t. j. tri štvrtiny respondentov, odpovedalo negatívne, 70 škôl, teda jedna štvrtina, odpovedalo pozitívne. Aj keď v prípade získaných dát je tento dôvod prítomný v menšine škôl, zistený pomer skúseností základných škôl s takouto skutočnosťou možno považovať za pomerne vážny. Možno predpokladať (vzhľadom na nízky počet respondentov v porovnaní s celkovým

³⁴⁶ Informácie získané na základe zákona 211/2000 Z. z. o slobodnom prístupe k informáciám. Odpoveď MŠVVaŠ SR zo dňa 4. marca 2020.

počtom základných škôl na Slovensku), že pomerne veľký počet škôl na Slovensku sa stretáva s odlivom žiakov a žiačok z etnických pohnútok. Tak ako to dokumentujú niektoré segregačné prípady v tejto správe, môže to mať významný vplyv na celkový počet žiakov a žiačok v škole z hľadiska ich príslušnosti k majorite a k MRK.

Viacere odborné štúdie a analýzy, uvádzané aj v tejto správe, poukazujú na dôležitosť vzdelávania rómskych detí v ich materinskom jazyku.



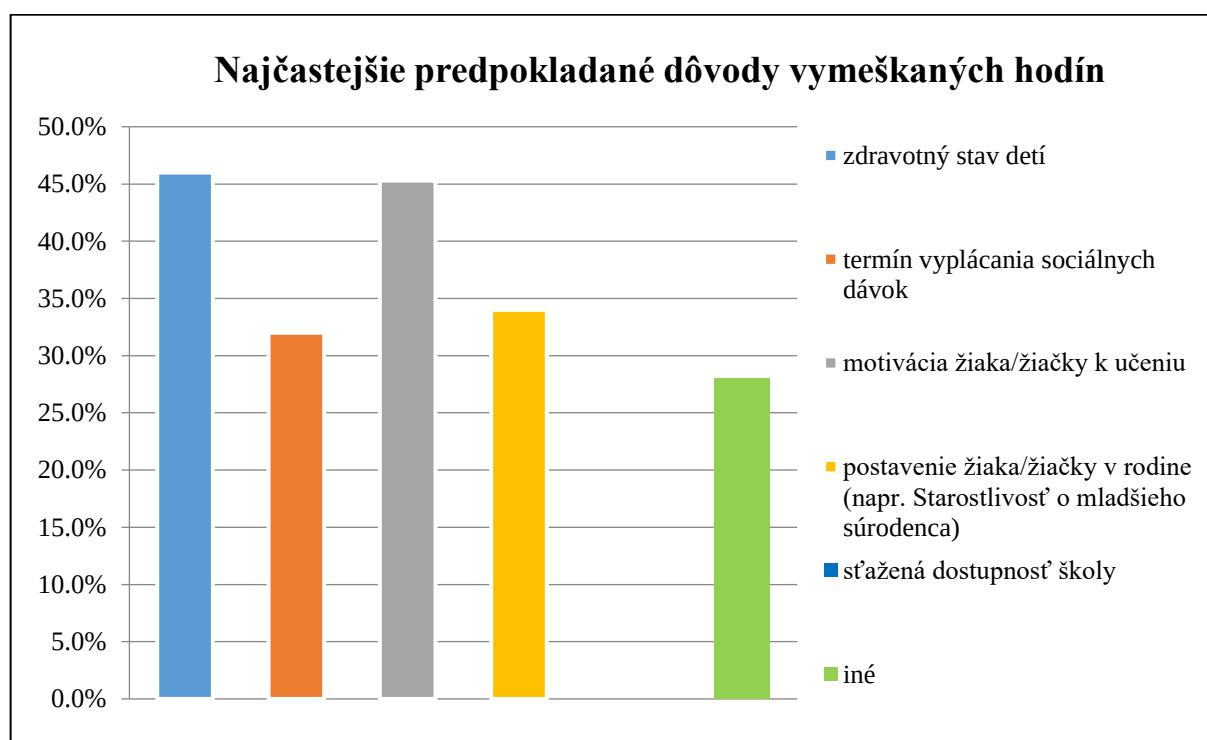
Graf 26: Okolnosti vzdelávania rómskych detí v ich materinskom jazyku

Na túto otázku 2,6 % respondentov uviedlo, že sa u nich realizuje sa vzdelávanie rómskych detí v ich materinskom jazyku, pričom v 1,5 % prípadoch vzdelávanie rómskych detí v ich materinskom jazyku zabezpečuje asistent/asistentka učiteľa. K príčinám, prečo sa takéto vzdelávanie nerealizuje takmer 46 % percent odpovedí uvádzalo, že je to z dôvodu nezájmu zo strany rodičov dieťaťa, pre nedostatok pedagogických zamestnancov ovládajúcich rómsky jazyk (14 %) a pre nedostatok učebníc v rómskom jazyku (2,5 %). Až 45 % odpovedí obsahovalo iné dôvody, najčastejšie sa vyskytovali informácie, že v škole majú málo alebo žiadne rómske deti, v menšom počte že rómske deti nehovoria rómskym jazykom ale po slovensky či maďarsky (viď Graf 26). Z poskytnutých odpovedí je zjavné, že

neuspokojený dopyt po vzdelávaní rómskych detí v ich materinskom jazyku nie je značný. Nemožno však opomínať, že v jednej šestine prípadov prekážky existujú, a to najmä pre nedostatok kvalifikovaných pedagógov, v menšom rozsahu aj z dôvodu nedostatku potrebných učebníc. Stredisko si však uvedomuje, že v 46 % odpovedí, kde sa uvádzalo, že je to z dôvodu nezájmu zo strany rodičov dieťaťa, je okrem objektívneho nezájmu (používanie iného ako rómskeho jazyka), aj značný priestor na komunitnú prácu a posilňovanie kultúrneho zázemia a identity rómskeho etnika. 2,6 % prípadov vzdelávania rómskych detí v ich materinskom jazyku je potrebné dať aj do súvahy k pomeru detí vzdelávaných v ich materinskom jazyku podľa národnostných menšín (štátne ZŠ).³⁴⁷

S touto problematikou súvisí aj inkluzívny rozvoj školy. Na otázku, či má škola vypracovanú stratégiu rozvoja školy vrátane inkluzívneho plánu odpovedalo 55 % škôl áno a 45 % nie. Tento pomer ukazuje, že je na Slovensku stále ešte značná potreba tvorby takýchto dokumentov a predovšetkým následného uvádzania ich obsahu do života celej školy.

Stredisko skúmalo aj otázku prítomnosti na vyučovaní v podobe počtov vymeškaných hodín u žiakov zo sociálne znevýhodneného prostredia v porovnaní s majoritou, ako aj najčastejšie predpokladané dôvody vymeškaných hodín. (viď Graf 27)



Graf 27: Najčastejšie predpokladané dôvody vymeškaných hodín

³⁴⁷ Blížšie pozri indikátor PVP06 Pomer detí vzdelávaných v ich materinskom jazyku podľa národnostných menšín (štátne základné školy) a Metadátový hárok k PVP06 na s. 227 alebo v „Správa o LP za rok 2019: Metodika“.

60 % základných škôl potvrdilo, že počet vymeškaných hodín žiakov/žiačok zo sociálne znevýhodneného prostredia je vyšší ako počet vymeškaných hodín u ostatných žiakov/žiačok. Za najčastejšie predpokladané dôvody vymeškaných hodín polovica škôl označila motiváciu žiaka/žiačky k učeniu a ich zdravotný stav. Podľa názoru jednej tretiny základných škôl sú za vymeškanými hodinami aj termín vyplácania sociálnych dávok a postavenie žiaka/žiačky v rodine (napr. starostlivosť o mladšieho súrodenca). Sťaženú dostupnosť neoznačila ani jedna škola za faktor majúci vplyv na nadpriemerný počet vymeškaných hodín. V rámci ostatných odpovedí boli ako negatívne pôsobiace aj finančná situácia v rodine a tiež nepodpora zo strany rodičov žiakov a žiačok.

5.3.8 Závery

Segregácia vo vzdelávaní rómskych žiakov a žiačok je v SR stále prítomná. Je súčasťou každodenného života žiakov a žiačok z MRK, ktorí často aj pre nedostatok vlastnej motivácie a podpory rodiny individuálne ťažko dokážu prekonať vlastné znevýhodnenie. Aktivity základných škôl smerom k ich žiackym kolektívom nedokážu prinášať iba nesegregačné riešenia. Hľadanie a praktické uplatňovanie vhodného a citlivého kompromisu medzi náročne zlučiteľnými požiadavkami rodičov jednotlivých žiakov a žiačok musí ďalej pokračovať. Na nesegregačnej báze je potrebné brať do úvahy zloženie žiackeho kolektívu, priestorové možnosti školy, počty a skladbu jej pedagogických aj nepedagogických zamestnancov. Realita na jednotlivých školách čelí potrebe zosúladiť potreby všetkých ich žiakov a žiačok, dostatočne reagovať na vzniknuté situácie, rešpektovať právny poriadok SR a hľadiť na najlepší záujem každej ich žiačky a žiaka. Často vytykány problém nízkej školskej pripravenosti žiakov a žiačok z MRK má riešiť zavedenie povinného predprimárneho vzdelávania v materskej škole pre každé dieťa jeden rok pred plnením povinnej školskej dochádzky v základnej škole. Bude dôležité dopadové zhodnotenie tohto opatrenia, a to už od jeho zavedenia. Stále však pretrváva problém so zvyšujúcou sa koncentráciou žiakov a žiačok z MRK na školách. Nie je možné vylúčiť dosiahnutie stavu veľkého množstva základných škôl so 100 % žiackym kolektívom tohto typu. Segregácia vo vzdelávaní je podmienená aj počtom, dostupnosťou a priestorovými možnosťami školských zariadení. Naďalej preto zostáva veľmi aktuálne vytváranie školských obvodov na desegregačnom princípe. Pokiaľ štátna správa nebude v tomto smere dostatočne aktívna, orgány územnej samosprávy budú nútené prijímať vlastné opatrenia. Tieto môžu viesť ku kontroverzným situáciám, ako

napríklad rozhodnutie obce Ostrovany postaviť vlastnú kontajnerovú školu na pozemku v širšom centre obce v blízkosti rómskej osady. Obec tak chce riešiť priestorové deficity a dvojzmenné vyučovanie, avšak spôsobom, ktorý môže mať segregačný potenciál.³⁴⁸

CVTI SR v roku 2015 spracovalo prognózu výkonov regionálneho školstva do roku 2025³⁴⁹ a na tento dokument istým spôsobom nadväzuje jeho trendová analýza Vývojové tendencie ukazovateľov materských, základných a stredných škôl 2000 – 2018.³⁵⁰ Možno zhodnotiť, že súčasný početný stav v slovenskom školstve a jeho aktuálne problémy budú trvať ešte niekoľko rokov. Stredisko víta zvyšujúce sa údaje vo vybraných finančných ukazovateľoch. V oblasti zvyšovania finančných investícií a personálneho zabezpečenia výchovno-vzdelávacieho procesu je však možné identifikovať ich nízky dopad na negatívny školský jav segregácie. Vzniká tak potreba zvýšenia adresnosti a štruktúrovania jednotlivých finančných prostriedkov, ako aj dôslednejšieho hodnotenia ich osobitného účinku na oblasť boja proti segregácii. Pozitívny nárast vyššieho uspokojovania žiadostí o pridelenie asistenta učiteľa musí ďalej pokračovať.

Odporúčania

Stredisko odporúča:

1. MŠVVaŠ SR pokračovať v debarierizácii budov základných škôl a vyčleniť dostatočné finančné prostriedky na dosiahnutie tohto cieľa.
2. Základným školám využívať možnosti zapájania sa do projektov na získanie finančných prostriedkov, ktoré budú vynaložené na debarierizáciu budov škôl.
3. Základným školám pokračovať v debarierizácii budov v ktorých sídlia.
4. Základným školám prijímať alternatívne opatrenia, ktoré umožnia inkluzívne vzdelávanie žiakom s obmedzenou schopnosťou pohybu a orientácie.
5. MF SR každoročne vyčleniť dostatočný objem finančných prostriedkov pre MŠVVaŠ SR za účelom vytvorenia ďalších pracovných miest školských psychologov, logopédov, špeciálnych pedagógov, liečebných pedagógov, sociálnych pedagógov a v neposlednom rade asistentov učiteľa.

³⁴⁸ Pozri: <https://presov.korzar.sme.sk/c/22242614/v-ostrovanoch-stavaju-novu-skolu-ministerstvo-ma-obavy-zo-segregacie.html>. Keďže školský obvod stavby budovy školy, ani samotná školská prevádzka ešte nie sú aktuálne, je zhodnotenie tejto aktivity z pohľadu reálneho účinku na segregáciu otázkou do budúcnosti.

³⁴⁹ Dostupné na: www.cvtisr.sk/buxus/docs/JH/Vykony_RS15_v2.pdf

³⁵⁰ Dostupné na: www.cvtisr.sk/buxus/docs/JH/Vyvojove_tendencie_19.xlsx

6. MŠVVaŠ SR pripravovať a efektívnejšie poskytovať všetkým pedagogickým zamestnancom ponuku profesijného vzdelávania zameraného na inkluzívne prostredie na školách a inkluzívne prístupy vo vzdelávaní.
7. MŠVVaŠ SR v súčinnosti s Ministerstvom vnútra SR, školami, zriaďovateľmi škôl a ďalšími miestnymi orgánmi štátnej správy v školstve flexibilne zohľadňovať demografický vývoj a etnické zloženie populačných ročníkov pri úpravách školských obvodov v záujme desegregácie a zastavenia nadväznosti na segregáciu v bývaní.
8. Školám a školským zariadeniam zvyšovať aktivity podporujúce inkluzívne vzdelávanie, s dôrazom na najlepší záujem každého ich žiaka či žiačky.
9. MF SR zvyšovať objem finančných prostriedkov účelovo určených pre MŠVVaŠ SR na ďalšie navyšovania počtov úväzkov asistentov učiteľa, školských psychológov, logopédov a špeciálnych pedagógov, ako aj na rozširovanie a skvalitňovanie priestorových kapacít škôl.
10. MŠVVaŠ SR pokračovať v čo najširšom poskytovaní inovatívnych a účinných programov na rozvíjanie ich pedagogických zručností a schopností, osobitne pre potreby žiakov so ŠVVP.
11. MŠVVaŠ SR v spolupráci so CVTI SR priebežne pokračovať v pravidelnom zisťovaní dopadu populačného vývoja v SR na školstvo a výsledky zisťovania zohľadňovať pri rýchlosti, alokácii a čase budovania ďalších školských kapacít.
12. MŠVVaŠ SR, vyšším územným celkom a obciam za účelom odstránenia dvojzmennej prevádzky v základných školách, najmä v lokalitách s vysokou koncentráciou populácie z MRK, bez zbytočného odkladu zvýšiť čerpanie vyhradených finančných prostriedkov a tým začať kontinuálne znižovať počet žiakov, ktorí sa takto učia.
13. MŠVVaŠ SR v súčinnosti s ostatnými rezortami prehĺbiť komunitnú prácu podporujúcu školskú dochádzku, zdôrazňujúcu význam kvalitného vzdelávania a pokračovať v zavádzaní opatrení na zvyšovanie školskej pripravenosti a pred aj počas plnenia povinnej školskej dochádzky.

Indikátory práva na vzdelanie

Číslo		Indikátor	Dátum prijatia/ poslednej aktualizácie	Hodnota	Benchmark		
PVS01	Štrukturálne	Štatút ratifikácie medzinárodných dokumentov garantujúcich právo na vzdelanie		A	A		
		Všeobecná deklarácia ľudských práv	N/A	A	A		
			Medzinárodný pakt o hospodárskych, sociálnych a kultúrnych právach	13.10.1976	A	A	
			Dohovor OSN o odstránení všetkých foriem rasovej diskriminácie	18.10.1974	A	A	
			Dohovor OSN o odstránení všetkých foriem diskriminácie žien	1.7.1987	A	A	
			Dohovor OSN o právach dieťaťa	18.11.2002	A	A	
			Dohovor OSN o právach osôb so zdravotným postihnutím	10.7.2010	A	A	
			Európsky dohovor o ľudských právach	1.6.2010	A	A	
			Dohovor UNESCO proti diskriminácii vo vzdelávaní	22.5.1962	A	A	
		Európska revidovaná sociálna charta	10.7.2009	A	A		
		PVS02	Platnosť a dostatočný rozsah ústavného alebo iného nadradeného zákona, ktorým je garantované právo na vzdelávanie	1.9.1992	A	A	
		PVS03	Platnosť a dostatočný rozsah národnej legislatívy, ktorá upravuje implementáciu práva na vzdelávanie	25.3.2020	A	A	
			bezplatná školská príprava na úrovni ISCED 0 - 2	25.3.2020	A	A	
				rovný prístup k (odbornému) vzdelávania na úrovni ISCED 3	25.3.2020	A	A
				kvalitné vzdelávacie štandardy a dostupnosť vzdelávacích zdrojov	25.3.2020	A	A
				slobodná voľba pri výbere vzdelávania	25.3.2020	A	A
PVS04	Platnosť a dostatočný rozsah národnej stratégie politiky vzdelávania	2017	A	A			
	bezplatná školská príprava na úrovni ISCED 0 - 2	2017	A	A			
		rovný prístup k (odbornému) vzdelávaniu na úrovni ISCED 3	2017	A	A		
		kvalitné vzdelávacie štandardy a dostupnosť vzdelávacích zdrojov	2017	A	A		
		slobodná voľba pri výbere vzdelávania	2017	A	A		
BEZPLATNÁ ŠKOLSKÁ PRÍPRAVA NA ÚROVNI ISCED 0 - 2							
PVP01	Procesné	Metodika podporujúca inkluzívne vzdelávanie v školách	2015	A	A		
PVP02		Počet/Podiel posudzovaných a vyriešených podnetov porušenia práva na vzdelávanie, ktoré boli šetrené NHRI alebo inou autoritou (Počet/Podiel na prijatých/Podiel vyriešených)	2019	21 / 57,0 %	50,0 %		
PVP03		Počet a pomerné zastúpenie detí zo znevýhodnených skupín v primárnom vzdelávaní	2018/2019				
		podiel žiakov so zdravotným znevýhodnením a zdravotným oslabením na základných školách	2018/2019	10,93 %	N/A		
			podiel žiakov zo sociálne znevýhodneného prostredia na základných školách	2018/2019	6,36 %	N/A	
PVP04		Verejné výdavky vynaložené na inklúziu individuálne začlenených žiakov (Celkový objem/podiel HDP)	2019	143 615 411 eur /0,16 %	N/A		
PVP05		Vývoj miery predčasného ukončenia primárneho vzdelávania u rizikových skupín detí					
PVP06		Pomer detí vzdelávaných v ich materinskom jazyku podľa národnostných menšín (štátne základné školy)	2018/2019				
		rómsky jazyk	2018/2019	0,0 %	0,16 %		
			maďarský jazyk	2018/2019	6,70 %	6,9 %	
			ukrajinský jazyk	2018/2019	0,04 %	0,02 %	
			rusínsky jazyk	2018/2019	0,01 %	0,04 %	
PRÍSTUP K (ODBORNÉMU) VZDELÁVANIU NA ÚROVNI ISCED 3							
PVP07		Podiel výdavkov na stredoškolské a vysokoškolské štúdium dieťaťa v ročných výdavkoch domácnosti kde žije	2018/2019	2,00 %	N/A		
PVP08		Pomer a počty žiakov zo znevýhodnených skupín, ktorí sú poberateľmi prostriedkov verejnej podpory alebo grantov na stredoškolské vzdelávanie	2018/2019	30,00 %	16,10 %		
PVP09		Pomer študentov, ktorí ukončujú stredoškolské vzdelávanie získaním výučného listu alebo maturity	2018/2019	53,4 %/46,6 %	N/A		
PVP10		Pomer žiakov vzdelávaných v ich materinskom jazyku podľa národnosti (podiel na celej populácii žiakov stredných škôl)	2018/2019				
		slovenský jazyk	2018/2019	95,0 %	92,30 %		
			maďarský jazyk	2018/2019	4,40 %	6,20 %	
			rómsky jazyk	2018/2019	0,0 %	N/A	
			iný jazyk (rusínsky, nemecký, ruský,...)	2018/2019	0,5	1,5 %	
KVALITNÉ VZDELÁVANIE A DOSTUPNOSŤ VEREJNÝCH ZDROJOV							
		Štátne vzdelávacie programy		OR	A		
		ŠvP pre žiakov so zdravotným znevýhodnením		A	A		

PVP11		ŠvP pre žiakov s vyučovacím jazykom národnostných menších		OR	A		
		ŠvP pre deti cudzincov		OR	A		
		ŠvP pre žiakov so špeciálnymi vzdelávacími potrebami		A	A		
PVP12		Počet vzdelávacích inštitúcií s ohľadom na demografický vývoj					
		materské školy		0,318	0,9		
		základné školy		0,918	0,9		
		gymnázia		0,062	0,9		
PVP13		stredné odborné školy		0,796	0,9		
PVP13		Priemerná mzda učiteľov v percentuálnom vyjadrení priemernej mzdy			91,85 %	100 %	
Dopadové	BEZPLATNÁ ŠKOLSKÁ PRÍPRAVA NA ÚROVNI ISCED 0 - 2						
	Podiel žiakov s neukončeným základným vzdelávaním			2018/2019	15,67 %	pokles (2018 - 16,4 %)	
		pred ukončením ISCED 1		2018/2019	0,54 %	pokles (2018 - 0,54 %)	
		pred ukončením ISCED 2		2018/2019	13,34 %	pokles (2018 - 14,1 %)	
		prestup do špeciálnej školy počas ISCED 1		2018/2019	1,45 %	pokles (2018 - 1,41 %)	
		prestup do špeciálnej školy počas ISCED 2		2018/2019	0,34 %	pokles (2018 - 0,33 %)	
	PVD01	Miera opakovania ročníka podľa stupňa základnej školy a celkove			2019	2,30 %	klesajúci trend (2018 - 2,5)
			I. stupeň - ISCED 1		2019	2,70 %	klesajúci trend (2018 - 2,9)
	II. stupeň - ISCED 2			2019	2,00 %	klesajúci trend (2018 - 2,0)	
	PVD02	PRÍSTUP K (ODBOBNÉMU) VZDELÁVANIU NA ÚROVNI ISCED 3					
	PVD03	Podiel žiakov s neukončeným stredoškolským vzdelávaním (predčasné vypadnutie zo vzdelávacieho procesu)			2018	10,30 %	6 % (EÚ 2020)
			muži		2018	8,30 %	6 % (EÚ 2020)
			ženy		2018	7,60 %	6 % (EÚ 2020)
	PVD04	Dostupnosť škôl na úrovni krajov			2018/2019	A	A
			gymnázia		2018/2019	A	A
			stredné odborné školy		2018/2019	A	A
	PVD05	KVALITNÉ VZDELÁVANIE A DOSTUPNOSŤ VZDELÁVACÍCH ZDROJOV					
		Počet žiakov v triedach / pomer učiteľ/žiaci					
	PVD05		predškolská príprava		2019	19,4 (Ž/U)	klesajúci trend (2018 - 19,5)
			základná škola		2019	12,7 (Ž/U)	klesajúci trend (2018 - 12,4)
stredná škola - gymnázium				2019	10,3 (Ž/U)	klesajúci trend (2018 - 10,6)	
stredná škola - stredná odborná škola				2019	9,70 (Ž/U)	klesajúci trend (2018 - 9,9)	
PVD06	Akademické výsledky absolventov stredných škôl						
		PISA - čitateľská gramotnosť		2018	458	487 (priemer OECD 2018)	
		PISA - matematická gramotnosť		2018	486	489 (priemer OECD 2018)	
		PISA - prírodovedná gramotnosť		2018	464	489 (priemer OECD 2018)	
		PISA - vplyv socioekonomického zázemia na výkon		2018	1/41b	1/36b (priemer OECD 2018)	

Legenda k vyhodnoteniu indikátorov:

	Hodnota indikátora za posledné obdobie poukazuje na zlepšenie vzhľadom na benchmark.
	Hodnota indikátora za posledné obdobie poukazuje na stagnáciu alebo mierne zhoršenie vzhľadom na benchmark.
	Hodnota indikátora za posledné obdobie poukazuje na zhoršenie alebo výrazné zhoršenie vzhľadom na benchmark.
	Hodnotu indikátora nie je možné vyhodnotiť v zmysle zlepšenia/zhoršenia stavu v danej oblasti (nie je k dispozícii benchmark, údaje nie sú dostatočne reprezentatívne a pod.).
	Dáta k uvedenému indikátoru nie sú k dispozícii a nie je možné monitorovať stav v danej oblasti.

6 Právo na ochranu životného prostredia

Priaznivé životné prostredie je jednou z kľúčových podmienok, ktorá určuje kvalitu života ľudí. Právo na priaznivé životné prostredie je v právnom poriadku SR zakotvené v dvoch ústavnoprávných predpisoch, a to v Ústave SR a v ústavnom zákone č. 23/1991 Zb., ktorým sa uvádza Listina základných práv a slobôd.³⁵¹

Obsah úpravy v Listine základných práv a slobôd a v druhej hlave Ústavy SR je z prevažnej časti identický. Zo systematiky Listiny základných práv a slobôd a Ústavy SR by sa dalo vyvodiť, že toto právo má charakter hospodárskeho, sociálneho a kultúrneho práva. Do úvahy však treba vziať aj veľmi výraznú previazanosť tohto práva s právom na život alebo s právom na ochranu súkromného a rodinného života.³⁵²

Právo na ochranu životného prostredia a kultúrneho dedičstva je zakotvené v druhej hlave, šiestom oddieli, čl. 44 a 45 Ústavy SR. Ústavná úprava práva na ochranu životného prostredia sa dotýka troch oblastí. Prvou je právo na priaznivé životné prostredie, druhou je právo na informácie o životnom prostredí a treťou je stanovenie povinnosti štátu a iných subjektov pri ochrane životného prostredia.³⁵³ Ústava SR však obsah pojmu priaznivé životné prostredie bližšie nedefinuje.

Napriek tomu, že zákonná úprava dotýkajúca sa životného prostredia je obsiahla³⁵⁴, ani zákonodarca nedefinuje, aké je to priaznivé životné prostredie. Definuje len samotný pojem životné prostredie, konkrétne v § 2 zákona č. 17/1992 Zb. o životnom prostredí (ďalej len „zákon o životnom prostredí“).³⁵⁵

Precíznejšie obsahové vymedzenie pojmu môžeme nájsť v medzinárodných dohovoroch. Záujem štátu na tvorbe právnych predpisov na podporu životného prostredia sa prejavuje práve účasťou na medzinárodných dohovoroch o otázkach životného prostredia

³⁵¹ Bližšie pozri indikátor PŽPS02 Platnosť a dostatočný rozsah ústavného alebo iného nadradeného zákona, ktorým je garantované právo na zdravé životné prostredie a Metadátový hárok k PŽPS02 na s. 257 alebo v „Správa o LP pre rok 2019: Metodika“.

³⁵² TEKELI, J.: Právna úprava starostlivosti o životné prostredie. Zborník príspevkov z vedeckej konferencie. Košice: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach. 2009. Dostupné na: https://www.upjs.sk/public/media/1084/Zbornik_22.pdf

³⁵³ PERDUKOVÁ, V., KOLOVÁ, S.: Ochrana životného prostredia v podmienkach územnej samosprávy. Zborník príspevkov z vedeckej konferencie. Košice: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach. 2011. Dostupné na: https://www.upjs.sk/public/media/1084/Zbornik_20.pdf

³⁵⁴ Bližšie pozri indikátor PŽP03 Platnosť a dostatočný rozsah národnej legislatívy, ktorá upravuje implementáciu práva na zdravé životné prostredie a Metadátový hárok k PŽP 03 na s. 257 alebo v „Správa o LP pre rok 2019: Metodika“.

³⁵⁵ Podľa § 2 zákona o životnom prostredí sa pod životným prostredím rozumie všetko, čo vytvára prirodzené podmienky existencie organizmov vrátane človeka a je predpokladom ich ďalšieho vývoja.

a ich začleňovaním do právneho poriadku. Najvýznamnejším dokumentom v oblasti ochrany životného prostredia v súlade s princípmi udržateľného rozvoja a presadzovaním jedného zo základných ľudských práv - práva na priaznivé životné prostredie je Aarhuský dohovor.³⁵⁶

V kapitole Právo na ochranu životného prostredia venuje Stredisko pozornosť dvom témam - prístupu k pitnej vode v MRK a právu na participáciu v kontexte novelizácie zákona o lesoch.

Jednou z priorít Strediska je dlhodobá ochrana práv Rómov ako ohrozenej skupiny obyvateľstva. Rómovia sú v porovnaní s majoritou nadmerne vystavení nepriaznivému životnému prostrediu a sociálne nerovnosti v spoločnosti rozhodujúcim spôsobom ovplyvňujú ich život. V kontexte práva na bývanie sa Stredisko v Správe o LP za rok 2018 venovalo požiarom v rómskych osadách. Pri monitorovaní situácie v súvislosti s požiarimi zistilo, že rómske osady charakterizuje nedostatok základnej infraštruktúry ako kanalizácia, vodovodné potrubie, studne, spevnená cesta či osvetlenie. Preto sa Stredisko rozhodlo tento rok venovať prístupu k pitnej vode v MRK. Problém prístupu k vode je dôležité vnímať v kontexte základných ľudských práv, berúc do úvahy celkovú ekonomickú situáciu marginalizovaných skupín.

Druhá téma súvisí s participáciou verejnosti v otázkach týkajúcich sa životného prostredia. Participatívne nástroje v environmentálnej oblasti poskytujú verejnosti široké spektrum možností, ako pristupovať k ochrane verejného záujmu na zachovaní priaznivého životného prostredia a jeho ochrane. Pojem životné prostredie v sebe integruje viaceré zložky medzi ktoré sa radia najmä jeho anorganické zložky, ktorými sú hydrosféra, atmosféra, litosféra, a pedosféra, ako aj organické zložky, biosféra. V zmysle zákona o životnom prostredí je životným prostredím všetko, čo vytvára prirodzené podmienky pre existenciu všetkých organizmov, vrátane ľudí a je predpokladom ich ďalšieho vývoja. Vzhľadom na evidentnú komplexnosť tematiky životného prostredia, ktorá vyplýva z jeho rozmanitosti, sa Stredisko v Správe o LP za rok 2019 rozhodlo pozrieť na možnosti participácie verejnosti v environmentálnej oblasti cez optiku novely zákona o lesoch.

Lesy plnia viaceré funkcie. Reprodukčnou funkciou lesov možno rozumieť ich schopnosť vytvárať drevnú hmotu, čo je úloha lesného hospodárstva. Verejnoprospešné funkcie lesa spočívajú napr. v schopnosti lesa vytvoriť a ochrániť úrodnú pôdu, zachytávať a akumulovať čistú vodu, produkovať kyslík, filtrovať vzduch, pohlcovať rádioaktivitu

³⁵⁶ Bližšie pozri indikátor PŽPS01 Štatút ratifikácie medzinárodných dokumentov garantujúcich právo na životné prostredie a Metadátový hárok k PŽPS01 na s. 257 alebo v „Správa o LP pre rok 2019: Metodika“.

a prach.³⁵⁷ Lesné ekosystémy majú podstatný význam pre udržateľný rozvoj globálnej spoločnosti, ako aj v boji proti zmene klímy.³⁵⁸ Tieto funkcie lesov predznamenávajú existenciu nespočetného množstva dôvodov, pre ktoré je nesmierne dôležité zabezpečovať, ochraňovať a podporovať participatívne možnosti verejnosti v otázkach týkajúcich sa lesov. Navyše, ich sťažením, odopretím, prípadne znemožnením by došlo k porušeniu Ústavou SR garantovaných práv na ochranu životného prostredia.

6.1 Prístup k pitnej vode v marginalizovaných rómskych komunitách

Predmetom záujmu tejto kapitoly je časť rómskeho obyvateľstva, ktorá žije v určitých lokalitách obcí/miest koncentrovane buď na okraji obce/mesta, alebo v niektorých prípadoch až za obcou/mestom. Sú to obyvatelia, ktorí žijú izolovane od majority v rómskych osadách, resp. koncentrovaných rómskych zoskupeniach.³⁵⁹ Hoci neexistuje presná definícia pojmu rómska osada, možno konštatovať, že ide o etnicky homogénne osídlenia, segregované nielen priestorovo, ale i sociálne. Podľa viacerých autorov³⁶⁰ medzi najčastejšie charakteristiky rómskych osád patria sťažené podmienky pre prístup k základným právam – k vzdelaniu, bývaniu, zdraviu, zamestnaniu, prístupu k službám a primeranému príjmu. Obyvatelia rómskych osád majú nekvalitné bývanie spojené s komplikovanými vlastnickými vzťahmi k pozemkom, horší zdravotný stav v porovnaní s majoritnou populáciou, slabú vzdelanostnú úroveň a kvalifikovanosť a v mnohých osadách obmedzený prístup k základnej infraštruktúre, vrátane prístupu k pitnej vode.³⁶¹ Títo obyvatelia zároveň zažívajú kultúrne vylúčenie a vylúčenie z účasti na verejnom živote obce/mesta spojené s prehlbujúcou sa spoločenskou izoláciou a odmietaním zo strany majoritného obyvateľstva.³⁶²

Chudoba a sociálna exklúzia Rómov je vo vzájomnom vzťahu so životným prostredím v MRK. V tomto kontexte možno uvažovať o tzv. environmentálnej spravodlivosti.³⁶³

³⁵⁷ Lesy SR, Les a jeho funkcie. Dostupné na: <https://www.lesy.sk/o-lese/les-jeho/>

³⁵⁸ OSN: Lesy a drevo majú zásadný význam. Dostupné na: <http://www.lesmedium.sk/aktualne/osn-lesy-a-drevo-maju-zasadny-vyznam>

³⁵⁹ Pod koncentrovaným rómskym zoskupením rozumieme koncentráciu rómskeho obyvateľstva v určitej časti obce/mesta bez ohľadu na priestorovú a sociálnu integráciu resp. segregáciu.

³⁶⁰ Filadefiová, Gerbery, Škobla, Kráľovská, Vaňo, Mészáros, Radičová, Vašečka.

³⁶¹ RUSNÁKOVÁ, J., ROCHOVSKÁ, A.: Segregácia obyvateľov marginalizovaných rómskych komunit, chudoba a znevýhodnenia súvisiace s priestorovým vylúčením. In: *Geographia Cassoviensis VIII*, 2/2014. Dostupné na: http://www.humannageografia.sk/clanky/Rusnakova_Rochovska_tlac1.pdf

³⁶² ŠUVADA, M.: Rómovia v slovenských mestách. Bratislava, Politologický odbor Matice slovenskej, 2015.

³⁶³ Otázkami environmentálnej spravodlivosti na Slovensku sa podrobnejšie zaoberá Richard Filčák. Pozri bližšie: FILČÁK, Richard a Daniel ŠKOBLA. Social solidarity, human rights and Roma: unequal access to basic resources in Central and Eastern Europe. In: ELLISON, Marion (ed). *Re-inventing social solidarity across*

Environmentálna spravodlivosť je rovnaké zaobchádzanie so všetkými znevýhodnenými skupinami (etnickými, národnostnými, rasovými, kultúrnymi) vo vzťahu k rozvoju, prijímaniu a vykonávaní environmentálnych zákonov, programov a politík. V dôsledku environmentálnej nespravodlivosti sú tieto skupiny vystavené environmentálnemu riziku alebo nebezpečenstvu a zároveň sú ohrozené ich ľudské práva. Tiež im môže byť upieraný prístup k investíciám do životného prostredia a k prírodným zdrojom, k informáciám a prístup k spravodlivosti v záležitostiach týkajúcich sa životného prostredia. Rovnaké zaobchádzanie pritom znamená, že žiadna zo znevýhodnených skupín by nemala niesť neprimeraný diel negatívnych environmentálnych dopadov, ktoré sú výsledkom činnosti priemyselných podnikov, samospráv alebo sú výsledkom štátnych a lokálnych programov a politík.³⁶⁴

Teórie environmentálnej spravodlivosti usilujú o dosiahnutie spravodlivej deľby nepriaznivých environmentálnych dopadov a rovný prístup k prírodným zdrojom prostredníctvom náležitých pravidiel (procedúr). Ľudia by nemali byť neproporčne vystavovaní nepriaznivým environmentálnym dopadom len pre svoj etnický pôvod či sociálnu situáciu a každý človek by mal mať prístup k zdravému a čistému životnému prostrediu.³⁶⁵

Nedostatočný prístup k pitnej vode je považovaný za jednu z foriem environmentálnej diskriminácie. Paradoxom ostáva, že hoci má Slovensko veľké zásoby vodných zdrojov, niektoré časti populácie majú problém s prístupom k pitnej vode. Mnoho osídlení je odkázaných na studne so zlou kvalitou vody, pričom ich kapacity sú nedostatočné pre rozrastajúce sa rómske komunity.³⁶⁶

Na 64. Valnom zhromaždení OSN, ktoré sa konalo dňa 28. júla 2010, bolo prijaté uznesenie uznávajúce prístup k čistej vode a sanitácii ako ľudské právo. Týmto uznesením OSN vyzýva štáty a medzinárodné organizácie na zabezpečenie finančných zdrojov, budovanie kapacít a zavádzanie technológií za účelom poskytnutia bezpečnej, čistej, prístupnej a cenovo dostupnej pitnej vody a hygieny pre všetkých. Deklarovanie prístupu

Europe. Bristol: The Policy Press, 2012, FILČÁK, Richard a Ivan LESAY. Životné prostredie a spravodlivosť. Slovo. 2007, č. 43, FILČÁK, Richard. Chudoba a životné prostredie: prípad marginalizovaných rómskych osád. In: Euractiv.sk: Európska únia-portál o EÚ. 2004, FILČÁK, Richard. Environmental Justice and the Roma Settlements of Eastern Slovakia: Entitlements, Land and the Environmental Risks. Sociologický časopis. 2012a, roč. 48, č. 3.

³⁶⁴ Pozri: Prvý národný summit farebných ľudí o environmentálnom líderstve. Dostupné na: <https://www.nrdc.org/sites/default/files/ej-principles.pdf> a Prvé Stredoeurópske pracovné stretnutie o environmentálnej spravodlivosti. Dostupné na: <http://publications.ceu.edu/sites/default/files/publications/ceuteljespdf.pdf>

³⁶⁵ FILČÁK, R., LESAY, I.: Životné prostredie a spravodlivosť. In: Slovo. 2007, č. 43.

³⁶⁶ FILADELFIOVÁ, J., GERBERY, D.: Správa o životných podmienkach rómskych domácností na Slovensku 2010. Bratislava: Regionálne centrum Rozvojového programu OSN pre Európu a Spoločenstvo nezávislých štátov, 2012.

k pitnej vode je súčasťou sociálnych práv zakotvených v Medzinárodnom pakte o hospodárskych, sociálnych a kultúrnych právach.

Ďalším relevantným medzinárodným dokumentom pre oblasť životného prostredia je Dohovor o ochrane a využívaní medzinárodných vodných tokov a medzinárodných jazier³⁶⁷, v nadväznosti na ktorý bol vypracovaný Protokol o vode a zdraví.³⁶⁸ SR prijala a ratifikovala Protokol o vode a zdraví v roku 2001, kedy boli stanovené aj prvé národné ciele.

Ustanovenia Protokolu o vode a zdraví sa v podmienkach SR vzťahujú na vody povrchové, podzemné, uzavreté vodné útvary, vody využívané na kúpanie, vody na zabezpečenie zásobovania obyvateľov pitnou vodou a sanitáciu. Jeho cieľom je podpora ochrany na všetkých úrovniach rozhodovania v národnom a medzinárodnom kontexte a na všetkých úrovniach prostredníctvom lepšieho využívania vody, zlepšenia hospodárenia s vodou, ochranou vodných ekosystémov, ako aj prostredníctvom prevencie, kontroly a znižovania výskytu ochorení súvisiacich s vodou.

V oblasti legislatívy SR transponovala a implementovala všetky relevantné smernice EÚ týkajúce sa vody. Požiadavky na kvalitu pitnej vody, ktoré sa vzťahujú na všetky členské štáty EÚ, sú dané smernicou Rady 98/83/ES z 3. novembra 1998 o kvalite vody určenej na ľudskú spotrebu.³⁶⁹ Štandardy pre kvalitu pitnej vody uvedené v smernici vychádzajú z odporúčaní WHO. Cieľom smernice je chrániť ľudské zdravie pred nepriaznivými účinkami akejkoľvek kontaminácie vody určenej na ľudskú spotrebu zabezpečením jej nezávadnosti a čistoty.

Otázku prístupu k pitnej vode je dôležité vnímať v kontexte základných ľudských práv, berúc do úvahy celkovú ekonomickú situáciu marginalizovaných skupín. Prístup k pitnej vode súvisí aj s realizáciou ľudských práv garantovaných Ústavou SR.³⁷⁰ V kontexte vnútroštátnej úpravy Ústava SR v šiestom oddiele (Právo na ochranu životného prostredia a kultúrneho dedičstva) v článku 44 deklaruje, že „*každý má právo na priaznivé životné prostredie*“. Prístup k vode spolu s právom nebyť diskriminovaný v prístupe k prírodným zdrojom a nebyť vystavený nepriaznivým environmentálnym vplyvom v dôsledku priemyselnej činnosti, sa dá v širšom kontexte chápať ako súčasť základného práva na

³⁶⁷ Dohovor o ochrane a využívaní medzinárodných vodných tokov a medzinárodných jazier. Dostupný na: <https://www.enviroportal.sk/dokumenty/medzinarodne-dohovory/dohovor/182>

³⁶⁸ Protokol o vode a zdraví. Dostupný na: http://www.uvzs.sk/docs/org/ohzp/protokol_o_vode_a_zdravi.pdf

³⁶⁹ Smernica Rady 98/83/ES z 3. novembra 1998 o kvalite vody určenej na ľudskú spotrebu. Dostupná na: <https://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CONSLEG:1998L0083:20031120:SK:PDF>

³⁷⁰ Napr. právo na ochranu života a zdravia (č. 15 a čl. 40 Ústavy SR) a právo na súkromný a rodinný život (čl. 19 ods. 2 Ústavy SR).

priaznivé životné prostredie.³⁷¹

Zásobovanie vodou podľa zákona č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov sú povinné zabezpečiť obce. Za kvalitu dodávanej pitnej vody do verejných vodovodov a sanitáciu sú zodpovedné obce, resp. vodárenské spoločnosti ako prevádzkovatelia týchto zariadení, v prípade obecných studní obce. Tie monitorujú kvalitu vody vo vodnom zdroji a v distribučnom systéme.³⁷² Z uvedeného dôvodu sa Stredisko v zmysle zákona č. 211/2000 Z. z. o slobodnom prístupe k informáciám obrátilo formou infožiadostí na vybrané obce a mestá (bližšie pozri nižšie).

Počet obyvateľov zásobovaných vodou z verejných vodovodov v roku 2018 dosiahol 4 859 940, čo predstavovalo 89,25 % z celkového počtu obyvateľov SR. V roku 2018 bolo v SR 2 416 samostatných obcí, ktoré boli zásobované vodou z verejných vodovodov a ich podiel z celkového počtu obcí v SR tvoril 83,60 %.³⁷³

Nedostatok pitnej vody³⁷⁴ v rómskych osadách resp. koncentrovaných rómskych zoskupeniach je jednou zo súčastí celkového sociálneho vylúčenia rómskej populácie. Analýza prístupu rómskeho obyvateľstva k pitnej vode je dôležitá pre pochopenie rozsahu sociálnej exklúzie v koncentrovaných rómskych zoskupeniach. Obmedzený prístup k vode ovplyvňuje podmienky bývania, výživu, hygienu, školské výsledky a dochádzku detí, celkovú kvalitu medziľudských vzťahov a tiež zdravotný stav. Pitná voda je jedným z najvýznamnejších faktorov prenosu črevných nákaz. Kontaminuje sa presakovaním výkalových látok z povrchovej vody a pôdy do zdrojov pitnej vody alebo pri poruchách vo vodovodnej sieti. Pitnou vodou sa najčastejšie prenáša brušný týfus, dyzentéria a vírusová hepatitída A.³⁷⁵ Práve uvedené choroby patria medzi najčastejšie choroby, ktoré sa vyskytovali a stále vyskytujú v niektorých rómskych komunitách.³⁷⁶ Faktorom prenosu

³⁷¹ ŠKOBLA, D., FILČÁK, R.: „A studňu si nechali zamrznúť...“. Lokálne mocenské pole a prístup obyvateľov rómskych osád k pitnej vode. Dostupné na: https://ues.sav.sk/files/cbs_ii_5_skobla_filcak_248-263.pdf

³⁷² Pozri aj: Zákon č. 355/2007 Z. z. o ochrane, podpore a rozvoji verejného zdravia a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov, Zákon č. 364/2004 Z. z. o vodách a o zmene a doplnení zákona Slovenskej národnej rady č. 372/1990 Zb. o priestupkoch a znení neskorších predpisov, Zákon č. 442/2002 Z. z. o verejných vodovodoch a verejných kanalizáciách a o zmene a doplnení zákona č. 276/2001 Z. z. o regulácii v sieťových odvetviach v znení neskorších predpisov.

³⁷³ Správa o stave životného prostredia Slovenskej republiky v roku 2018. Rozšírené hodnotenie kvality a starostlivosti. Dostupná na: <https://www.enviroportal.sk/uploads/report/10281.pdf>

³⁷⁴ V zmysle § 17 ods. 1) zákona č. 355/2007 Z. z. o ochrane, podpore a rozvoji verejného zdravia a o zmene a doplnení niektorých zákonov pitná voda je voda v jej pôvodnom stave alebo po úprave určená na pitie, varenie, prípravu potravín alebo na iné domáce účely bez ohľadu na jej pôvod a na to, či bola dodaná z rozvodnej siete, cisterny alebo ako voda balená do spotrebiteľského balenia a voda používaná v potravinárskych podnikoch pri výrobe, spracovaní, konzervovaní alebo predaji výrobkov alebo látok určených na ľudskú spotrebu.

³⁷⁵ Regionálny úrad verejného zdravotníctva so sídlom v Prešove: Infekčné choroby. Dostupné na: http://www.ruvzpo.sk/dokumenty/Infekcne_ochorenia.pdf

³⁷⁶ ŠUVADA, M.: Rómovia v slovenských mestách. Bratislava : POMS, 2015. Dostupné na: <http://suvada.sk/romovia-v-osadach-a-ich-zdravotny-stav.html>

ochorení u väčšiny epidémií v posledných rokoch bola voda zo súkromných studní. Tie sú často majiteľmi využívané na pitné účely napriek tomu, že v minulosti nikdy nebola overená ich kvalita.³⁷⁷

Podľa Výskumného ústavu vodného hospodárstva až 80 až 85 % vody z iných než verejných zdrojov, napr. vlastné studne pri dome, nespĺňa hygienické štandardy (najčastejšie z dôvodu prítomnosti fekálneho znečistenia, nitrátov a železa). Príčinou býva nedostatočná hĺbka studní a únik odpadových vôd do ich blízkosti.³⁷⁸

Základným strategickým dokumentom v oblasti integrácie Rómov v SR je Stratégia Slovenskej republiky pre integráciu Rómov do roku 2020 (ďalej len „Stratégia integrácie Rómov“).³⁷⁹ Otázke prístupu k pitnej vode sa venuje Aktualizovaný akčný plán Stratégie integrácie Rómov pre oblasť zdravia D.2.3, ktorý uvádza, že prístupu k pitnej vode treba venovať osobitnú pozornosť, keďže výskumné zistenia a tiež správy z praxe ukazujú, že dostupnosť pitnej vody je v osídleniach MRK nižšia v porovnaní so všeobecnou populáciou. Nezanedbateľná časť obyvateľov rómskych osídlení používa vodu z neštandardných a nekontrolovaných zdrojov, ako sú potoky či lesné studničky a problematickou je aj kvalita vody vo verejných studniach.³⁸⁰

Zároveň Aktualizovaný akčný plán Stratégie integrácie Rómov pre oblasť bývania D.2.4³⁸¹ uvádza, že problémom v osídleniach MRK je aj nedostupnosť základnej infraštruktúry vrátane prístupu k pitnej vode a odvoz a nakladanie s komunálnym odpadom.³⁸²

Dostupné kvantitatívne dáta v súvislosti s prístupom k pitnej vode poskytuje Atlas rómskych komunít 2019, ktorému predchádzali Atlas rómskych komunít z roku 2004 a z roku 2013.

V zmysle údajov zverejnených v Atlase rómskych komunít 2019³⁸³ žije početnejšia rómska komunita v 804 obciach a mestách po celom Slovensku. Celkový počet Rómov na Slovensku sa odhaduje na 440 000.

³⁷⁷ Akčný plán pre životné prostredie a zdravie obyvateľov Slovenskej republiky V. (NEHAP V.). Dostupný na: http://www.uvzsr.sk/docs/info/zp/nehap/NEHAP_V.pdf

³⁷⁸ Revízia výdavkov na životné prostredie. Záverečná správa. Dostupná na: https://www.minzp.sk/files/iep/zaverecna_sprava_zivotne_prostredie.pdf

³⁷⁹ Stratégia bola schválená uznesením vlády SR č. 1 z 11. januára 2012. Dostupná na: <https://www.minv.sk/?strategia-pre-integraciju-romov-do-roku-2020>

³⁸⁰ Aktualizovaný akčný plán Stratégie integrácie Rómov pre oblasť zdravia D.2. Dostupný na: <https://www.minv.sk/?strategia-pre-integraciju-romov-do-roku-2020>

³⁸¹ Aktualizovaný akčný plán Stratégie integrácie Rómov pre oblasť bývania D.2.4. Dostupný na: <https://www.minv.sk/?strategia-pre-integraciju-romov-do-roku-2020>

³⁸² Bližšie pozri indikátor PŽPS04 Platnosť a dostatočný rozsah národnej stratégie, ktorá zabezpečuje progresívnu implementáciu práva na životné prostredie a Metadátový hárok k PŽPS04 na s. 257 alebo v „Správa o EP pre rok 2019: Metodika“.

³⁸³ Zber dát pre Atlas rómskych komunít 2019 realizoval Úrad splnomocnenca vlády SR pre rómske komunity

Do Atlasu rómskych komunít 2019 pribudlo v porovnaní s rokom 2013 19 obcí, ktoré predtým nikdy neboli zachytené v predošliých atlasoch. Z dát vyplýva, že populačný rast Rómov na Slovensku sa postupne spomaľuje. Miera priestorovej, sociálnej a inštitucionálnej segregácie však aj naďalej značne ovplyvňuje spôsob života Rómov. Segregovaniu Rómov napomáha aj fakt, že sú vytláčaní z priestorov v centre na okraj obce alebo mesta.³⁸⁴ Takéto obydlia na periférii nie sú častokrát vedené v katastrálnych záznamoch a nie sú napojené na štandardné inžinierske siete vrátane verejného vodovodu.

Podľa údajov z Atlasu rómskych komunít 2019 prístup k pitnej vode z verejného vodovodu má v súčasnosti 68 % ľudí z rómskej komunity z 804 obcí. Z dát vyplýva, že 16 % ľudí má pitnú vodu z vlastnej studne. Verejnú studňu, respektíve výdajné miesto na vodu v obci využíva 10 % Rómov. Z 804 obcí nemajú Rómovia v 27 lokalitách žiadny prístup k pitnej vode, čo znamená, že až 6 % ľudí nemá prístup k štandardnej pitnej vode. Ide o 23 000 ľudí z rómskej komunity. V 61 lokalitách nemá väčšina prístup k pitnej vode.

Atlas rómskych komunít pomáha vytvárať aj časové trendy. V stovke najväčších rómskych osád má prístup k pitnej vode 61 % obyvateľov obydli. V 2013 to bolo 48 % a v 2004 len okolo 36 %.³⁸⁵

Ako sme už vyššie uviedli, obmedzený prístup k pitnej vode má výrazný vplyv na zdravotný stav, hygienu a ovplyvňuje celkovú kvalitu života. Zároveň nedostatočné pripojenie na verejnú kanalizáciu spôsobuje, že obyvatelia sa často zbavujú odpadových vôd spôsobom, ktorý zapríčiňuje znečisťovanie spodných vôd a tiež pôdy. Následkom znečistenia sa šíria hnačkové ochorenia, týfus či žltáčka. Prístup k pitnej vode pritom z pohľadu štandardov hygieny spoluvytvára podmienky pre plnohodnotnú participáciu na živote spoločnosti.

Sociálne vylúčenie je nevyhnutne spojené s priestorovým vylúčením a jedným z jeho prejavov je zvýšená koncentrácia rómskych obydli v určitých lokalitách, v ktorých chýbajú základné služby a tiež infraštruktúra. Zlé sociálne podmienky, v ktorých sa nachádza väčšina rodín z koncentrovaných rómskych osídlení, sú spúšťačom ďalších negatívnych javov, ktoré len umocňujú problémy v daných lokalitách. Priestorový aspekt vylúčenia Rómov je závažný,

v spolupráci s IVPR. Projekt bol realizovaný v rámci Národného projektu Monitorovanie a hodnotenie inkluzívnych politík a ich dopad na marginalizované rómske komunity financovaného z prostriedkov Európskeho sociálneho fondu. V rámci aktualizácie Atlasu rómskych komunít sa zisťovali údaje o type a infraštruktúre koncentrácií MRK, dostupnosti sociálnych a zdravotných služieb, ako aj politickej a občianskej participácii rómskych obyvateľov. Dostupný na: <https://www.minv.sk/?atlas-romskych-komunit-2019>

³⁸⁴ MUŠINKA, A.: Bývanie Rómov. In Vašečka, M. ed. Čačipen pal o Roma/Súhrnná správa o Rómoch. Bratislava (IVO), 2002.

³⁸⁵ Bližšie pozri indikátor PŽPD01 Podiel domácností s prístupom k pitnej vode a Metadátový hárok k PŽPD01 na s. 257 alebo v „Správa o LP pre rok 2019: Metodika“.

pretože generuje reťazec kauzalít, ktoré determinujú životné podmienky.³⁸⁶ Je známe, že nízka kvalita bývania je spojená so zvýšeným environmentálnym rizikom a zlým zdravotným statusom.³⁸⁷

Životné prostredie, v ktorom Rómovia žijú, výrazne vplýva na ich zdravotný stav a v porovnaní s majoritnou populáciou je výrazne horší. Bezprostrednými príčinami tohto stavu sú pretrvávajúce zlé životné materiálne podmienky na úrovni domácností i komunít, nevynímajúc prístup k pitnej vode, zlá životospráva, psychosociálne faktory a nedostatočné využívanie zdravotnej starostlivosti. Tieto príčiny sú udržiavané komplexným a dlhodobým sociálnym vylúčením (priestorová segregácia na environmentálne exponovaných miestach, s chýbajúcim alebo nedostatočným napojením na komunitnú infraštruktúru obcí, segregácia a diskriminácia vo vzdelávacích inštitúciách, zdravotníckych zariadeniach i na trhu práce) a súvisiacou medzigeneračnou chudobou (nízka úroveň vzdelania, príjmov a dlhodobá nezamestnanosť). Tieto vzájomne sa ovplyvňujúce faktory vedú k nízkej zdravotnej gramotnosti, nezdravému životnému štýlu a vysokej psychosociálnej záťaži.³⁸⁸

Na zaujímavú skutočnosť poukazuje Program podpory zdravia znevýhodnenej rómskej komunity na roky 2009 - 2015, ktorý zmieňuje odmietavý postoj k používaniu upravenej chlóranej vody zo strany rómskej komunity.³⁸⁹

Stredisko sa formou žiadosti o poskytnutie informácie podľa zákona č.211/2000 Z. z. o slobodnom prístupe k informáciám a o zmene a doplnení niektorých zákonov (zákon o slobode informácií) obrátilo na vybraných 22 obcí a miest, v ktorých sa nachádzajú rómske osady, resp. koncentrované rómske zoskupenia. Nasledujúce obce a mestá na žiadosť Strediska odpovedali: Ostrovany, Hodejov, Dobšiná, Horná Lehota, Jelka, Richnava, Zvolen, Sečovce, Hurbanovo, Vtáčkovce, Rimavská Sobota, Trebišov, Jarovnice.

V nasledujúcej časti opíšeme situáciu v prístupe obyvateľov rómskych osád k pitnej vode s využitím dostupných kvantitatívnych dát (Atlas rómskych komunít 2019) a poznatkov získaných prostredníctvom odpovedí obcí a miest.

³⁸⁶ ŠKOBLA, D., FILČÁK, R.: „A studňu si nechali zamrznúť...“. Lokálne mocenské pole a prístup obyvateľov rómskych osád k pitnej vode. Dostupné na: https://uesa.sav.sk/files/cbs_ii_5_skobla_filcak_248-263.pdf

³⁸⁷ STUPÁK, M. a kol.: Zdravotný profil marginalizovaných rómskych komunít na Slovensku. In: Zborník odborných a vedeckých príspevkov projektov zo ŠF EÚ. Dostupný na: <http://www.lf.upjs.sk/ceepm/publikacie/Stupak.pdf>

³⁸⁸ Výročná správa Zdravé regióny 2018. Dostupná na: <https://zdraveregiony.eu/wp-content/uploads/2019/05/V%C3%BDro%C4%8Dn%C3%A11-spr%C3%A1va-ZR-2018.pdf>

³⁸⁹ Program podpory zdravia znevýhodnených komunít na Slovensku na roky 2009 - 2015. Druhá etapa programu. Dostupný na: <http://www.romainstitute.sk/files/files/98.pdf>

Ostrovany³⁹⁰

V obci Ostrovany žije 2 210 obyvateľov, z nich 84 % tvoria Rómovia. V obci 100 % ľudí má dostupný verejný vodovod, pričom reálne ho využíva 90 %. Vlastnú studňu využíva 10 % ľudí. V obci sa nachádzajú tri obecné studne (na uliciach Slánska, Jarková a Čergovská). Obec má aj dve výdajné miesta na vodu (na uliciach Jarková a Čergovská). Všetky tieto zdroje vody sú pitné a sú lokalizované v centre rómskej osady.

V obci sa nachádzajú tiež automaty pitnej vody fungujúce na čipové karty (tzv. pitníky). Cena za vodu je 1,60 eur za 1 000 l na základe zmluvy s Východoslovenskou vodárenskou spoločnosťou, a.s.. Čipová karta je zadarmo a výška kreditu nie je limitovaná. V obci sú zároveň tri ručné vodné pumpy, z ktorých je voda zadarmo. V zmysle odpovede obce je platobná disciplína obyvateľov rómskej osady takmer 100 %.

Hodejov³⁹¹

V obci Hodejov žije 1 577 obyvateľov, z nich 66 % tvoria Rómovia. V obci nie je zavedený verejný vodovod, 95 % ľudí využíva vlastnú studňu a 5 % využíva verejnú studňu/kohútik. V zmysle odpovede obce sa v nej nenachádza segregovaná rómska osada. Časť obce, ktorú obýva rómska komunita, priamo nadväzuje na zástavbu obce a väčšina Rómov žije priamo v obci a sú integrovaní.

Zdroje, z ktorých obyvatelia čerpajú vodu nie sú pitné, a aj preto sa obec zapojila do výzvy „Zlepšenie prístupu k pitnej vode v prostredí MRK v obci Hodejov“. V rámci projektu plánuje obec o. i. zriadiť tzv. pitník. Aktuálne obec z vlastných finančných prostriedkov vyvrtala studňu hlbokú 62 m a čaká na schválenie a preplatenie doteraz vynaložených finančných prostriedkov.

³⁹⁰ Informácie získané na základe zákona 211/2000 Z. z. o slobodnom prístupe k informáciám. Odpoveď obce Ostrovany zo dňa 12. februára 2020.

³⁹¹ Informácie získané na základe zákona 211/2000 Z. z. o slobodnom prístupe k informáciám. Odpoveď obce Hodejov zo dňa 11. februára 2020.

Horná Lehota³⁹²

Obec Horná Lehota sa nenachádza v Atlase rómskych komunít 2019. V zmysle údajov Štatistického úradu SR žije v obci 600 obyvateľov. V zmysle odpovede obce mimo intravilánu obce žije 17 rómskych obyvateľov, ktorí nemajú privedený vodovod. V obci je zavedený verejný vodovod, avšak nie je privedený k všetkým nehnuteľnostiam, či už majority, alebo Rómov.

Rómski obyvatelia čerpajú vodu z prepadu vodojemu, prípadne iných možností. Táto voda je rovnaká ako v rozvodoch vodovodu v obci. Uvedený prepad vodojemu sa nachádza približne 850 m od rómskych obydľí. Obec vo svojej odpovedi uviedla, že vzhľadom na to, že obydlia na pozemkoch sú postavené nelegálne, prípadne nie sú vo vlastníctve daných obyvateľov, obec do tejto lokality neplánuje priviesť vodovod.

V lokalite sa nenachádza ani tzv. pitník, hygienická stanica či ručná vodná pumpa. Obyvatelia obce sú teda odkázaní len na vzdialený prepad na vodojeme.

Jelka³⁹³

V obci Jelka žije 4 080 obyvateľov, z nich 24 % tvoria Rómovia. V obci má 100 % ľudí dostupný verejný vodovod, pričom 88 % ho aj reálne využíva. Zvyšných 12 % využíva vlastnú studňu. Verejný vodovod v rómskej osade je zavedený len čiastočne. Obec vo svojej odpovedi uvádza, že súkromné studne priamo v rómskej osade by mali byť pitné. Žiadne ďalšie zdroje pitnej vody sa v lokalite nenachádzajú.

Richnava³⁹⁴

V obci Richnava žije 3 086 obyvateľov, z nich 81 % tvoria Rómovia. V celej obci nie je zavedený verejný vodovod, a preto 95 % ľudí využíva vlastnú studňu a zvyšných 5 % verejnú studňu/kohútik. Tieto zdroje vody sa nachádzajú priamo v rómskej osade, avšak nie

³⁹² Informácie získané na základe zákona 211/2000 Z. z. o slobodnom prístupe k informáciám. Odpoveď obce Horná Lehota zo dňa 10. februára 2020.

³⁹³ Informácie získané na základe zákona 211/2000 Z. z. o slobodnom prístupe k informáciám. Odpoveď obce Jelka zo dňa 13. februára 2020.

³⁹⁴ Informácie získané na základe zákona 211/2000 Z. z. o slobodnom prístupe k informáciám. Odpoveď obce Richnava zo dňa 13. februára 2020.

sú pitné. V rómskej osade sa zároveň nachádzajú tri ručné vodné pumpy, pričom náklady za vodu z nich znáša obec.

Hygienická stanica ani tzv. pitník sa v danej lokalite nenachádzajú. V zmysle odpovede obce je najväčšou prekážkou prístupu k pitnej vode skutočnosť, že rómska osada sa nachádza na dvoch katastrálnych územiach. V katastri obce Richnava sa nachádza približne jedna tretina osady. Celá osada je v extraviláne na nevysporiadaných pozemkoch, ktoré sú vo vlastníctve Pozemkového spoločenstva. V zmysle odpovede obce sú rokovania s vlastníkami pozemkov na riešenie situácie bezúspešné. Rovnako obec Kluknava, na území ktorej sa nachádzajú dve tretiny osady, situáciu nerieši.

Obec sa v budúcnosti plánuje uchádzať o finančné prostriedky v rámci výziev Európskych projektov na zavedenie verejného vodovodu.

Vtáčkovce³⁹⁵

V obci Vtáčkovce žije 1 163 obyvateľov, z nich 93 % tvoria Rómovia. V obci 70 % ľudí má dostupný verejný vodovod, pričom reálne ho využíva 40 % ľudí. V zmysle odpovede obce je verejný vodovod zavedený len v niektorých častiach rómskej osady, nakoľko ďalšie časti obydli v osade sa nachádzajú na súkromných pozemkoch fyzických osôb. Vodovod je v obci zavedený prostredníctvom Východoslovenskej vodárenskej spoločnosti, a.s. a aktuálna cena vody je 1,6034 eur za 1 000 l. V obci 30 % ľudí využíva vlastnú studňu a rovnako tak 30 % využíva verejnú studňu/kohútik.

V obci sa nenachádza hygienická stanica či tzv. pitník. V budúcnosti sa obec plánuje uchádzať o finančné prostriedky v rámci výziev Európskych projektov na zavedenie verejného vodovodu.

Jarovnice³⁹⁶

V obci Jarovnice žije 6 866 obyvateľov, z nich 88 % tvoria Rómovia. V obci 90 % ľudí má dostupný verejný vodovod, pričom aj ho reálne využíva 90 % ľudí. Verejný vodovod je dostupný aj v rómskej osade. V zmysle odpovede obce je platobná disciplína za spotrebu vody veľmi dobrá. Obyvatelia v prípade nadmerného odberu vody majú možnosť využiť

³⁹⁵ Informácie získané na základe zákona 211/2000 Z. z. o slobodnom prístupe k informáciám. Odpoveď obce Vtáčkovce zo dňa 18. februára 2020.

³⁹⁶ Informácie získané na základe zákona 211/2000 Z. z. o slobodnom prístupe k informáciám. Odpoveď obce Jarovnice zo dňa 11. marca 2020.

splátkový kalendár. V obci nie je žiadna domácnosť, ktorá by bola odpojená od vody z dôvodu neplatičstva. V zmysle odpovede obce je cena za pitnú vodu 0,40 eur za 1 000 l, avšak bez uvedenia poskytovateľa.

Vlastnú studňu využíva zvyšných 10 % ľudí. Rozbor tejto vody obec nemá k dispozícii, argumentujúc, že sa jedná o súkromné studne.

Dobšiná³⁹⁷

V meste Dobšiná žije 5 107 obyvateľov, z nich 39 % tvoria Rómovia. V meste 100 % ľudí má dostupný verejný vodovod, pričom reálne ho využíva 98 % ľudí. Vlastnú studňu využívajú 2 % ľudí.

V zmysle odpovede mesta je rómskej osade zriadený aj tzv. pitník. Cena za vodu je 1,6034 eur za 1 000 l na základe aktuálneho cenníka Východoslovenskej vodárenskej spoločnosti, a.s.. Poplatok (depozit) za vydanie čipovej karty neexistuje, len v prípade straty sa za vydanie novej čipovej karty uhrádza poplatok vo výške 10 eur. Výška kreditu na čipovej karte nie je limitovaná. Pred odberným miestom je umiestnený vodoměr, podľa ktorého sa spočítava množstvo pretečenej (vydanej) vody. V nových bytových domoch nižšieho štandardu sú vodomery umiestnené v každom byte.

Sečovce³⁹⁸

V meste Sečovce žije 8 404 obyvateľov, z nich 27 % tvoria Rómovia. V obci 90 % ľudí má dostupný verejný vodovod. V rómskej osade je vodovod zavedený k budove školy a trom bytovým domom vo vlastníctve mesta. V zmysle odpovede mesta výstavbu ďalších vodovodných sietí komplikujú nevysporiadané pozemky. V obci 75 % ľudí reálne využíva verejný vodovod a zvyšných 25 % využíva vlastnú studňu. Niekoľko rodín z rómskej osady čerpá vodu na pranie z miestneho rybníka, ktorý sa nachádza približne 500 m od osady.

V osade sú umiestnené dva výtokové stojany (tzv. pitníky). Obyvatelia osady si u správcu mestských bytov môžu zakúpiť čipovú kartu formou zálohy za ňu. Cena za odber vody je podľa aktuálneho platného cenníka Východoslovenskej vodárenskej spoločnosti, a.s. 1,6034 eur za 1 000 l. Poplatok, resp. záloha za čipovú kartu je 5,50 eur. Výška kreditu na

³⁹⁷ Informácie získané na základe zákona 211/2000 Z. z. o slobodnom prístupe k informáciám. Odpoveď mesta Dobšiná zo dňa 10. februára 2020.

³⁹⁸ Informácie získané na základe zákona 211/2000 Z. z. o slobodnom prístupe k informáciám. Odpoveď mesta Sečovce zo dňa 14. februára 2020.

karte nie je limitovaná. Výdaj vody je meraný podľa vodomeru na oboch výtokových stojanoch. Za naciachovanie odberu vody zodpovedá a vodu zabezpečuje správca mestských bytov. V zmysle odpovede mesta je platobná disciplína vďaka výtokovým stojanom na čipové karty výborná a spotreba vody je úmerná výške finančných prostriedkov na čipovej karte.

Mesto vo svojej odpovedi dodáva, že približne pred 12 rokmi bola v rómskej osade aj ručná vodná pumpa, ktorú zriadila miestna cirkev, obyvatelia ju však znefunkčnili a iné zdroje vody sa v osade nenachádzajú.

Zvolen³⁹⁹

V meste Zvolen žije 42 760 obyvateľov, z nich 7 % tvoria Rómovia. V meste má 90 % ľudí dostupný verejný vodovod. V zmysle odpovede mesta je verejný vodovod zavedený aj v osadách Pod Pustým hradom a v Neresnici. Reálne využíva verejný vodovod 90 % ľudí. Vlastnú studňu využíva 5 % ľudí a rovnako tak 5 % ľudí využíva verejnú studňu/kohútik.

Verejný vodovod nie je zavedený v rómskej osade Zolná. Obyvatelia čerpajú vodu zo studne uprostred osady, ktorá je pitná a minimálne dvakrát ročne je čistená. V zmysle odpovede mesta sa osada Zolná nachádza na pozemkoch, ktoré sú v súkromnom vlastníctve a bolo by problematické realizovať vodovod cez tieto pozemky. Z uvedeného dôvodu mesto neuvažuje nad zavedením verejného vodovodu v tejto lokalite.

V komunitnom centre pod Pustým hradom je zriadená hygienická stanica pod záštitou Odboru sociálnych vecí, zdravia a rodiny Mestského úradu vo Zvolene. U obyvateľov, v prípadoch ktorých je mesto Zvolen osobitným príjemcom, je podľa dohody odvádzaný poplatok za vodu v priemere 2 eur za osobu na mesiac. Rozdiel uhrádza mesto z vlastného rozpočtu. Podľa odpovede mesta u ostatných obyvateľov nemožno ani len hovoriť o platobnej disciplíne. Aktuálna cena vody je 1,4412 eur za 1 000 l, avšak bez uvedenia dodávateľa.

Hurbanovo⁴⁰⁰

V meste Hurbanovo žije 7 680 obyvateľov, z toho 20 % tvoria Rómovia. V meste má 100 % ľudí dostupný verejný vodovod, pričom ho reálne využíva 85 % ľudí. Vlastnú studňu využíva 10 % ľudí a verejnú studňu/kohútik zvyšných 5 %. V zmysle odpovede mesta je

³⁹⁹ Informácie získané na základe zákona 211/2000 Z. z. o slobodnom prístupe k informáciám. Odpoveď mesta Zvolen zo dňa 18. februára 2020.

⁴⁰⁰ Informácie získané na základe zákona 211/2000 Z. z. o slobodnom prístupe k informáciám. Odpoveď mesta Hurbanovo zo dňa 18. februára 2020.

verejný vodovod zavedený aj v rómskej osade a jej obyvatelia čerpajú vodu z výdajných stojanov, ktoré sú na vodovod napojené. V osade sa nachádza zároveň vlastná studňa, v ktorej kvalita vody nie je kontrolovaná.

Podľa odpovede mesta sa výdajné stojany nachádzajú priamo v osade a približne 150 m od ďalších pár obydľí (3-5 domov), v ktorých žijú Rómovia. V prípade uvedených niekoľkých domov mesto nemá v pláne zaviesť verejný vodovod z dôvodu terénnych problémov a nízkeho počtu obyvateľov osady.

Pitnú vodu v meste zabezpečuje spoločnosť MsVaK – Vodárne a kanalizácie mesta Hurbanovo, s.r.o.. Cena vody je 0,7822 eur za 1 000 l. V zmysle odpovede mesto nemá problém s platobnou disciplínou obyvateľov, ktorí majú možnosť využívať v prípade potreby splátkový kalendár. Mesto eviduje len jednu domácnosť odpojenú od vody z dôvodu neplatičstva.

Trebišov⁴⁰¹

V meste Trebišov žije 23 523 obyvateľov, z nich 28 % tvoria Rómovia. 100 % ľudí v meste má dostupný verejný vodovod a aj ho reálne využíva. Do rómskej osady dodáva pitnú vodu Východoslovenská vodárenská spoločnosť, a.s. prostredníctvom troch odberných miest. V osade sa nachádza aj elektrická vodná pumpa, z ktorej obyvatelia môžu čerpať vodu bezplatne.

Mesto Trebišov vo svojej odpovedi uvádza, že platobná disciplína obyvateľov osady je veľmi zlá. Za rok 2017 bytový podnik Trebišov s.r.o. eviduje nedoplatok v súhrnnej výške 50 000 eur, za rok 2018 v súhrnnej výške 70 000 eur. Za rok 2019 nedoplatok zatiaľ nebol vyčíslený. V kontexte uvedeného je v súčasnosti najmenej 210 bytov odpojených od vody z dôvodu neplatičstva. Títo obyvatelia majú zabezpečený prístup k pitnej vode prostredníctvom elektrickej vodnej pumpy.

V zmysle odpovede mesta je v blízkosti osady zriadené stredisko osobnej hygieny, ktoré využívajú predovšetkým mladší obyvatelia osady. Stredisko osobnej hygieny je vybavené práčkami, sušičkou, žehličkou, sprchami, uterákmi, hygienickými a dezinfekčnými potrebami.

⁴⁰¹ Informácie získané na základe zákona 211/2000 Z. z. o slobodnom prístupe k informáciám. Odpoveď mesta Trebišov zo dňa 3. marca 2020.

Závery

Podľa názoru Strediska je zabezpečenie napĺňania práva na prístup k pitnej vode pozitívny záväzok štátu. Štát je zodpovedný za vytvorenie vhodných podmienok pre každého, aby mal prístup k pitnej vode a zároveň, aby pitná voda bola aj cenovo dostupná.

Na základe vyššie uvedených dát z Atlasu rómskych komunít 2019 a odpovedí obcí a miest na žiadosti Strediska možno konštatovať, že niektoré obce a mestá nezabezpečujú pitnú, prístupnú a cenovo dostupnú vodu pre všetkých obyvateľov. Zo zistení ďalej vyplýva, že pri zabezpečovaní základného práva na prístup k pitnej vode za odplatu, je značný rozdiel v cene za vodu v obciach a mestách v závislosti od poskytovateľa, ktorý ilustruje tabuľka nižšie. Z odpovedí vyplýva, že aj v obciach/mestách, v ktorých je zavedený verejný vodovod, nie je pitná voda dostupná pre každého. Vplyvom zvyšujúcej sa ceny vody je zaznamenaný trend poklesu spotreby vody, čo má dosah na hygienické návyky určitých skupín obyvateľstva a zvyšuje sa i tendencia využívania individuálnych zdrojov vody s neoverenou kvalitou na pitné účely.⁴⁰² Problematickou sa javí skutočnosť, že obce a mestá častokrát nedávajú analyzovať kvalitu vody zo studní.

Tabuľka 18: Cena vody v eur za m³ v jednotlivých obciach (vodné)

Obec/mesto	Cena vody v eur/m ³
Jarovnice	0,40
Hurbanovo	0,7822
Zvolen	1,4412
Vtáčkovce	1,6034
Sečovce	1,6034
Dobšiná	1,6034
Ostrovany	1,6034

Z odpovedí obcí a miest ďalej vyplýva, že zavedenie verejného vodovodu do rómskych osád sťažuje buď to, že obydlia sú postavené na nevysporiadaných pozemkoch, alebo sú to tzv. čierne stavby. Bez vysporiadania pozemkov nie je možné začať proces legalizácie existujúcich stavieb a zároveň nie je možné realizovať ďalšie stavby do budúcnosti (či už sa jedná o nájomné byty nižšieho štandardu alebo individuálnu bytovú výstavbu). Rovnako tak nie je možné ani budovanie infraštruktúry, vrátane verejného vodovodu, v týchto

⁴⁰² Dostupné na: <http://pitnavoda.enviroportal.sk/medzinarodne-dohovory>

komunitách. Postoj miest a obcí k zabezpečovaniu prístupu k pitnej vode v MRK nevytvára predpoklady pre zaistenie kvalitného životného prostredia pre ľudí žijúcich v rómskych osadách. Uvedené vedie k tomu, že MRK sa neustále prepadávajú do stále horších sociálnych pomerov.⁴⁰³ Pritom zlepšovanie technickej vybavenosti územia, vrátane prístupu k pitnej vode, zvyšuje šance obyvateľov MRK na rozvoj ich potenciálu a plnohodnotné začlenenie sa do spoločnosti vrátane trhu práce. Nositeľom úlohy zabezpečiť prístup k pitnej vode sú v praxi mestá a obce, tie si však v dostatočnej miere neuvedomujú, že svojou nečinnosťou porušujú zákonnú povinnosť zabezpečiť dôkladnú realizáciu práva na priaznivé životné prostredie.

Odporúčania

Stredisko odporúča:

1. Obciam a mestám aktívne sa uchádzať o nenávratné finančné príspevky na prístup k pitnej vode v rámci výziev Ministerstva vnútra SR zameraných na podporu prístupu k pitnej vode.
2. Obciam a mestám podporovať pozitívne zmeny v prostredí MRK zlepšením dostupnosti základnej infraštruktúry slúžiacej na zásobovanie pitnou vodou, ale aj osvetovou a edukačnou činnosťou a každodennou prácou s príslušníkmi MRK a formami svojpomoci, motivácie i pozitívnych príkladov.
3. Obciam a mestám zvýšiť podiel rómskych obyvateľov žijúcich v legálnych obydliah a na právne vysporiadaných pozemkoch.

6.2 Právo na participáciu a novela zákona o lesoch

Občianska participácia je súčasťou demokratických štátov. Vzájomná korelácia medzi demokraciou a občianskou participáciou vychádza z primárnej premisy, podľa ktorej demokracia vytvára vhodné podmienky pre participáciu a zas naopak, participácia vytvára demokraciu v jej reálnej podobe. Vo všeobecnosti možno občiansku participáciu vnímať ako proces, v rámci ktorého sa ľudia, ktorí nepatria k zvoleným reprezentantom, zúčastňujú na rozhodovaní o politikách a otázkach (problémoch), ktoré sa ich dotýkajú, ktoré ich

⁴⁰³ MUŠINKA, A.: (Ne)legálne osady. Možnosti samospráv a mechanizmy vysporiadania pozemkov v prostredí rómskych osídlení. Prešov: Vydavateľstvo Prešovskej univerzity. 2012. Dostupné na: <https://archiv.vlada.gov.sk/romovia/data/files/8887.pdf>

ovplyvňujú, alebo tých, ktoré ich zaujímajú.⁴⁰⁴ Inými slovami, ide o aktívnu participáciu jednotlivca na spravovaní verejných záležitostí a riešení spoločenských problémov. Zapájanie občanov do správy vecí verejných zároveň posilňuje aspekt zodpovednosti za prijaté rozhodnutia v individuálnom kontexte, tzn. na každého jednotlivého občana.⁴⁰⁵ Nespochybniteľným pozitívom občianskej participácie je nielen zvýšenie responzívnosti vlády voči verejnosti, ale aj posilnenie legitimacy vládnutia ako takého.⁴⁰⁶

Vzhľadom na skutočnosť, že prírodu a životné prostredie možno považovať za predmet záujmu celej spoločnosti, je možné očakávať participáciu verejnosti aj v environmentálnej oblasti. Hoci zainteresovanou verejnosťou môže byť aj jednotlivec, v spoločnosti dochádza k vytváraniu určitých organizácií, cieľom ktorých je podporiť ochranu životného prostredia. Sú to práve mimovládne organizácie, ktoré prostredníctvom svojej činnosti prispievajú k ochrane verejného záujmu na ochrane životného prostredia tým, že využívajú procesné environmentálne práva, ktoré sú garantované Aarhuským dohovorom^{407, 408, 409}.

Aarhuský dohovor je právnym základom práv verejnosti pri ochrane životného prostredia. Obsahuje tri základné piliere práv verejnosti pri ochrane životného prostredia, ktorými sú právo na prístup k informáciám o konaniach, v ktorých sa rozhoduje o životnom prostredí a k informáciám o životnom prostredí ako takom; právo na prístup k rozhodovacím procesom, v ktorých sa rozhoduje o zásahoch do životného prostredia (napr. účasť v administratívnych konaniach, účasť na príprave všeobecne záväzných právnych aktov); právo na prístup k spravodlivosti vo veciach životného prostredia. Požiadavka participácie verejnosti v zmysle Aarhuského dohovoru sa pritom týka všetkých úrovní participácie, od národnej, regionálnej až po miestnu úroveň.⁴¹⁰ Aarhuský dohovor garantuje zabezpečenie práv verejnosti nielen v rámci posudzovania vplyvov na životné prostredie, ale aj v každom

⁴⁰⁴ BOLFÍKOVÁ, E., Analýza hodnotenia účinnosti nástrojov občianskej participácie, Monotematické číslo: OBČIANSKA PARTICIPÁCIA, Košice 2015, s. 222. Dostupné na: <https://unibook.upjs.sk/img/cms/ff-sapa-casopis/sapa-1-2015.pdf>

⁴⁰⁵ SEKERÁK, M. Koncepty občianskej participácie a participatívnej demokracie nazerané teoretickou optikou, Inštitút politologických štúdií, Fakulta sociálnych vied, Univerzita Karlova, 2017, s. 182. Dostupné na: <https://www.sav.sk/journals/uploads/04201133Sekerak%20-%20zalomena%20OK%20autorom.pdf>

⁴⁰⁶ Tamtiež, s. 183

⁴⁰⁷ V Zbierke zákonov SR je publikovaný ako Oznámenie Ministerstva zahraničných vecí SR č. 43/2006 Z. z. o prijatí Dohovoru o prístupe k informáciám, účasti verejnosti na rozhodovacom procese a prístupe k spravodlivosti v záležitostiach životného prostredia. V SR nadobudol platnosť dňa 5. marca 2006.

⁴⁰⁸ CEPEK, J., Aplikácia a transformácia právnych noriem Európskej únie do Slovenského právneho poriadku v oblasti ochrany životného prostredia. Wolters Kluwer. 2019

⁴⁰⁹ Bližšie pozri indikátor PŽP01 Štatút ratifikácie medzinárodných dokumentov garantujúcich právo na životné prostredie a Metadátový hárok k PŽP01 na s. 257 alebo v „Správa o LP za rok 2019: Metodika“.

⁴¹⁰ Analýza existujúcich participatívnych nástrojov v slovenskom legislatívnom rámci na všetkých úrovniach VS, s. 83. Dostupné na:

https://www.minv.sk/swift_data/source/rozvoj_obcianskej_spolocnosti/participacia/vystupy_np_parti/Analiza%20existujucich%20participativnych%20nastrojov%20v%20slovenskom%20legislativnom%20ramci.pdf

konaní, ktoré je spôsobilé ovplyvniť environmentálne aspekty prejavujúce sa vo finálnom povoľujúcom rozhodnutí.⁴¹¹⁴¹² V SR bol Aarhuský dohovor ratifikovaný ako medzinárodná zmluva o ľudských právach, ktorá má v zmysle čl. 7 ods. 5 Ústavy SR prednosť pred zákonmi.⁴¹³

Okrem garancie participácie verejnosti v environmentálnej oblasti v rámci medzinárodného práva, je vhodné upriamiť pozornosť aj na možnosti participácie v rámci právneho poriadku SR. Ústavný rámec možnosti participácie verejnosti na veciach verejných je pomerne rozsiahly. Radí sa doň napríklad právo na informácie, petičné právo, právo zúčastňovať sa na správe verejných vecí, právo postaviť sa na odpor, právo pokojne sa zhromažďovať či právo pokojne sa združovať s inými na ochranu svojich hospodárskych a sociálnych záujmov.⁴¹⁴ Predmetné ústavné práva sú reflektované v znení viacerých zákonov, ako napr. zákone o tvorbe právnych predpisov a o zbierke zákonov, zákone o slobodnom prístupe k informáciám, zákone o petičnom práve alebo zákone o zhromažďovanom práve.

V environmentálnej oblasti je úprava participácie obsiahnutá vo viacerých právnych predpisoch. Ako príklad možno spomenúť zákon o životnom prostredí. K možnostiam participácie verejnosti na ochrane životného prostredia sú v zákone o životnom prostredí formulované len základné tézy, ktoré objasňujú, akým spôsobom môže verejnosť participovať na ochrane životného prostredia. Tieto tézy sú bližšie konkretizované v zákonných úpravách, ktoré regulujú ochranu jednotlivých zložiek životného prostredia.⁴¹⁵ Ako ďalší príklad možno uviesť zákon č. 543/2002 Z. z. o ochrane prírody a krajiny, podľa ktorého je možné participáciu verejnosti na procesoch, ktoré sú upravené týmto zákonom rozdeliť do troch

⁴¹¹ CEPEK, J., Aplikácia a transformácia právnych noriem Európskej únie do Slovenského právneho poriadku v oblasti ochrany životného prostredia. Wolters Kluwer. 2019.

⁴¹² S cieľom prispievať k vykonávaniu záväzkov vyplývajúcich z Aarhuského dohovoru bolo prijaté nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (ES) č. 1367/2006 zo 6. septembra 2006 o uplatňovaní Aarhuského dohovoru o prístupe k informáciám, účasti verejnosti na rozhodovacom procese a prístupe k spravodlivosti v záležitostiach životného prostredia na inštitúcie a orgány Spoločenstva. Dostupné na: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SK/TXT/HTML/?uri=CELEX:32006R1367&from=SK#ntr3-L_2006264SK.01001301-E0003

Dôležitosť poskytovania primeraných informácií o životnom prostredí a účinných príležitostí na účasť verejnosti na rozhodovacom procese v oblasti životného prostredia zdôrazňuje aj šiesty environmentálny akčný program Spoločenstva. Bližšie pozri Rozhodnutie Európskeho parlamentu a Rady č. 1600/2002/ES z 22. júla 2002, ktorým sa ustanovuje šiesty environmentálny akčný program Spoločenstva. Dostupné na:

<https://op.europa.eu/sk/publication-detail/-/publication/4263f8fc-f705-4176-b54e-d8f63700c1a0/language-sk>

⁴¹³ Oznámenie Ministerstva zahraničných vecí SR č. 43/2006 Z. z. o prijatí Dohovoru o prístupe k informáciám, účasti verejnosti na rozhodovacom procese a prístupe k spravodlivosti v záležitostiach životného prostredia.

⁴¹⁴ Bližšie pozri indikátor PŽPS02 Platnosť a dostatočný rozsah ústavného alebo iného nadradeného zákona, ktorým je garantované právo na zdravé životné prostredie a Metadátový hárok k PŽP02 na s. 257 alebo v „Správa o LP za rok 2019: Metodika“.

⁴¹⁵ Analýza existujúcich participatívnych nástrojov v slovenskom legislatívnom rámci na všetkých úrovniach VS. Dostupné na:

https://www.minv.sk/swift_data/source/rozvoj_obcianskej_spolocnosti/participacia/vystupy_np_parti/Analýza%20existujucich%20participativnych%20nastrojov%20v%20slovenskom%20legislativnom%20ramci.pdf

kategórii, t. j. právo na participáciu v povoloňovacích konaniach, v ktorých sa povoľujú zásahy do chránených častí prírody a krajiny; právo participovať na vyhlasovaní chránených území, ich zmene a zrušení; právo participovať na schvaľovaní dokumentácie ochrany prírody. Možnosti participácie verejnosti upravujú mnohé ďalšie zákony, ako napr. zákon č. 24/2006 Z. z. o posudzovaní vplyvov na životné prostredie a o zmene a doplnení niektorých zákonov, zákon č. 364/2004 Z. z. o vodách a o zmene zákona Slovenskej národnej rady č. 372/1990 Zb. o priestupkoch v znení neskorších predpisov (vodný zákon) alebo zákon č. 137/2010 Z. z. o ovzduší.⁴¹⁶

V oblasti životného prostredia je záujem verejnosti smerovaný aj na časť životného prostredia, ktorou sú lesy. SR patrí medzi európske krajiny s najvyššou lesnatosťou. Celková výmera lesných pozemkov predstavuje 41,3 % z celkovej výmery územia SR.⁴¹⁷ Stav lesov pritom nie je priaznivý. Podľa Správy o stave životného prostredia Slovenskej republiky v roku 2018⁴¹⁸, ochrana druhov a biotopov najmä v lesných, lúčnych a mokradňových ekosystémov predstavovala druhý z troch najväčších environmentálnych problémov na Slovensku.⁴¹⁹ Zdravotný stav lesov sa medziročne zhoršil a možno ho považovať za nepriaznivý, pričom ostáva naďalej na horšej úrovni ako celoeurópsky priemer. Od roku 2005 podiel ťažby dreva na celkovom bežnom prírastku mierne klesol, je však možné registrovať jeho vysoké hodnoty. Za monitorované obdobie bol navyše zaznamenaný medziročný nárast ťažby dreva na celkovom bežnom prírastku. Hoci využívanie lesov možno hodnotiť ako udržateľné, podiel ťažby na celkovom bežnom prírastku dosahuje vysokú hodnotu.⁴²⁰ Na základe uvedených skutočností možno očakávať záujem verejnosti na participácii v rámci problematiky týkajúcej sa lesov. Uvedené konštatovanie potvrdzuje aj MPaRV SR, ktoré v priebehu roku 2019 prijalo celkovo 6 petícií podľa zákona o petičnom práve, z čoho dve sa týkali vecí, ktoré sú upravené zákonom č. 326/2005 Z. z. o lesoch (ďalej len „zákon o lesoch“), a to Petícia za zastavenie ťažby dreva a Petícia proti výrubu lesa na Devínskej Kobyle. V priebehu roku 2019 MPaRV SR zároveň prijalo 239 žiadostí o informáciu v zmysle zákona č. 211/2000 Z. z. o slobodnom prístupe k informáciám a o zmene a doplnení

⁴¹⁶ Bližšie pozri indikátor PŽP03 Platnosť a dostatočný rozsah národnej legislatívy, ktorá upravuje implementáciu práva na životné prostredie a Metadátový hárok k PŽP03 na s. 257 alebo v „Správa o ĽP za rok 2019: Metodika“.

⁴¹⁷ Enviroportál, Informačný portál MŽP SR, Vývoj plôch lesných pozemkov. Údaj dostupný na: <https://www.enviroportal.sk/indicator/detail?id=701>

⁴¹⁸ Správa o stave životného prostredia Slovenskej republiky v roku 2018, Rozšírené hodnotenie kvality a starostlivosti, (MŽP SR, SAŽP), Dostupná na: <https://www.enviroportal.sk/uploads/report/10041.pdf>

⁴¹⁹ Tamtiež, s. 8, Dostupné na: <https://www.enviroportal.sk/uploads/report/10041.pdf>

⁴²⁰ Správa o stave životného prostredia Slovenskej republiky v roku 2018, Rozšírené hodnotenie kvality a starostlivosti, (MŽP SR, SAŽP), Dostupná na : <https://www.enviroportal.sk/uploads/report/10041.pdf>

niektorých zákonov (zákon o slobode informácií), z čoho sa 10 žiadostí vzťahovalo na oblasť upravenú zákonom o lesoch.⁴²¹ MŽP SR informovalo o 374 prijatých žiadostiach o poskytnutie informácií, pričom 8 žiadostí sa okrajovo týkali problematiky zákona o lesoch.^{422,423}

Iniciatíva verejnosti v oblasti životného prostredia je podmienená dostatočnou informovanosťou. Miera a relevancia informovanosti závisí od spôsobu monitorovania stavu životného prostredia, lesov nevynímajúc.⁴²⁴ Ako MPaRV SR informovalo, v európskych krajinách sa už v osemdesiatych rokoch minulého storočia vytvoril systém dlhodobého monitorovania lesov z hľadiska ich zdravotného stavu (vrátane monitorovania primárnych environmentálnych faktorov pôsobiacich na lesy). Vznik monitorovacieho systému bol reakciou na významne zhoršujúci sa stav lesov v dôsledku znečistenia ovzdušia. Predmetný monitorovací systém bol transformovaný na komplexný monitoring lesov, ktorý zohľadňoval požiadavky tak medzinárodných dohovorov o životnom prostredí, ako aj aktuálne požiadavky lesníctva. Od roku 1987 monitoring lesov v SR vykonáva Lesnícky výskumný ústav vo Zvolene (od roku 2006 ako súčasť Národného lesníckeho centra). Od roku 1992 sa stal súčasťou monitorovacieho a informačného systému životného prostredia SR.⁴²⁵ MPaRV SR vykonáva viaceré činnosti, ktoré sú spojené s monitoringom a získavaním informácií o stave lesov, ako napr. inventarizácia emisií skleníkových plynov v rámci sektoru LULUFC, časť lesníctvo; každoročné vypracovanie správy o stave škodcov Lesníckou ochrannárskou službou, ktorá je následne uverejnená v ročenke Elaborát výskytu škodlivých činiteľov. MPaRV SR zároveň informovalo, že súčasťou informačného systému lesného hospodárstva sú aj údaje programov starostlivosti o lesy a lesnej hospodárskej evidencie.⁴²⁶ Pri zabezpečení prístupu k informáciám o procesoch týkajúcich sa ochrany a využívania lesov, je významným informačným zdrojom tzv. lesnícky geografický informačný systém⁴²⁷, na ktorom sú verejnosti sprístupnené dáta týkajúce sa všetkých lesných pozemkov na území SR. Informácie

⁴²¹ Informácie získané na základe zákona 211/2000 Z. z. o slobodnom prístupe k informáciám. Odpoveď MPaRV SR zo dňa 28. februára 2020.

⁴²² Informácie získané na základe zákona 211/2000 Z. z. o slobodnom prístupe k informáciám. Odpoveď MŽP SR zo dňa 4. marca 2020.

⁴²³ Bližšie pozri indikátor PŽPD04 Prístup k informáciám a participácia verejnosti a Metadátový hárok k PŽPD04 na s. 257 alebo v „Správa o LP za rok 2019“.

⁴²⁴ Bližšie pozri indikátor PŽPP05 Prístup k informáciám a participácia verejnosti a Metadátový hárok k PŽPP05 na s. 257 alebo v „Správa o LP za rok 2019“.

⁴²⁵ Informácie získané na základe zákona 211/2000 Z. z. o slobodnom prístupe k informáciám. Odpoveď MPaRV SR zo dňa 25. februára 2020.

⁴²⁶ Tamtiež.

⁴²⁷ Informačný systém lesného hospodárstva a Lesnícky geografický informačný systém sú dostupné na: <https://gis.nlcsk.org/islhp>

o stave lesov a ich využívaní sú uvedené v tzv. Zelenej správe⁴²⁸, ktorú každoročne vydáva MPA RV SR. Informovanosť verejnosti o priebehu konaní v zmysle zákona o lesoch, je taktiež zabezpečená prostredníctvom úradných tabúl a internetových sídel orgánov štátnej správy lesného hospodárstva.⁴²⁹

Účasť verejnosti na rozhodnutiach týkajúcich sa lesov, sa spravuje podľa režimu zákona o lesoch, v zmysle ktorého prebieha viacero druhov konaní, ktoré súvisia s rozhodovaním o využívaní lesov, určení spôsobu intenzity hospodárenia, ochrane lesov a zásahov do lesov. Týmto konaniami sú napríklad rozhodovanie príslušného orgánu štátnej správy lesného hospodárstva o trvalom vyňatí a dočasnom vyňatí pozemkov z lesných pozemkov, obmedzení využívania lesných pozemkov (§ 7 až 9 zákona o lesoch), vyhlasovanie lesov a lesov osobitného určenia (§ 16 zákona o lesoch), rozhodovanie o postupe pri rekonštrukcii lesa (§ 19 zákona o lesoch), rozhodovanie vo veciach ťažby (§ 20 zákona o lesoch), rozhodovanie o povolení výnimky zo zákazu vykonávania niektorých činností na lesných pozemkoch (§ 31 zákona o lesoch), či vyhotovenie programu starostlivosti o lesy (§ 40 zákona o lesoch).⁴³⁰ Na predmetné konania podľa zákona o lesoch sa vzťahuje všeobecný predpis o správnom konaní, ktorým je zákon č. 71/1967 Zb. o správnom konaní (správny poriadok) (ďalej len „správny poriadok“).

V otázke možností a podmienok participácie verejnosti (združení) na konaniach podľa režimu zákona o lesoch je vhodné upriamiť pozornosť na schválené znenie zákona zo dňa 12. septembra 2019, ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 326/2005 Z. z. o lesoch v znení neskorších predpisov a o zmene a doplnení zákona č. 113/2018 Z. z. o uvádzaní dreva a výrobkov z dreva na vnútorný trh a o zmene a doplnení zákona č. 280/2017 Z. z. o poskytovaní podpory a dotácie v pôdohospodárstve a rozvoji vidieka a o zmene zákona č. 292/2014 Z. z. o príspevku poskytovanom z európskych štrukturálnych a investičných fondov a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov⁴³¹ (ďalej len „schválené znenie zákona o lesoch“).

⁴²⁸ Zelená správa 2019. Dostupná na: <https://www.mpsr.sk/zelena-sprava-2019/123---14927/>

⁴²⁹ Analýza existujúcich participatívnych nástrojov v slovenskom legislatívnom rámci na všetkých úrovniach VS. Dostupné na: https://www.minv.sk/swift_data/source/rozvoj_obcianskej_spolocnosti/participacia/vystupy_np_parti/Analiza%20existujucich%20participativnych%20nastrojov%20v%20slovenskom%20legislativnom%20ramci.pdf

⁴³⁰ Bližšie pozri: Vyhláška MPA RV SR č. 232/2006 Z. z. o vyznačovaní ťažby dreva, označovaní vyťaženého dreva a dokladoch o pôvode dreva, Vyhláška MPA RV č. 297/2011 Z. z. o lesnej hospodárskej evidencii, Vyhláška MPA RV SR č. 453/2006 Z. z. o hospodárskej úprave lesov a o ochrane lesa.

⁴³¹ Schválené znenie zákona o lesoch zo dňa 12. septembra 2019 Dostupné na: <https://www.nrsr.sk/web/Default.aspx?sid=zakony/zakon&ZakZborID=13&CisObdobia=7&CPT=1509>

Podľa pôvodnej právnej úpravy (tzn. právnej úpravy platnej a účinnej pred schválením novely zákona o lesoch), v prípade, že združenie s právnou subjektivitou, nebolo účastníkom konania, bolo zúčastnenou osobou, ak predmet jeho činnosti súvisel s využívaním a ochranou lesného majetku. Avšak ešte pred tým, ako sa zo združenia stala zúčastnená osoba, bolo potrebné splniť nasledovný postup. Združenie mohlo písomne požiadať orgán štátnej správy lesného hospodárstva, aby bolo upovedomené o začatých správnych konaniach, v ktorých mohli byť dotknuté jeho záujmy. Zákon o lesoch zároveň špecifikoval údaje, ktoré museli byť obsahom takejto žiadosti. Medzi tieto údaje patrilo určenie konania, o ktorého začatí chcelo byť združenie upovedomené, vrátane uvedenia záujmov, ktoré mohli byť týmto konaním dotknuté.⁴³² Povinnosťou orgánu štátnej správy lesného hospodárstva, ktorému bola doručená predmetná žiadosť združenia, bolo následne združenie upovedomiť o začatých správnych konaniach, v ktorých mohli byť dotknuté jeho záujmy. Orgán štátnej správy lesného hospodárstva bol povinný tak urobiť do siedmich dní odo dňa začatia konania, alebo odo dňa doručenia žiadosti v prípadoch, kedy sa už konanie začalo.⁴³³ Po splnení vyššie uvedených podmienok sa združenie stalo zúčastnenou osobou, ak do siedmich dní od upovedomenia o začatí konaní písomne oznámilo svoju účasť v konaní.

Schváleným znením zákona o lesoch malo dôjsť k zmene vyššie uvedenej právnej úpravy týkajúcej sa postupu, podľa ktorého sa združenie mohlo stať zúčastnenou osobou. Podmienky, podľa ktorých združenie nemohlo byť v danom konaní zároveň účastníkom konania a predmet jeho činnosti musel súvisieť s využívaním a ochranou lesného majetku, ostali zachované. Postavenie združenia ako zúčastnenej osoby malo byť však podmienené tým, že do piatich pracovných dní od zverejnenia informácie o začatí konania, písomne oznámi orgánu štátnej správy lesného hospodárstva, že sa zúčastní konania. Informácia o začatí konania sa podľa návrhu novely zákona o lesoch mala zverejňovať aj prostredníctvom informačného systému lesného hospodárstva.⁴³⁴ Podľa schváleného znenia zákona o lesoch, združenie, ktoré by spĺňalo vyššie uvedené podmienky, malo mať postavenie zúčastnenej osoby odo dňa nasledujúceho po doručení predmetného oznámenia. Podľa schváleného znenia zákona o lesoch malo byť združenie, ktorému bolo priznané v správnom konaní postavenie zúčastnenej osoby, oprávnené podať odvolanie, ktoré nemalo mať

⁴³² Žiadosť združenia musela okrem toho obsahovať najmä názov združenia, sídlo združenia, identifikačné číslo, meno a priezvisko osoby oprávnenej konať v mene občianskeho združenia. (§ 67 ods. 5 zákona o lesoch).

⁴³³ § 67 ods. 6 zákona o lesoch.

⁴³⁴ Informácie o začatí konania zverejňujú orgány štátnej správy lesného hospodárstva prostredníctvom úradnej tabule alebo webových sídel, prípadne sú zverejnené prostredníctvom informačného systému lesného hospodárstva.

odkladný účinok.⁴³⁵ Z uvedeného vyplýva, že orgány štátnej správy lesného hospodárstva by viac neboli povinné automaticky informovať združenia o začatých správnych konaniach, v ktorých môžu byť dotknuté ich preukázané záujmy (v prípade, že by o takéto upovedomenie o začatí správnych konaní písomne požiadali). Podľa schváleného znenia zákona o lesoch by sa združenia mohli stať zúčastnenou osobou iba v prípade, že samé písomne oznámili orgánu štátnej správy lesného hospodárstva, že sa konania zúčastnia. Podľa dôvodovej správy k schválenému zneniu zákona o lesoch sa uvedenou zmenou, „v súlade s Aarhuským dohovorom zjednotňuje postavenie občianskych združení v konaniach podľa tohto zákona a spôsob ich pristupovania k týmto konaniam vo väzbe na schválené úpravy správneho konania a zverejňovania údajov o konaniach vo veciach, ktoré sú predmetom záujmu verejnosti. Občianskym združeniam, ktorým sa podľa tohto zákona priznáva postavenie zúčastnenej osoby sa nad rámec práv podľa správneho poriadku, v súlade s Aarhuským dohovorom, dáva právo podať odvolanie, ktoré nemá odkladný účinok. V tejto súvislosti sa upravujú aj povinnosti správnych orgánov v takýchto konaniach.“⁴³⁶

Vzhľadom na vyskytujúce sa disturbancie v lesoch veľkého rozsahu vo zvýšenej miere, bola schváleným znením zákona o lesoch zároveň zavedená úprava tzv. mimoriadnych udalostí v lesoch, pri ktorých bude možné zabezpečiť opatrenia smerované na ochranu lesa. Schválené znenie zákona o lesoch zároveň upravovalo práva a povinnosti subjektov konania a orgánov štátnej správy.⁴³⁷ Podľa novoschváleného § 28a ods. 2 zákona o lesoch, v prípade mimoriadnej udalosti v lesoch môže orgán štátnej správy lesného hospodárstva obhospodarovateľovi lesa uložiť (a) vykonať nevyhnutné ochranné opatrenia a obranné opatrenia, vrátane likvidácie lesného reprodukčného materiálu použitého pri obnove lesa alebo lesného porastu; (b) pozastaviť vykonávanie úmyselnej ťažby až do vykonania náhodnej ťažby alebo opatrení na ochranu lesa podľa písmena a; alebo (c) určiť podmienky nakladania s vyťaženou drevnou hmotou a stromami ponechanými v lesnom poraste. Na vydanie uvedených rozhodnutí sa nemala vzťahovať právna úprava správneho poriadku, v zmysle ktorej o začatí konania upovedomí správny orgán, tzn. orgán štátnej správy lesného hospodárstva, všetkých známych účastníkov konania (v prípade, že orgánu štátnej správy lesného hospodárstva účastníci konania, prípadne ich pobyt, nie sú známi, alebo ak to

⁴³⁵ Oznámenie podľa odseku 4 obsahuje názov združenia, jeho sídlo, identifikačné číslo, meno a priezvisko osoby oprávnenej konať v mene združenia a určenie konania, ktorého sa chce zúčastniť, vrátane uvedenia záujmov, ktoré by mohli byť týmto konaním dotknuté. Prílohou oznámenia musia byť stanovy preukazujúce predmet činnosti združenia.

⁴³⁶ Dôvodová správa k novele zákona o lesoch. Dostupné na:

<https://www.nrsr.sk/web/Dynamic/DocumentPreview.aspx?DocID=467351>

⁴³⁷ Tamtiež.

ustanovuje osobitný zákon, upovedomí o začatí konania verejnou vyhláškou).⁴³⁸ Zároveň mala byť vylúčená aplikácia ustanovenia správneho poriadku, podľa ktorého je správny orgán povinný dať účastníkom konania možnosť, aby sa pred vydaním rozhodnutia mohli vyjadriť k podkladu aj k spôsobu jeho zistenia, prípadne navrhnúť jeho doplnenie.⁴³⁹ V dôvodovej správe k schválenému zneniu zákona o lesoch zákonodarca bližšie neuviedol, aké dôvody ho viedli k vypusteniu aplikácie predmetných ustanovení správneho poriadku v konaniach týkajúcich sa mimoriadnych udalostí v lesoch.

Rozhodnutím prezidentky SR zo dňa 1. októbra 2019 bolo schválené znenie zákona o lesoch vrátené NR SR na opätovné prerokovanie.⁴⁴⁰ Okrem skutočnosti, že schválené znenie zákona o lesoch bolo prijaté v rámci legislatívneho procesu, ktorý vykazoval znaky rozporu s relevantnými právnymi predpismi, prezidentka SR odôvodnila svoje rozhodnutie aj skutočnosťou, že z MPK bolo zrejmé, že k schválenému zneniu zákona o lesoch existovali výhrady, a to najmä zo strany verejnosti. Celkovo 21 zásadných pripomienok nebolo akceptovaných. Napriek tomu, predkladateľ zákona vyhlásil bezrozpornosť MPK.⁴⁴¹

V odôvodnení veta prezidentky SR bolo poukázané aj na skutočnosti, podľa ktorých predkladateľ schváleného znenia zákona o lesoch nevyužil možnosť zosúladenia zákona o lesoch s Aarhuským dohovorom. Naopak, schválením viacerých novelizačných bodov došlo k prehĺbeniu rozporu medzi vnútroštátnou právnou úpravou a záväzkami vyplývajúcimi z Aarhuského dohovoru, napr. v otázke práv verejnosti vyjadriť sa k ťažbe dreva v povoľovacích konaniach či vylúčení účasti verejnosti v prípade prijímania opatrení pri mimoriadnych udalostiach v lesoch.⁴⁴² Podľa prezidentky SR „uvedené ustanovenia sú nielen priamym krokom späť oproti súčasnej úprave, ale sú aj priamou obštrukciou či dokonca popretím priznania práva verejnosti zúčastniť sa na rozhodovacích procesoch týkajúcich sa lesného bohatstva Slovenskej republiky.“⁴⁴³

Ako prezidentka SR ďalej uviedla, „prierezovo zásadným problémom úpravy schváleného zákona je však z pohľadu rozporu s Aarhuským dohovorom najmä úprava v čl. I stodvadsiatom deviatom bode schváleného zákona, ktorou sa zásadne mení postavenie verejnosti vo všetkých procesoch a konaniach podľa zákona o lesoch. Napriek tomu, že už súčasná právna úprava § 67 zákona o lesoch v zásade porušuje práva verejnosti byť

⁴³⁸ § 18. ods. 3 správneho poriadku.

⁴³⁹ § 33 ods. 2 správneho poriadku.

⁴⁴⁰ Podľa čl. 102 ods. 1 písm. o) Ústavy SR.

⁴⁴¹ Rozhodnutie prezidentky SR o vrátení zákona. Dostupné na: <https://www.nrsr.sk/web/Dynamic/DocumentPreview.aspx?DocID=472040>

⁴⁴² Tamtiež.

⁴⁴³ Tamtiež.

*účastníkom konaní, v ktorých sa koná o záležitostiach životného prostredia, schválené znenie ide ďalej za hranicu akceptovateľného, keď efektívne znemožňuje širšej verejnosti stať sa aspoň zúčastnenou osobou v týchto konaniach.*⁴⁴⁴ Ako už Stredisko uviedlo, v zmysle schváleného znenia zákona o lesoch nemali byť združenia informované o začatých správnych konaniach zo strany orgánov štátnej správy lesného hospodárstva automaticky. Namiesto toho, mali samé iniciatívne vyhľadávať informácie ohľadom začatí týchto konaní prostredníctvom informačného systému lesného hospodárstva, úradných tabúl orgánov štátnej správy lesného hospodárstva alebo ich internetových sídel. Stredisko sa stotožňuje s názorom prezidentky SR, že takýto postup by bol výrazným obmedzením, dokonca až znemožnením účasti združení na správnych konaniach, nakoľko niektoré orgány štátnej správy lesného hospodárstva znemožňujú sledovanie všetkých úradných tabúl a oznamov, ktoré sa týkajú začatia týchto konaní. Navyše z jednoduchých oznamov nemusí byť zrejmé, v akom rozsahu sa konanie môže dotknúť záujmov združení. To môže byť problematické najmä z dôvodu, že združenia sú povinné v písomnom oznámení tento rozsah uviesť. Prezidentka SR tiež zdôraznila, že informovanie prostredníctvom informačného systému lesného hospodárstva je pre združenia a verejnosť irelevantné, nakoľko verejne prístupné registre informačného systému takéto informácie neuvádzajú. Z uvedeného vyplýva, že schválené znenie zákona o lesoch je v rozpore s čl. 6 Aarhuského dohovoru.⁴⁴⁵

Z rozhodnutia prezidentky SR o vrátení novely zákona o lesoch NR SR zároveň vyplýva, že sporná právna úprava týkajúca sa postavenia združení ako zúčastnenej osoby nebola obsahom pôvodného návrhu zákona. Jeho súčasťou sa stala až v MPK na základe pripomienky Lesov SR. Podľa Lesov SR pôvodná právna úprava znemožňovala rýchly a efektívny priebeh konaní. Lesy SR pokladali za neodôvodnené, aby mali združenia postavenie zúčastnenej osoby vo všetkých konaniach podľa zákona o lesoch, nakoľko to nie je vyžadované ani Aarhuským dohovorom.⁴⁴⁶

Sporná právna úprava týkajúca sa postavenia združení ako zúčastnenej osoby nebola obsahom pôvodného návrhu zákona. Jeho súčasťou sa stala až v MPK na základe pripomienky Lesov SR. Podľa Lesov SR pôvodná právna úprava znemožňovala rýchly a efektívny priebeh konaní. Lesy SR pokladali za neodôvodnené, aby mali združenia postavenie zúčastnenej osoby vo všetkých konaniach podľa zákona o lesoch, nakoľko to nie

⁴⁴⁴ Rozhodnutie prezidentky SR o vrátení zákona. Dostupné na:
<https://www.nrsr.sk/web/Dynamic/DocumentPreview.aspx?DocID=472040>

⁴⁴⁵ Tamtiež.

⁴⁴⁶ Tamtiež.

je vyžadované ani Aarhuským dohovorom.⁴⁴⁷

Prezidentka SR vo svojom rozhodnutí o vrátení zákona do NR SR ďalej uviedla, že schválené znenie zákona o lesoch nielen vo výraznej miere obmedzilo práva združení súvisiace s efektívnou účasťou na konaniach, navyše jeho schválením došlo k vylúčeniu odkladného účinku odvolania podaného týmito združeniami. To nielen diskriminuje, ale aj odrádza verejnosť od toho, aby sa zúčastnila konaní podľa režimu zákona o lesoch. Vylúčenie odkladného účinku odvolania v rámci povoľovacích konaní, je porušením práv tak účastníkov konania, ako aj práv verejnosti v prístupe k spravodlivosti v zmysle čl. 9 Aarhuského dohovoru. Navyše vylúčením povinnosti orgánu štátnej správy lesného hospodárstva dať účastníkom konania a zúčastneným osobám možnosť, aby sa dozvedeli o správnom konaní a pred vydaním rozhodnutia nemali možnosť vyjadriť sa k jeho podkladu a spôsobu jeho zistenia, prípadne nemali možnosť navrhnúť doplnenie takéhoto rozhodnutia, je v rozpore s čl. 6 Aarhuského dohovoru.⁴⁴⁸

Výbor NR SR pre pôdohospodárstvo a životné prostredie na svojom zasadnutí prerokoval pripomienky uvedené v rozhodnutí prezidentky SR a odporučil NR SR ich schválenie. Tá pripomienky akceptovala a zo znenia zákona o lesoch vypustila navrhovanú úpravu, ktorá pozmeňovala postup, podľa ktorého sa združenie môže stať zúčastnenou osobou, ako aj navrhované ustanovenia týkajúce sa práv účastníkov konaní v rámci mimoriadnych udalostí v lese.⁴⁴⁹

K výsledkom legislatívneho procesu sa na svojom internetovom sídle vyjadril aj navrhovateľ zákona, MPaRV SR. Podľa MPaRV SR je prekvapivé, že aj napriek dohodám s mimovládny sektorom výsledné znenie zákona o lesoch znemožnilo podávanie odvolania mimovládnymi organizáciami proti rozhodnutiam orgánov štátnej správy lesného hospodárstva. Tento stav MPaRV SR považuje za oslabenie postavenia a práv mimovládnych organizácií.⁴⁵⁰

⁴⁴⁷ Zásadná pripomienka Lesy SR. Dostupné na: <https://www.slov-lex.sk/legislativne-procesy/SK/LP/2018/429/pripomienky/zobraz>

⁴⁴⁸ Rozhodnutie prezidentky SR o vrátení zákona. Dostupné na: <https://www.nrsr.sk/web/Dynamic/DocumentPreview.aspx?DocID=472040>

⁴⁴⁹ „Novela zákona o lesoch reaguje na požiadavky starostlivosti o lesy v podmienkach klimatickej zmeny. Rieši ich ochranu nielen zosúladením s novelou zákona o ochrane prírody a krajiny, ale aj s právom Európskej únie.“ ... „Prijatie novej právnej úpravy umožní lepšie zavádzanie prírode blízkeho hospodárenia v lesoch, zabezpečí ich lepšiu ochranu sprísnením podmienok vykonávania náhodnej ťažby, či spresnením postupov pri vyhotovovaní Programov starostlivosti o lesy. Napriek týmto nespochybniteľným prínosom bol návrh zákona vrátený prezidentkou SR NR SR s jej pripomienkami na opätovné prerokovanie. Bez prijatia novely zákona o lesoch by však už schválený zákon o ochrane prírody a krajiny, ktorý medzitým už prezidentka SR podpísala, nebol v praxi vykonateľný a realizovateľný. Bolo teda aj v záujme ochrany prírody a krajiny na Slovensku, aby NR SR tento zákon prijala.“ Dostupné na: <https://www.mpsr.sk/aktualne/prezidentka-odnala-tretiemu-sektoru-pravo-na-odvolanie-v-konaniach-o-lesoch/14799/>

⁴⁵⁰ MPaRV SR: Prezidentka odňala tretiemu sektoru právo na odvolanie v konaniach o lesoch. Dostupné na: <https://www.mpsr.sk/aktualne/prezidentka-odnala-tretiemu-sektoru-pravo-na-odvolanie-v-konaniach-o-lesoch/>

Stredisko sa stotožňuje s názorom prezidentky SR, podľa ktorého obava z neefektívnosti a spomalenia konania nemôže byť legitímnym základom pre zásah do Ústavou SR garantovaných práv, akými sú právo na informovanosť a právo na prístup a účasť na relevantných správnych konaniach. Stredisko zároveň zdieľa názor prezidentky SR, podľa ktorého tým, že malo dôjsť k vylúčeniu odkladného účinku odvolania v správnom konaní, by bolo porušením Aarhuského dohovoru, nakoľko činnosti, ktoré boli po povolení vykonané, nemožno vrátiť späť a aj napriek prípadnému úspechu v konaní po podaní odvolania nebude možné napraviť spôsobenú škodu.

Z platného a účinného znenia zákona o lesoch vyplýva, že jeho novela sa v konečnom dôsledku nedotkla ustanovení § 67 ods. 4 až ods.7, ktoré upravujú postavenie verejnosti v konaniach podľa režimu zákona o lesoch. Novelou zákona o lesoch však bolo ustanovené, že v niektorých typoch konaní, napr. v konaní podľa § 41 zákona o lesoch, ktoré upravuje vyhotovenie programu starostlivosti, je ustanovený výlučný okruh účastníkov konania, medzi ktorých nie je zaradená verejnosť, a to napriek skutočnosti, že toto konanie je predmetom výrazného záujmu verejnosti. Ako VIA IURIS uviedla, z aplikačnej praxe vyplýva, že verejnosť mala v týchto konaniach v individuálnych prípadoch postavenie účastníka konania. Právna úprava zavedená novelou zákona o lesoch (č. 355/2019 Z. z.) však umožňuje verejnosti v týchto konaniach získať výlučne postavenie zúčastnenej osoby podľa § 67 zákona o lesoch.⁴⁵¹ Stredisko sa stotožňuje s hodnotením VIA IURIS, podľa ktorého predmetnou právnou úpravou došlo k zhoršeniu postavenia verejnosti v konaniach podľa zákona o lesoch.

Je nesporné, že ochrana životného prostredia je verejným záujmom. Ako ustanovuje Ústava SR v čl. 44 ods. 1, každý má právo na priaznivé životné prostredie. Ústava SR v čl. 44 ods. 2 zároveň ukladá povinnosť chrániť a zveľaďovať životné prostredie a kultúrne dedičstvo. K napĺňaniu uvedených práv a povinností, a teda i k ochrane verejného záujmu na priaznivom životnom prostredí a jeho ochrane, dochádza aj prostredníctvom participatívnych nástrojov verejnosti. Následkom ich obmedzenia by došlo k porušeniu vyššie uvedených Ústavou SR garantovaných práv ako aj k sťaženiu výkonu Ústavou SR uložených povinností. Je preto neprijateľné, aby bola akýmkoľvek spôsobom verejnosť obmedzovaná v možnosti participácie na procesoch, ktoré priamo súvisia so zásahmi do životného prostredia.

lesoch/14799/

⁴⁵¹ Informácie získané na základe zákona 211/2000 Z. z. o slobodnom prístupe k informáciám. Odpoveď VIA IURIS zo dňa 14. februára 2020

Odporúčania:

Stredisko odporúča:

1. MPaRV SR pri ďalších zámeroch novelizácie zákona o lesoch navrhnúť právnu úpravu v súlade s participatívnymi právami garantovanými Aarhuským dohovorom.

Tabuľka indikátorov životného prostredia

Číslo		Indikátor	Dátum prijatia/ poslednej aktualizácie	Hodnota	Benchmark	
PŽPS01	Štruktúrálné	Štatút ratifikácie medzinárodných dokumentov garantujúcich právo na životné prostredie			A	A
			Dohovor o prístupe k informáciám, účasti verejnosti narozhodovacom procese a prístupe k spravodlivosti v záležitostiach životného prostredia(Aarhuský dohovor) (Európska hospodárska komisia OSN)	5.3.2006	A	A
			Medzinárodný pakt o hospodárskych, sociálnych a kultúrnych právach	3.1.1976	A	A
			Protokol o vode a zdraví	12.9.2001	A	A
			Smernica Rady 98/83/ES o kvalite vody určenej na ľudskú spotrebu	3.11.1998	A	A
PŽPS02		Platnosť a dostatočný rozsah ústavného alebo iného nadradeného zákona, ktorým je garantované právo na zdravé životné prostredie		1.9.1992	A	A
			Participácia verejnosti na spravovaní environmentálnej oblasti	1.9.1992	A	A
			Právo na zdravie nezávadné životné prostredie	1.9.1992	A	A
PŽP03		Platnosť a dostatočný rozsah národnej legislatívy, ktorá upravuje implementáciu práva na životné prostredie			A	A
			Participácia verejnosti na spravovaní environmentálnej oblasti	1.1.2020	A	A
			Právo na zdravie nezávadné životné prostredie - prístup k pitnej vode	2019	A	A
PŽPS04		Platnosť a dostatočný rozsah národnej stratégie, ktorá zabezpečuje progresívnu implementáciu práva na životné prostredie			OR	A
			Participácia verejnosti na spravovaní environmentálnej oblasti	N/A	N	A
			Právo na zdravie nezávadné životné prostredie - prístup k pitnej vode	2016 - 2020	A	A
	Procesné	PRÍSTUP K PITNEJ VODE				
PŽPP01		Rozsah rozvojovej asistencie v oblasti prístupu k zdravotne nezávadnej pitnej vode		17.1.2019	A	A
PŽPP02		Rozsah opatrení pre zabezpečenie zdraviu nezávadného prostredia		9.1.2019	A	A
PŽPP03		Podiel verejných finančných prostriedkov na rozvoj v oblasti zásobovania pitnou vodou a čistenia odpadových vôd (podiel na HDP)		2019	0,059 %	vývoj
		PRÍSTUP K INFORMÁCIÁM A PARTICIPÁCIA VEREJNOSTI				
PŽPP04		Rozsah opatrení zabezpečujúcich participáciu verejnosti na spravovaní environmentálnej oblasti		2019	OR	A
PŽPP05		Rozsah opatrení zabezpečujúcich prístup k informáciám o stave životného prostredia		2019	A	A
PŽPP06		Podiel verejných finančných prostriedkov na ochranu životného prostredia a monitoring (EÚ Zdroj)		2014-2019	18,20 % / 4,33 %	20,45 %
	dové	PRÍSTUP K PITNEJ VODE				
PŽPD01		Podiel domácností s prístupom k pitnej vode				
			Pripojenie k sieti vodovodov - populácia SR / obce s viac ako 50 % MRK	2018	88,94 % / 68,7 %	rozdiel pod 20 %
			Podiel obyvateľov MRK s prístupom k vlastnej studni	2018	16,00 %	N/A
			Podiel obyvateľov MRK s prístupom k verejnej studni alebo inému zdroju pitnej vody	2018	6,00 %	N/A
			Podiel obyvateľov MRK bez prístupu k pitnej vode	2018	49,00 %	52,00 % (2013)

	Dopa	PRÍSTUP K INFORMÁCIÁM A PARTICIPÁCIA VEREJNOSTI			
PŽPD02		Počet začatých/prebiehajúcich/ukončených správnych konaní podľa zákona č. 326/2005 Z. z. o lesoch			
PŽPD03		Počet zastavených projektov z dôvodu namietania negatívnych vplyvov na životné prostredie			
PŽPD04		Počet podaných infožiadostí v environmentálnej oblasti (z toho počet k predmetu zákona o lesoch)	2019	613 - 18	N/A
PŽPD05		Počet podaných petícií v environmentálnej oblasti (celkový počet/riešené)	2019	33/29	N/A

Legenda k vyhodnoteniu indikátorov:

	Hodnota indikátora za posledné obdobie poukazuje na zlepšenie vzhľadom na benchmark.
	Hodnota indikátora za posledné obdobie poukazuje na stagnáciu alebo mierne zhoršenie vzhľadom na benchmark.
	Hodnota indikátora za posledné obdobie poukazuje na zhoršenie alebo výrazné zhoršenie vzhľadom na benchmark.
	Hodnotu indikátora nie je možné vyhodnotiť v zmysle zlepšenia/zhoršenia stavu v danej oblasti (nie je k dispozícii benchmark, údaje nie sú dostatočne reprezentatívne a pod.).
	Dáta k uvedenému indikátoru nie sú k dispozícii a nie je možné monitorovať stav v danej oblasti.

Zoznam tabuliek a grafov

Graf 1: Miera preľudnenosti obydľí v krajinách V4 a EÚ	103
Graf 2: Miera preľudnenosti obydľí podľa veku v SR	103
Graf 3: Miera preľudnenosti obydľí v SR podľa príjmu a vekovej skupiny	104
Graf 4: Miera preľudnenosti obydľí v SR podľa zloženia domácnosti	105
Graf 5: Vážna deprivácia bývania – EÚ a Slovensko a podľa stupňa zdravotného znevýhodnenia	107
Graf 6: Vážna deprivácia bývania podľa vzťahu k nehnuteľnosti – porovnanie priemeru krajín EÚ a SR	108
Graf 7: PNB v EÚ a krajinách V4	112
Graf 8: PNB podľa pohlavia a príjmu	113
Graf 9: PNB u ľudí ohrozených chudobou podľa pohlavia	114
Graf 10: PNB podľa vzťahu k nehnuteľnosti v SR	115
Graf 11: Obsadenosť sociálneho bývania v zapojených krajských mestách SR	116
Graf 12: Prehľad škôl podľa typu školy	150
Graf 13: Prehľad škôl podľa počtu žiakov	150
Graf 14: Prehľad škôl podľa sídla	151
Graf 15: Prehľad predmetov, do ktorých je implementovaná VMR	152
Graf 16: Aké prekážky bránili v školskom roku 2018/2019 prípadnému neprijatiu dieťaťa a so zdravotným postihnutím na výchovno-vzdelávací proces	192
Graf 17: Uved'te stavebno-technické úpravy, ktoré boli za posledné tri roky zrealizované za účelom debarierizácie budovy školy	193
Graf 18: Uskutočňovala Vaša škola za posledné tri roky rozširovanie kapacít formou výstavby, prístavby, nadstavby a rekonštrukcie objektu školy?	194
Graf 19: Aké zdroje finančných prostriedkov ste použili na debarierizáciu budovy školy ..	195
Graf 20: Aktuálne priestorové prekážky a nedostatky pre žiakov a žiačky s obmedzenou schopnosťou pohybu a orientácie v škole	196
Graf 21: Alternatívne opatrenia uplatňované v praxi	197
Graf 22: Zdravotné znevýhodnenie žiakov a žiačok základnej školy	204
Graf 23: Výchova a vzdelávanie žiakov a žiačok so ŠVVP sa realizuje	205
Graf 24: Súčet úväzkov profesií pre inklúziu žiakov a žiačok so ŠVVP	206

Graf 25: Absolvovali pedagogickí zamestnanci/zamestnankyne profesijné vzdelávanie zamerané na inkluzívne prostredie na školách a inkluzívne prístupy vo vzdelávaní?	208
Graf 26: Okolnosti vzdelávania rómskych detí v ich materinskom jazyku	222
Graf 27: Najčastejšie predpokladané dôvody vymeškaných hodín.....	223
Tabuľka 1: Indikátory podľa kategórii v jednotlivých oblastiach	24
Tabuľka 2: Podnety z oblasti práva na bývanie v roku 2019	101
Tabuľka 3: Vážna deprivácia bývania podľa stupňa zdravotného postihnutia – pohybový aparát	106
Tabuľka 4: PNB v EÚ a v SR podľa veku.....	112
Tabuľka 5: Počet žiadateľov na 1 dlhodobo neobsadený byt v okresných mestách SR (apríl 2019)	117
Tabuľka 6: Doba čakania v mesiacoch na pridelenie obecného bytu v okresných mestách SR (apríl 2019)	118
Tabuľka 7: Podiel príspevku na bývanie a príspevku v hmotnej núdzi na výške nájomného v mestských bytoch (apríl 2019)	120
Tabuľka 8: Počet zariadení, miest a klientov za rok 2018	121
Tabuľka 9: Disponibilita ubytovní v správe okresných miest SR (apríl 2019).....	123
Tabuľka 10: Spory občianskoprávnej povahy - Byty a iné obytné miestnosti - ostatné bytové spory, vypratanie bytu	125
Tabuľka 11: Dĺžka konania na súdoch v roku 2018.....	126
Tabuľka 12: Priemerná dĺžka konania v občianskoprávných veciach v rokoch 2007 – 2017	127
Tabuľka 13: Prehľad udalostí s výrazným dopadom na uplatňovanie práva na zdravie	139
Tabuľka 14: Príklady antikoncepcie a jej ceny v roku 2019	160
Tabuľka 15: Prehľad právnych režimov súhlasu s výkonom UPT	165
Tabuľka 16: Prehľad obsahu poslaneckých návrhov na zmenu vykonávania UPT	170
Tabuľka 17: Rozdelenie respondentov dotazníka o vzdelávaní podľa krajov SR	190
Tabuľka 18: Cena vody v eur za m ³ v jednotlivých obciach (vodné)	243

**© Slovenské národné stredisko
pre ľudské práva**

2020

