

MAROŠ MATIAŠKO

## DOBRÁ SPOLOČNOSŤ A SOCIÁLNE PRÁVA



**soc̣a**

# Obsah

|                                                                    |    |
|--------------------------------------------------------------------|----|
| ÚVOD.....                                                          | 3  |
| I. DOBRÁ SPOLOČNOSŤ A SOCIÁLNE PRÁVA.....                          | 4  |
| 1. Stručný príbeh sociálnych práv.....                             | 5  |
| 2. Forma a funkcia ľudských práv.....                              | 7  |
| 3. Čo sú sociálne práva?.....                                      | 9  |
| 4. Dôstojnosť.....                                                 | 10 |
| 5. Sloboda.....                                                    | 11 |
| 6. Sociálne občianstvo .....                                       | 12 |
| 7. Kritika sociálnych práv .....                                   | 13 |
| II. POVINNOSTI A SOCIÁLNE PRÁVA .....                              | 15 |
| 1. Henry Shue a triáda povinností .....                            | 16 |
| 2. Povinnosti štátu v praxi .....                                  | 17 |
| 3. Minimálny základ sociálnych práv.....                           | 20 |
| 4. Povinnosti z časového hľadiska .....                            | 21 |
| 5. Maximálne využitie zdrojov.....                                 | 22 |
| 6. Ako charakterizovať dobro či službu, na ktorú máme právo? ..... | 23 |
| III. SÚDNE ROZHODOVANIE .....                                      | 25 |
| 1. Súdny a sociálne práva.....                                     | 25 |
| 2. Problém demokratickej legitimacy .....                          | 26 |
| 3. Sociálne práva bez ústavy?.....                                 | 28 |
| 4. Pozor na Lochnera.....                                          | 30 |
| 5. Vážiť a pomeriavať.....                                         | 31 |
| 6. Hlavne rozumne .....                                            | 33 |
| 7. Nedotýkať sa jadra.....                                         | 34 |
| 8. Radšej pomaly a postupne .....                                  | 36 |
| ZÁVER.....                                                         | 38 |
| ZOZNAM LITERATÚRY.....                                             | 39 |

## ÚVOD

Čo je dôležitejšie, pýta sa Jeff King v úvode svojej knihy o sociálnych právach, môcť otvorene a verejne diskutovať o politických otázkach na rohu Hyde parku, alebo mať dobrú šancu, že človek vďaka dostupnej zdravotnej starostlivosti prežije infarkt? Jeho odpoveďou je, že v žiadnej spravodlivej spoločnosti takúto voľbu robiť nemusíme a tiež sa zdá, že to platí aj o našich spoločnostiach. Zároveň ale upozorňuje na jeden dôležitý aspekt. V tradícii západného myslenia je otázka slobody prejavu tradične chápaná ako otázka ľudských práv, ale pri zdravotnej starostlivosti máme skôr tendenciu uvažovať o politikách štátu a nie o práve, ktoré máme garantované. A v tom je ukrytá určitá irónia. Práva chápeme tak, že normatívne znamenajú niečo viac ako politiky. Bolo však potrebné túto tradíciu prekonať a snažili sa s ňou vysporiadať predchádzajúce generácie právnikov, filozofov a sudcov. Ich misiou bolo obhájiť, že sociálne práva sú ľudskými právami. V našej generácii by sme asi našli už len málo právnikov, pre ktorých by právo na prežitie rakoviny vďaka zdravotným službám nebolo rovnako zásadné ako právo na slobodný politický prejav na námestí. Dobrá spoločnosť jednoducho garantuje obe práva rovnako.

Keď budeme na týchto stránkach hovoriť o dobrej spoločnosti, nebudeme mať na mysli utópiu. Práve naopak. Pôjde o takú spoločnosť, kde sú dodržiavané všetky ľudské práva, vrátane tých sociálnych, a taký štát, ktorý si plní všetky povinnosti, ktoré mu vyplývajú z ratifikovaných dohovorov o ľudských právach. To je praktické a aj realistické očakávanie, pretože si ho vieme prostredníctvom súdov vynútiť. A sú to práve tieto tri okruhy, ktorým sa venuje táto kniha. V prvej kapitole sa zaoberám stručnou históriou práv, ktorá nás privedie k otázkam spojených s formou a funkciou práv vo všeobecnosti a následne aj k zdôvodneniu sociálnych práv, a to najmä v morálnej rovine. Uvidíme, že filozofia, ako aj prax, nám ponúkajú veľmi presvedčivé argumenty v prospech sociálnych práv. Nadviažem rozborom právnych povinností, ktoré má štát voči ľuďom žijúcim na jeho území. Zoznámime sa s teóriou a praxou medzinárodného práva ľudských práv, ktoré nám zároveň ukážu, čo všetko a ako môžeme od našich úradov požadovať. A to nás privedie pred brány súdneho rozhodovania o sociálnych právach, jeho limitoch a možnostiach.

A nakoniec poznámka k spôsobu citovania v tejto knihe. Čitateľ si totiž všimne, že v celej knihe chýbajú odkazy na citovanú literatúru priamo v texte. Je to úmysel, pretože cieľom bolo nezaťažovať text odkazmi na literatúru a citované právne dokumenty, ale skôr ponúknuť ich zoznam na konci. V tomto som sa inšpiroval knihami od Miroslava Petříčka, ktoré určite vďaka genialite autora, ale snád' aj tomuto prístupu k citáciám, zrozumiteľne približujú komplikované témy. Verím preto, že mi čitatelia nebudú vyčítať, že správne necitujem a dúfam, že si nájdu všetko potrebné v odkazoch na konci knihy.

## I. DOBRÁ SPOLOČNOSŤ A SOCIÁLNE PRÁVA

Začnem túto knihu tým, že si podrobnejšie vymedzím dva predpoklady: všetci chceme žiť v takej spoločnosti, ktorú budeme považovať za dobrú; dobrá spoločnosť bude taká, kde budeme viesť život, ktorý bude dobrý pre nás a aj pre druhých. Už Aristoteles v siedmej knihe svojej *Politiky* otváral skúmanie najlepšej obce tým, že sa pýtal, aký cieľ sleduje najlepšia obec. Ak budeme postupovať podobne, môžeme povedať, že cieľom dobrej spoločnosti by malo byť zaistiť najlepší život pre každého jej člena. Slovom Davida Bilchitz by malo ísť o takú spoločnosť, ktorá sa zameriava na vytváranie podmienok umožňujúcich človeku vedenie dobrého života podľa jeho vlastných predstáv. Nesmieme pritom ale zabúdať na druhých, preto Paul Ricoeur píše, že nám pôjde o spoločnosť, v ktorej môžeme viesť dobrý život s ostatnými a pre ostatných v spravodlivých inštitúciách.

To znamená, že pre takýto život potrebujeme mať vytvorené určité podmienky. Tie môžu byť dvojaké: aby nebolo ohrozené naše vlastné prežitie a mohli sme naplniť predstavy o vlastnom živote. Na základné prežitie určite potrebujeme zdroje na jedlo a pitie či strechu nad hlavou, ktorá nás ochráni pred počasím. To je ale málo, pretože na realizovanie svojej predstavy o životnom naplnení potrebujeme určite viac. Musíme mať možnosť získať vzdelanie, vďaka ktorému si nájdeme prácu, či sa odborne venovať tej oblasti, ktorá má pre nás zmysel. Potrebujeme dôstojné oblečenie či bývanie, aby sme sa mohli stretávať s priateľmi a žiť v sociálnych vzťahoch, alebo využiť zdravotnú pomoc, či mať k dispozícii sociálnu službu, keď príde moment, že ju budeme potrebovať. Inými slovami, dobrá spoločnosť bude taká, ktorá človeka nielen ochráni pred nástrahami prírody a jeho vlastnou slabosťou a nesebestačnosťou, ako o tom hovorí Platónov Sokratés v *Ústave*, ale umožní mu aj rozvíjať vlastné vlohý a hľadať osobné šťastie, jednoducho žiť dobrý život.

To nás stavia pred otázku, čo to znamená viesť dobrý život. Odpoveď hľadá filozofia po tisícročia, bez jednoznačnej odpovede. To nás neprekvapuje, pretože ako je rozmanitá ľudská rodina či naša spoločnosť, tak aj rôzni ľudia majú rôzne cesty, ktoré vedú k ich dobrému životu. Do hry vstupuje koncept rovnosti v tom zmysle, že každý ľudský život je rovnako dôležitý. A zároveň aj koncept dôstojnosti, pretože dobrá spoločnosť venuje pozornosť dôstojnosti každého. Tu sa ale dostávame na pôdu filozofie a diskusia môže byť veľmi komplikovaná a neprehľadná. Koniec koncov, práve rovnosť a dôstojnosť sú pojmy, ktoré mätajú svojou otvorenou štruktúrou právnych filozofov snád' už od antiky. Touto cestou sa nevydáme a budeme nasledovať Josepha Raza, ktorý hovorí o zjednodušení založenom na humanistickom princípe. Píše, že vysvetlenie a ospravedlnenie toho, či je niečo dobré alebo zlé, bude v zásade vychádzať z toho, či to aktuálne alebo potencionálne prospieva ľudskému životu a jeho kvalite. A takto s ľahkosťou môžeme posudzovať aj otázku, či aj sociálne práva a ich dôsledné napĺňanie bude prospievať nášmu životu a jeho kvalite. A to nás privádza k problému, ako s dobrou spoločnosťou súvisia práva.

Ak vychádzame z predpokladu, že spoločnosť považuje všetky ľudské životy za rovnako dôležité, tak potom nie je preferovaný jeden predpoklad dobrého života, ale sú zabezpečené podmienky, aby každý mohol viesť život, ktorý má podľa jeho predstáv hodnotu. Teda viesť svoj život podľa vlastnej predstavy o svojom životnom projekte nezabúdajúc na druhého. To predpokladá, že všetkým budú garantované potrebné podmienky pre realizáciu takéhoto života, pričom spôsob, ako to dosiahnuť, je prostredníctvom právnych noriem. Zákony nám poskytnú bezpečie, pretože budeme vedieť, že máme právo na zaistenie podmienok pre dobrý život. A zároveň aj ochranu, pretože toto právo si budeme môcť vynútiť pred súdom, ak by bolo porušované. Ak si povieme, že dobrá spoločnosť poskytuje ochranu nášmu životu ako celku, tak právne normy by mali garantovať nielen základné slobody, akými sú napr. sloboda slova, vierovyznania či politickej participácie, ale aj zabezpečenie dostatočných zdrojov, vrátane dostatočného jedla a vody, bývania, ošatenia a služieb, aby ľudia nielen preživali, ale mohli aj realizovať široké spektrum svojich životných cieľov. Preto spoločnosť, ktorá uznáva rovnakú dôležitosť životov jednotlivcov, musí uznať aj individuálne práva nárokovať si potrebné podmienky pre plnohodnotný život. Na scénu nám vstupujú také práva, ktoré súvisia s naším bezpečím nielen vo vzťahu k základnému prežitiu (mať pitnú vodu či dostatok jedla), ale aj tie práva, ktoré sa týkajú nášho rozvoja a možností realizovať život podľa vlastnej predstavy, s inými a pre druhých, v spravodlivých inštitúciách. A to sú sociálne práva.

## 1. Stručný príbeh sociálnych práv

Položíme si otázku o pôvode práv a ich zmysle a potom sa budeme pýtať ďalej a viac na sociálne práva. Toto hľadanie, ako každé iné hľadanie, je vedené tým, čo hľadáme. Ak individuálne práva, musíme začať pri myšlienke subjektívnych prirodzených práv človeka. Tie nás privádzajú nielen k prvým katalógom ľudských práv v dobe osvietenstva a revolúcií 18. storočia, ale v konečnom dôsledku až do súčasnosti a k tomu, čo nazývame ľudskoprávna revolúcia po 2. svetovej vojne. Historici sa pritom nezhodnú, kedy sa individuálne práva prvýkrát objavili na scéne. Michel Villey umiestnil tento paradigmatický moment do obdobia filozofie neskorého stredoveku a prisúdil ho Viliamovi z Ockhamu. Americký historik Brian Tierney našiel individuálne práva už u právnikov 12. storočia, najmä Gratiána v jeho *Decretum*. Dokonca si všimol formuláciu prirodzeného práva chudobných na zabezpečenie základných životných potrieb, a to aj na úkor bohatých.

Zdá sa tak, že je to obdobie stredoveku, kedy sa začína hovoriť o individuálnych právach v podobnom zmysle, ako ich poznáme my. Neskorší renesančný humanizmus by možno na prirodzené práva pozabudol, pretože dobové politické teórie si vystačili bez tohto konceptu. Napríklad v *Utópii* Thomasa Moora z roku 1516 nie je viac odkazov na prirodzené práva než v Platónovej *Ústave*. Ako keby tieto diela nedelilo skoro dvetisíc rokov. Došlo ale k udalosti, ktorá prirodzené práva jednotlivca vrátila do stredu morálnej diskusie. Išlo o objavenie

Ameriky a spor o postavenie domorodého obyvateľstva, ktorý sa rozhorel v 16. storočí v Španielsku. Problém sa týkal toho, či majú americkí Indiáni prirodzené práva, ide predsa o ľudí a Ježiš zomrel za všetkých, ako píše Bartolomé de las Casas, alebo sú to barbari a zase prirodzení otroci, ako o tom dávno písal Aristoteles. Obrana domorodcov z pera španielskych neoscholastikov vdýchla nový život myšlienke prirodzených individuálnych práv. To, že išlo o životaschopnú myšlienku, dokazuje nasledujúce 17. storočie, ktoré prinieslo nielen náboženské vojny a nestabilitu v Európe, ale zrodilo aj velikánov ako bol Hugo Grotius, Thomas Hobbes či John Locke.

Grotius, zakladateľ medzinárodného práva, vo svojom spise *De iure belli ac pacis* z roku 1625 už veľmi priamo píše o individuálnych právach. A nielen to, dokonca si dovoľí formulovať v tej dobe nemysliteľný predpoklad, že jeho teória prirodzených práv by bola pravdivá, aj keby nebolo Boha. Podobne individuálne práva zdôrazňuje Hobbes. Známy je jeho citát z *De cive* z roku 1642, že právo sú putá, ale práva sú slobody. Ďalšími je triáda konkrétnych prirodzených práv: právo na život, slobodu a vlastníctvo, formulovaná Johnom Lockom v jeho *Dvoch pojednaniach o vláde* z roku 1689. V tomto storočí boli v Anglicku prijaté aj prvé katalógy ľudských práv, najmä *Habeas Corpus Act* z roku 1679 a *Bill of Rights* z roku 1689, ktoré sa stali podkladom pre neskoršiu Deklaráciu práv Virgínie z roku 1776, predchodkyňu americkej deklarácie práv prijatej v roku 1789 a dvoch francúzskych deklarácií z roku 1789 a 1793. Na konci 18. storočia sa objavujú aj vážne argumenty v prospech sociálnych práv, ako aj kritika distribúcie zdrojov v spoločnosti. Príkladom je Thomas Paine, ktorý vo svojej práci *Práva človeka* z roku 1791 kritizuje chudobu, zdôrazňuje právo na zdroje potrebné pre udržanie vlastného života a dokonca navrhuje penzijný systém pre starších, mladších a ľudí so zdravotným postihnutím.

Nastávajúca nová éra priniesla nielen kritiku prirodzených práv, ale položila aj základy pre sociálne reformy. Jeremy Bentham vo svojich *Anarchical Fallacies* publikovaných v roku 1816 píše, že prirodzené práva sú nonsensom na chodúľoch. Mladý Karol Marx v spise *K židovskej otázke* z roku 1843 zasa o ľudských právach hovorí ako o právach egoistického človeka oddeleného od ľudskej podstaty a pospolitosti. Akokoľvek relevantná či nezmyselná sa táto kritika môže zdať, podstatné je, že sociálna realita industriálnej a urbanizovanej spoločnosti 19. storočia vytvorila úplne nové prostredie. Tlak na vytvorenie všeobecne organizovaného systému sociálneho zabezpečenia a podpory v nezamestnanosti sa prejavil v prijatí sociálnych zákonov, akým bol napríklad zákon o poistení robotníkov v západnej časti Rakúsko-Uhorska v 80. rokoch 19. storočia. Zároveň v roku 1891 hlava katolíckej cirkvi pápež Leo XIII vydáva *Rerum novarum*, prvú encykliku, ktorá reaguje na zlé podmienky pracujúcich. Zdôrazňuje okrem iného právo na spravodlivú odmenu a dôstojné pracovné podmienky. Tým boli položené základy pre kodifikáciu sociálnych práv ako základných ľudských práv.

Vytvorenie národných štátov po 1. svetovej vojne znamenalo aj prijatie nových ústav, ktoré nezriedka obsahovali aj katalógy ľudských práv. Okrem už tradičných práv, akým je právo na osobnú slobodu či vierovyznanie, sa objavujú aj typicky sociálne práva. Napríklad nemecká

ústava z roku 1919 v čl. 161 zakotvila systém sociálneho poistenia a v čl. 162 minimálnu mieru sociálnych práv pre celú pracujúcu triedu. Írska ústava z roku 1922 v čl. 10 formulovala právo na bezplatné základné vzdelanie. Stalinova ústava z roku 1935 v čl. 119 upravila právo na odpočinok a zaviedla sedemhodinový pracovný čas. V čl. 120 ďalej upravila právo na sociálne zabezpečenie a bezplatnú zdravotnú starostlivosť pre pracujúcich. V Československu je to ale až ústava z roku 1948, ktorá v § 29 zakotvila právo všetkých občanov na liečebnú starostlivosť a opateru v starobe, pracovnej nespôsobilosti a nemožnosti obživy. Federálna Listina základných práv a slobôd z januára 1991 sociálne práva upravila ako samostatnú kategóriu práv, a to v štvrtej hlave. Podobne sú sociálne práva formulované v slovenskej ústave z roku 1992, a to v piatom oddiele II. hlavy.

Týmto sa taktiež dostávame k obdobiu po 2. svetovej vojne, ktoré znamená v oblasti ľudských práv skutočnú revolúciu. V Európe a aj na pôde OSN sa síce vytvára komplexný systém ochrany ľudských práv, vrátane tých sociálnych, je však poznačený studenou vojnou. Sociálne práva sa stávajú rukojemníkom politických nezhôd medzi západným a východným svetom, ako podrobne popisuje napríklad Jack Donnelly. To viedlo k nešťastnému rozdeleniu pôvodne pripravovaného jedného záväzného dokumentu o ľudských právach na dva. V roku 1966 Valné zhromaždenie OSN prijíma namiesto pôvodne zamýšľanej jednej *Listiny práv* dohovory dva, umelo oddeľujúc občianske a politické práva od práv sociálnych. Ide o Medzinárodný pakt o občianskych a politických právach a Medzinárodný pakt o hospodárskych, sociálnych a kultúrnych právach, ktoré Československo ratifikovalo v roku 1975. Toto zlyhanie diplomatov a právnikov poznačí nielen druhú polovicu 20. storočia spochybňovaním sociálnych práv, ale aj v súčasnosti zanecháva istú pachuť, napríklad vo vzťahu k súdnej vymožiteľnosti ich porušení. Je príznačné, že Európskemu súdu pre ľudské práva trvá skoro 50 rokov, kým vo veci *Larioshina proti Rusku* naznačí, a to veľmi nespelo a opatrne, že extrémna chudoba môže byť pre človeka ponižujúca.

Nebudem ale predbiehať. Vývoj medzinárodného práva ľudských práv je veľmi dôležitý, pretože ovplyvňuje súčasnú prax ochrany sociálnych práv. Preto si zasluží podrobnejšiu analýzu v samostatnej časti. Kým sa k nej dostaneme, musíme si ešte niečo povedať o povahe práv, akú majú formu a funkciu, ako môžeme sociálne práva odôvodniť.

## 2. Forma a funkcia ľudských práv

Vládnuť by nikdy nemali ľudia, ale zákony, píše Platón vo svojom poslednom dialógu nesúcom príznačný názov *Zákony*. Hovorí v ňom o usporiadaní ideálnej obce, ktorú nazýva Magnésia. Tá už nie je ovládaná kastou filozofov, ako to poznáme z jeho *Ústavy*, ale má oveľa reálnejší základ, autoritu zákonov, ktoré tvoria chrbtovú kosť tejto ideálnej obce. Autorite zákonov podliehajú všetci a vládcovia nie sú len ich sluhami, ale dokonca otrokmi. Sú to právne normy zabezpečujúce napĺňanie spoločného záujmu obce, ktorým je jej dobro. Predpokladajme,

že takýmito zákonmi budú aj existujúce individuálne práva, ktoré majú svoju špecifickú vnútornú štruktúru, formu a funkciu pre ich nositeľov.

Otázka formy súvisí s rozmanitosťou situácií, na ktoré moje práva dopadajú. Napríklad, keď povieme, že máme právo sa brániť proti útočníkovi v noci v parku, tak je to niečo iné, ako keby sme povedali, že máme právo, aby nás nikto nenapadol. Formou práv sa v 20. rokoch minulého storočia zaoberal americký teoretik Wesley Hohfeld. Vo svojej útlej, ale obsahovo veľmi bohatej knižke nazvanej *Fundamental legal conceptions*, analyzoval rôzne životné situácie spojené s právami. Podarilo sa mu pomenovať ich štyri základné významy a k nim priradil aj zodpovedajúce, korelujúce povinnosti. Svojou logicky robustnou prácou vytvoril komplexnú a všeobecne prijímanú štruktúru, ktorú nazývame *hohfeldiánsky* systém. Prvý pojem, s ktorým pracuje, sú nároky alebo práva v užšom slova zmysle. Tie sa vyznačujú tým, že ak má jeden nárok, tak niekto iný má voči nemu nejakú povinnosť. Žena má nárok, aby nebola obeťou rodovo motivovaného násillia a všetci ostatní majú povinnosť jej neublížiť. Druhým sú privilégia alebo slobody. Ako advokát mám právo vykonávať advokátsku prax. Je to ale moje rozhodnutie, či túto prax vykonávať aj budem. Mám teda privilégium k advokátskej praxi. Nároky a privilégia označil H. L. A. Hart, výrazná osobnosť právnej vedy 20. storočia, za tzv. primárne pravidlá, pretože od ľudí vyžadujú, aby niečo spravili, alebo aby sa niečoho zdržali.

Ďalšie dva hohfeldovské pojmy sú podľa Harta sekundárne pravidlá, pretože konkretizujú, ako môžu ľudia založiť alebo zmeniť nároky a privilégia, teda primárne pravidlá. Po prvé ide o moc o niečom rozhodnúť. Napríklad opatrovník človeka obmedzeného v spôsobilosti na právne úkony má moc za neho rozhodnúť o uzatvorení zmluvy. Tým ale zmení jeho situáciu, pretože mu môže napríklad zaistiť poskytovanie sociálnej služby, a teda vytvoriť nárok na túto službu a napríklad domovu pre seniorov povinnosť dohodnuté činnosti aj poskytovať. A po druhé pôjde o imunity. Napríklad štát nám nemôže prikázať vyznávať konkrétneho boha, máme teda v tomto zmysle imunitu. Podobne svedkovia v súdnom konaní nemusia vypovedať, ak by sa svojou výpoveďou ohrozili. Majú teda imunitu, ktorá zodpovedá tomu, že niekto iný nemá voči nim moc. Hohfeldov systém sa v praxi ľudských práv používa iba zriedka a skôr nás učí porozumieť, aký komplexný fenomén ľudské práva vlastne sú.

A to nás privádza k druhému problému, ktorý súvisí s otázkou, prečo vlastne o právach hovoríme, aký majú pre nás význam a funkciu. V tomto zmysle sa hovorí o dvoch základných teóriách. Prvá zdôrazňuje vôľu toho, kto má právo, a preto sa nazýva vôľová. Druhá hovorí o záujmoch a nazýva sa záujmová teória. Predstaviteľom prvej teórie je H. L. A. Hart. Píše, že právo robí z toho, kto toto právo má, malého vládcu. Inými slovami, funkciou práva je dať tomu, kto ich má, kontrolu nad povinnosťami iného. Môže tieto povinnosti zrušiť, zmeniť alebo ich presunúť. Podporovatelia záujmovej teórie nesúhlasia a tvrdia, že funkciou práva je rozšíriť záujmy toho, kto toto právo má. Vlastník nejakej veci nemá vlastnícke právo z dôvodu, že môže toto právo kontrolovať, ale preto, že je pre neho výhodnejšie byť nositeľom tohto



práva. Podľa záujmovej teórie je teda v našom záujme mať práva, ale podľa vôľovej teórie mať práva znamená kontrolovať iného, aby voči mne nerobil, čo si zmyslí.

Otcom záujmovej teórie je Jeremy Bentham, súčasným predstaviteľom Joseph Raz, bývalý Hartov študent v Oxforde. Často sa cituje práve jeho definícia práv. Môžeme ju parafrázovať tak, že niekto má právo, ak práva mať môže, a zároveň je jeho záujem dostatočným dôvodom, aby iná osoba či osoby mali povinnosť. Ide teda o môj záujem, ktorý dostatočne zdôvodňuje moje právo a to, že niekto iný má voči mne povinnosť. Sú ale práva, kde by síce záujem existoval, ale nie je taký silný. Raz uvádza príklad s novinárom, ktorého záujem ochrániť zdroj nie je sám o sebe dostatočný, aby iní mali voči nemu zodpovedajúcu povinnosť. Je to skôr verejný záujem, aby boli médiá nezávislé, ktorý odôvodňuje ochranu novinárskych zdrojov. A záujmová teória nás privádza bližšie k povahe sociálnych práv a k záujmom, ktoré by ich mohli odôvodňovať.

### 3. Čo sú sociálne práva?

Ak hovoríme o sociálnych právach, môžeme ich vnímať v dvoch polohách. Prvá súvisí s tým, že o nich uvažujeme v morálnej rovine. Môže ísť o také práva, ktoré budú zabezpečovať minimálne ekonomické bezpečie človeka, napr. vo vzťahu k obžive, oblečeniu či základnej zdravotnej starostlivosti. Takto sa práva diskutujú najmä v právnej filozofii. Druhá rovina je právna v tom zmysle, že o právach hovoríme v kontexte už existujúcich právnych noriem, typicky medzinárodných dohovorov o ľudských právach, ústavných dokumentov a súdnych rozhodnutí, ktoré tieto práva interpretujú.

Pri hľadaní odpovede na otázku z nadpisu by sme si mohli pomôcť tým, že by sme sa pozreli na existujúce medzinárodné dohovory a slovenskú ústavu a spravili jednoducho katalóg práv označených ako sociálne spolu s odkazmi na konkrétne články. Takýto učebnicový prístup by nám určite zabral slušnú časť textu, ale nič by nám nepovedal o povahe sociálnych práv a uzatvoril by naše premýšľanie do existujúcich škatuliek normatívnych textov.

My to skúsime inak a zostaneme v tejto časti v rovine definície práv a hľadání morálnych dôvodov pre sociálne práva podobne, ako postupoval vo svojej práci Jeff King. Ten píše, že právami rozumie tie nároky držiteľov voči adresátom, najmä štátu, ktoré majú všetci ľudia, sú teda v tomto smere univerzálne. Zároveň majú vysokú prioritu, vyznačujú sa urgentnosťou a sú rozmanité a konkrétne. Napríklad bežne hovoríme o práve na spravodlivý proces či práve na osobnú slobodu, ale taktiež môžeme hovoriť o práve na sociálne zabezpečenie či na zdravie. Takto pomenované práva sa odlišujú od abstraktných nárokov, napríklad na zachovanie ľudskej dôstojnosti či rovnosti. Zároveň sú to normatívne nároky, teda vyjadrujú, čo by malo byť a ich pravdivosť nezávisí od toho, či ich zákon aj uzná. A nakoniec práva sú

myslené na dodržiavanie určitých základných štandardov, napríklad v prípade bývania nehovoríme o práve na najlepšie možné bývanie, ale o práve na primerané bývanie.

Čo ale znamená prívlastok sociálne? Ten súvisí s tým, že budeme hovoriť o tých právach, ktoré špecificky smerujú k naplneniu základných potrieb, podstatných pre blahobyť každého z nás. Blahobyť sa zasa týka dobrého života, ktorý môžeme viesť, ak máme zdroje na prežitie tak, aby sme mohli realizovať svoj životný projekt. Súvisia filozoficky nielen s otázkou dôstojnosti človeka, ale nášho fyzického prežitia vôbec. Slovom T. H. Marshalla, sociálne práva v spoločnosti zaisťujú zdieľanie minimálnej úrovne ekonomického blahobytu a sociálneho zabezpečenia. Pôjde o tie práva, ktoré nám majú umožniť žiť život bez vážnych obmedzení, napr. aby sme mali dostatok jedla či pitia, adekvátne bývanie, ale nemôžu nám zabezpečiť život v luxuse. Prirodzene nám nebudú zaručovať prístup k tým tovarom či službám, po ktorých túžime, ale budú súvisieť s určitou sociálnou naliehavosťou. Ich realizácia je predpokladom, aby sme mohli viesť dobrý život, či už myslíme vzdelanie, ktoré nás má na takýto život pripraviť, alebo ide o situáciu, že sme sa stali obeťou nešťastnej sociálnej udalosti, či sme iba prirodzene zostarli. Kde ale majú sociálne práva svoj pôvod a ako si ich filozoficky zdôvodniť? Odpoveďou môžu byť koncepty dôstojnosti a slobody, ktoré dominujú ľudsko-právnomu jazyku od konca 2. svetovej vojny.

#### 4. Dôstojnosť

Od prijatia Všeobecnej deklarácie ľudských práv v roku 1948 je odkaz na prirodzenú ľudskú dôstojnosť bežnou súčasťou úvodných slov medzinárodných dohovorov o ľudských právach. Je to práve hodnota ľudskej dôstojnosti, ktorá podľa medzinárodných dohovorov odôvodňuje sociálne práva. Čo to ale znamená a ako sa dôstojnosť stala bežnou súčasťou diskurzu o sociálnych právach? Korene konceptu ľudskej dôstojnosti môžeme nájsť v našej kresťanskej tradícii zdôrazňujúcej princíp *imago dei* (človek bol stvorený na obraz boží). Ak sa pozrieme spoločne so Samuelom Moynom na historické dokumenty, zistíme, že ani americká deklarácia z roku 1776, ani tá francúzska z roku 1789, o dôstojnosti človeka nehovoria. Podobne by sme márne hľadali odkaz na dôstojnosť v našej prvej ústave z roku 1920. Je to až írsky ústava z roku 1937, ktorá v preambule prvýkrát formuluje odkaz na dôstojnosť človeka a text odzrkadľoval kresťanskú identitu vtedajšej krajiny. V priebehu vojny sa dôstojnosť stala dôležitou súčasťou rétoriky pápeža Pia XII., ktorý ovplyvnil katolíckych mysliteľov neskôr stojacich za prípravou Všeobecnej deklarácie ľudských práv. Jednou z kľúčových postáv bol Jacques Maritain, francúzsky filozof a neotomista, ktorého filozofia umiestňuje dôstojnosť do svojho centra nielen vo vzťahu k prirodzenosti človeka, ale aj jeho politického života a vzťahov. A bol to práve Jacques Maritain, kto koncept dôstojnosti priviedol do arény medzinárodného práva ľudských práv.

Dôstojnosť sa stáva po 2. svetovej vojne veľmi dôležitým právnym konceptom. Čl. 1 Všeobecnej deklarácie ľudských práv z roku 1948 hovorí o tom, že všetci ľudia sa rodia slobodní a rovní v dôstojnosti a právach. Rovnako naša ústava vo všeobecných ustanoveniach, konkrétne v čl. 12 ods. 1, stanovuje, že ľudia sú slobodní a rovní v dôstojnosti i právach. Ďalej, podľa čl. 19 ods. 1, má každý právo na zachovanie ľudskej dôstojnosti a čl. 36 písm. a) spája právo na odmenu za vykonanú prácu s tým, aby táto odmena umožnila dôstojnú životnú úroveň. Dôstojnosť tak vystupuje minimálne v troch rôznych kontextoch: ako všeobecný princíp, ako súčasť ochrany osobnosti človeka a ako kvalifikátor životnej úrovne.

Vzťah dôstojnosti a sociálnej reality človeka je zrejmý. Už Adam Smith v 18. storočí hovoril o tom, že je síce veľa zdrojov, ktoré nutne k životu nepotrebujeme, napriek tomu sú potrebné práve pre dôstojný život v spoločnosti. Známý je jeho príklad, že aj ten najchudobnejší človek, ktorý si chce zachovať dôstojnosť, sa bude hanbiť vyjsť na ulicu bez plátennej košele a kožených topánok. Samozrejme, tento príklad sa týka 18. storočia, kedy Smith žil a písal. V našej dobe a kontexte o tom píše Amartya Sen, ktorý upozorňuje, že žiť život bez hanby, aby človek mohol navštíviť a baviť sa s priateľmi, vyžaduje v spoločnosti, ktorá je vo všeobecnosti bohatšia, viac zdrojov. Je prirodzené, že život, ktorý by sme označili ako dôstojný v danej spoločnosti, bude určený napĺňaním nielen stálych, nemenných a základných potrieb, ale aj tých, ktoré budú sociálne určované a budú zodpovedať tomu, čo sa v danej spoločnosti za dôstojné považuje.

Vzťah medzi dôstojnosťou a napríklad adekvátnym bývaním človeka, jeho zdravím či sociálnym zabezpečením a vzdelaním, je podľa Jeffa Kinga dokonca taký zrejmý, že si ani nevyžaduje diskusiu. Píše, že ak by sme potreby usporiadali hierarchicky, tak tieto položky budú vyššie, než mnohé oslavované občianske práva. To je fakt, na ktorý možno často zabúdame. Stačí si predstaviť človeka, ktorý je bez domova a s problémami si zabezpečuje len svoje základné potreby, napríklad jedlo a oblečenie. To, že sa bude môcť združovať a založiť napríklad občianske združenie či zhromažďovať sa a ohlásiť demonštráciu na námestí v Bratislave, bude pre jeho život v jeho aktuálnej situácii pravdepodobne menej podstatné. Samozrejme, toto nie je argument proti politickým a občianskym právam. Práve naopak, všetky ľudské práva by sme mali chápať ako vzájomne súvisiace, tzv. interdependentné. Dobrá spoločnosť totiž rešpektuje, chráni a naplňa všetky práva.

## 5. Sloboda

Sloboda človeka môže byť ďalším z argumentov, prečo sú sociálne práva dôležité. V literatúre sa stretneme s rôznym označením slobody. Joseph Raz, Cécile Fabre či David Bilchitz píšú o autonómii, Amartya Sen a Martha Nussbaum zase hovoria o schopnostiach. Prečo je ale sloboda dôležitá? Po prvé, viac slobody nám dáva aj viac príležitostí na dosiahnutie vlastných cieľov, teda toho, čo si ceníme. Podporuje tak našu schopnosť rozhodnúť sa žiť tak, ako by sme

si želali. Po druhé, slobode môžeme prisúdiť dôležitosť samotnému procesu rozhodovania sa. Napríklad môžeme chcieť, aby nás nikto do nejakej situácie nenútil. Inými slovami, sloboda predpokladá možnosť rozhodovať sa o živote, ktorý chceme viesť, a predpokladá, že máme možnosti voľby. Ako to súvisí so sociálnymi právami?

Odpoveďou môže byť rozlíšenie právnej a faktickej (skutočnej) slobody, ktoré popísal Robert Alexy. Píše, že právna sloboda, teda právna možnosť niečo robiť alebo nerobiť, nemá cenu bez faktickej slobody, teda skutočnej možnosti voliť medzi dovolenými alternatívami. A táto faktická sloboda súvisí s tým, že človek má aj podmienky pre túto slobodu, vrátane materiálnych. Ako napísal nemecký ústavný súd, právo na slobodu bude bezcenné, ak človek nebude mať faktické podmienky na to, aby ho mohol aj využívať. Zároveň v podmienkach modernej industrializovanej spoločnosti tieto materiálne podmienky pre veľký počet ľudí závisia v zásade od aktivít štátu.

Takto chápanú slobodu môžeme spojiť aj s bezpečím človeka a pozitívnu úlohou štátu, ako uvádza Sandra Fredman. Podľa nej právo na bezpečie podmieňuje ľudskú slobodu, ktorú chápe pozitívne v kontexte podpory autonómie a slobody voľby, a nie iba negatívne v zmysle nezasahovania. Pozornosť obracia na okolnosti obmedzujúce autonómiu človeka v socio-ekonomických podmienkach a mocenských štruktúrach spoločnosti. Jadrom, jej slovami pozitívneho prístupu, je uznanie, že ľudia by nemali byť iba slobodní v možnosti realizovať svoju vlastnú verziu dobrého života. Schopnosti každého z nás potrebujú totiž podporiť, a to materiálnymi zdrojmi. Právo na bezpečie tak nie je iba právom nezasahovať, ale je právom vyžadujúcim aktívnu rolu štátu, ak chce človeka ochrániť pred rizikami, ktorým čelí, či už sú spôsobené inými ľuďmi, chudobou alebo štátom samotným.

## 6. Sociálne občianstvo

Ďalšia skupina teórií odôvodňujúcich sociálne práva je založená na myšlienke sociálneho občianstva, ktorú pôvodne sformuloval britský sociológ T. H. Marshall vo svojej eseji *Citizenship and Social Class* z roku 1949. Podľa Marshalla občianstvo znamená určitý status plného členstva v komunite založenej na lojalite k civilizácii, ktorá je spoločným vlastníctvom. Historicky je možné podľa neho rozlíšiť tri typy občianstva. Prvý, tzv. občianske občianstvo, zahŕňa práva týkajúce sa slobôd človeka: osobná sloboda, sloboda slova, vyznania, právo na majetok a spravodlivý proces. Druhý typ, politické občianstvo, sa týka účasti na politickej moci. A nakoniec tretie zahŕňa široké spektrum práv, od práva na malé množstvo ekonomického bohatstva a bezpečia, po právo na úplnú účasť na sociálnom dedičstve a na dôstojný život podľa prevažujúcich štandardov v danej spoločnosti. Základom tejto koncepcie sociálnych práv je hodnota rovnosti, pretože podľa Marshalla to, na čom záleží, je všeobecné obohatenie civilizovaného života, redukcia rizika a neistoty, vyrovnanie medzi viac a menej šťastnými na

všetkých úrovniach. Hovoriť v kontexte občianstva o rovnosti podľa Jeremyho Waldrona znamená zdôrazňovať postupné zvyšovanie životných šancí pre ľudí.

Taktiež môžeme argumentovať, že sociálne občianstvo súvisí s politickým občianstvom, pretože nejde o dve nepriepustné kategórie. To je prirodzené, ak si uvedomíme, že pre vlastnú schopnosť plnej účasti na verejnom živote ako občania potrebujeme mať tiež nejakú socio-ekonomickú pozíciu. Týmto nám na scénu vstupuje nielen interdependencia práv, teda vzájomné prepojenie rôznych kategórií práv, ale aj zdôvodnenie sociálnych práv s poukazom na podporu zmysluplnej participácie na politickom rozhodovaní. Cécile Fabre rozlišuje v tomto kontexte dva základné argumenty. Po prvé, ľudia nemôžu na politickom fóre participovať, ak nie sú ich potreby naplnené. Ak sa nemôžu zúčastniť, demokracia ako systém definovaný práve touto schopnosťou prestáva existovať. Po druhé, je nepravdepodobné, že ľudia budú participovať, ak ich potreby nebudú naplnené. Pokiaľ ľudia neparticipujú, demokracia prestáva fungovať a neprežije. V prvom prípade je v stávke samotné sociálne občianstvo, v druhom zase výkon tohto občianstva. Sociálne práva garantujúce dôstojný život tak priamo súvisia s možnosťou našej účasti či so samotnou účasťou na správe vecí verejných, a teda aj s kvalitou demokracie v našej spoločnosti.

## 7. Kritika sociálnych práv

Sociálne práva nezostali v 20. storočí bez svojich kritikov. Medzi najznámejších patria Maurice Cranston a Onora O'Neill. Každý z nich kritizuje sociálne práva z iného uhlu a aj v inej dobe. Maurice Cranston svoju kritiku publikoval v dobe vrcholiacej studenej vojny v 60. a 70. rokoch minulého storočia, teda v období, kedy bol diskurz o ľudských právach poznačený umelým delením na občianske a politické práva, ktoré mali byť dôležité pre západné krajiny, a sociálne práva, ktoré mali zase zdôrazňovať socialistické štáty. Tomu zodpovedajú aj jeho argumenty. Cranston totiž v princípe kritizuje sociálne práva z dôvodu, že nie sú univerzálne, čím ich odlišuje od občianskych a politických práv. Inými slovami, sociálne práva sa netýkajú vždy všetkých. Argumentuje, že ak Všeobecná deklarácia ľudských práv upravuje napríklad právo každého na platenú dovolenku, tak ide o právo, ktoré majú iba pracujúci. A podobne, ak ide o právo na zdravotnú starostlivosť, tak nejde o univerzálne právo, pretože ho majú iba tí, ktorí sú chorí.

Základný problém tejto argumentácie je v chápaní univerzality. Veľmi podobne totiž fungujú aj niektoré tradičné občianske a politické práva. Napríklad právo na prezumpciu nevinoty sa dotýka iba tých, ktorí sú obvinení z trestného činu. Podobne právo na majetok sa týka iba tých, ktorí nejaký majetok vlastní. Právo na nedotknuteľnosť obydlia zasa tých, ktorí majú obydlie. Z logiky vecí ďalej politické práva, napríklad právo voliť, sa budú týkať iba občanov štátu, ktorý voľby organizuje. Z tohto hľadiska nie je teda rozdiel medzi občianskymi, politickými a sociálnymi právami. Skôr je na mieste uvažovať nad všetkými právami tak, že ak určité ľudské

právo mám, či ho môžem aj reálne vykonať. Ak ide o právo na zdravie, toto právo nemám pretože som chorý, ale pretože som človek. Svojho práva sa budem domáhať v situácii, ak budem riešiť svoj zdravotný stav.

Z iného uhla kritizuje sociálne práva Onora O'Neill zameriavajúc sa všeobecne na otázku nárokovateľnosti práv a identifikáciu zodpovedného subjektu. Inými slovami, podľa jej názoru, aby bolo právo právom, musí vytvárať u iného nejakú povinnosť. Staví pritom na Kantovom rozlíšení dokonalých a nedokonalých povinností a argumentuje, že napríklad v prípade zákazu mučenia ide o dokonalú povinnosť, pretože ju majú vždy všetci a všetky inštitúcie. Teda aj v prípade, že neexistuje inštitucionálny rámec, všetci máme za každých okolností povinnosť iného nemučiť, a to je dokonalá povinnosť. Ale nie je rozumné očakávať, že podobnú povinnosť máme v prípade sociálnych práv, ktoré predpokladajú poskytnutie nejakých tovarov či služieb. Bolo by totiž podľa nej absurdné od všetkých požadovať, aby tomu, kto to potrebuje, poskytli kúsok jedla alebo časť príjmu. A tu leží podľa nej základný rozdiel medzi občianskymi a politickými právami na jednej strane a sociálnymi právami na strane druhej. Sociálne práva musia byť inštitucionalizované, aby bolo jasné, voči komu sú nárokovateľné.

V našom kontexte táto kritika nemusí predstavovať zásadný problém. Máme napríklad existujúci právny systém sociálneho zabezpečenia s úradmi zodpovednými za posúdenie a výplatu dávok pomoci v hmotnej núdzi či systém zdravotnej a sociálnej starostlivosti a inštitúcie, ktoré ho zabezpečujú. Dokonca sú niektoré práva a korelatívne povinnosti úplne konkretizované. Môže to byť právo na poskytovanie sociálnych služieb v prípade vážneho ohrozenia života alebo zdravia a korelatívna povinnosť vyššieho územného celku či obce sociálnu službu v takom prípade zabezpečiť. Napriek tomu, aj v prípade, že by takáto výslovná inštitucionalizácia u nás chýbala, nebude to znamenať, že sociálne právo neexistuje, resp. že je nenárokovateľné. Aj abstraktne formulované sociálne právo s konkrétne neurčenými subjektmi nesúcimi zodpovednosť, napríklad právo na primerané bývanie, môže byť predmetom praktického posúdenia súdom. A to napríklad s ohľadom na interpretáciu tohto práva v medzinárodnom práve ľudských práv či v judikatúre iných súdov z okolitých štátov, s ktorými zdieľame spoločnú históriu či hodnotové ukotvenie.

## II. POVINNOSTI A SOCIÁLNE PRÁVA

Písal sa rok 1947 a na pôde OSN sa pripravovali dva dokumenty. Prvý mal upravovať všeobecné princípy ochrany ľudských práv a druhý mal byť už záväzným právnym dokumentom o ľudských právach. Ako prvý bol dokončený nezáväzný, ktorý bol o rok neskôr v roku 1948 prijatý ako **Všeobecná deklarácia ľudských práv**. Ďalej sa však pripravoval druhý dokument, plánovaný ako jeden komplexný dohovor o ľudských právach. Bohužiaľ, zasiahla začínajúca studená vojna a politické napätie päťdesiatych rokov viedlo k nešťastnému rozhodnutiu pripraviť dva samostatné dohovory. Vznikol tak návrh dohovoru garantujúceho len občianske a politické práva, skôr zdôrazňované západnými demokratickými krajinami, a potom text druhého dohovoru formulujúci hospodárske, sociálne a kultúrne práva, ktorých význam zase podčiarkovali skôr zástupcovia východného bloku. V roku 1966 boli prijaté dva samostatné pakty, konkrétne **Medzinárodný pakt o občianskych a politických práv** a **Medzinárodný pakt o hospodárskych, sociálnych a kultúrnych právach**, čím sa umelo rozdelili aj kategórie ľudských práv. Oba pakty vstúpili do účinnosti o desať rokov neskôr a predznamenalí síce obdobie slabej inštitucionálnej ochrany sociálnych práv, ale zároveň dôležitosť filozofickej diskusie o ich povahe a význame.

Najprv v 80. rokoch 20. storočia publikoval veľmi dôležitú prácu Henry Shue. Vo svojej knihe nazvanej *Basic Rights. Subsistence, Affluence, and U.S. Foreign Policy* vysvetlil nielen dôležitosť sociálnych práv, ale navrhol úplne novú štruktúru povinností, ktoré z nich plynú. Na jeho myšlienky nadviazala celá generácia právnikov presadzujúcich zefektívnenie kontroly dodržiavania sociálnych práv a aj zmenu prístupu, ktorú symbolizuje vplyvný článok Andrew Chapmana z roku 1996, v ktorom argumentovala v prospech tvrdšieho prístupu založeného na porušení právnych povinností. Dôvody pre túto zmenu pritom neboli teoretické, ale súviseli s ignorovaním sociálnych práv zo strany štátov a aj samotného medzinárodného spoločenstva. Výstižne, ale zároveň hrozivo, to pomenoval v roku 1992 Výbor OSN pre hospodárske, sociálne a kultúrne práva. Ten doslova písal o šokujúcej realite, kedy sa tolerujú také porušenia sociálnych práv, ktoré by viedli, ak by to bolo v súvislosti s občianskymi a politickými právami, k výrazom hrôzy a zdesenia a k žiadostiam o okamžité riešenie. Bolo potrebné to zmeniť, pričom cesta viedla cez koncept povinností, ktoré štátom plynú zo sociálnych práv. Shue dodal potrebné teoretické argumenty a Chapman zase dôvody, prečo porušenie týchto povinností je aj porušením medzinárodného práva ľudských práv.

Môžeme teda uzavrieť, že všetky ratifikované dohovory o ľudských právach ukladajú štátu povinnosti, ktoré musí dodržiavať. Platí to aj v prípade sociálnych práv, aj keď sú tieto povinnosti špecifické. Práve zvláštnosťami týchto právnych povinností sa budeme v tejto časti zaoberať tak, ako sa o nich diskutuje v teórii, ale aj praxi medzinárodného práva ľudských práv. Zároveň sa zameriame na otázku, či je možné vymedziť nejaké jadro sociálneho práva a čo to pre prax znamená. To nás privedie k otázkam, kedy povinnosti štátu vôbec vznikajú, kedy si ich môžeme začať nárokovať a v akom čase ich musí štát splniť. Napríklad vieme, že jednou

z povinností je naplňovať právo na vzdelávanie v inkluzívnom prostredí podľa čl. 24 Dohovoru OSN o právach osôb so zdravotným postihnutím. To na Slovensku znamená povinnosť transformovať existujúci dvojkoľajný vzdelávací systém a obmedziť segregované špeciálne školstvo v prospech inklúzie v hlavnom vzdelávacom prúde. Lenže naplnenie tejto povinnosti bude predpokladať nielen prijatie určitého plánu, politiky, ale aj alokovanie zdrojov a investície. Dostávame sa tak k otázke „kedy“, ale zároveň aj „za koľko“. Netreba sa nechať pomýliť, aj otázka veľkosti zdrojov a posúdenie, či štát míňa na zaistenie práv toľko, koľko by mal, je tiež predmetom ľudských práv.

## 1. Henry Shue a triáda povinností

Medzinárodné právo ľudských práv je založené na systéme medzinárodných dohovorov o ľudských právach, ktoré štáty ratifikujú a zaväzujú sa dodržiavať. Tieto zmluvy sa stávajú súčasťou nášho právneho poriadku a dokonca v zmysle čl. 7 ústavy majú prednosť pred zákonom. Slovensko doposiaľ ratifikovalo viac ako desiatku zmlúv o ľudských právach a je nimi viazané. To znamená, že štát je aj zaviazaný k určitým povinnostiam, ktoré tieto zmluvy viac či menej presne pomenúvajú. Napríklad Slovensko sa zaviazalo, že zruší trest smrti či kriminalizuje mučenie. V kontexte sociálnych práv sme sa zaviazali, že zabezpečíme právo na zdravie či na sociálne zabezpečenie. Čo to ale presne znamená z hľadiska povinností, ktoré má štát voči nám?

Asi najbežnejšia a veľmi jednoduchá by bola odpoveď, že štát má tzv. pozitívne a negatívne povinnosti. Tie pozitívne znamenajú, že štát musí niečo spraviť, negatívne zase, že štát niečo nesmie urobiť. Napríklad pozitívna povinnosť, teda niečo aktívne urobiť, je prijať nejakú právnu úpravu. Negatívna zasa, že nás napríklad nesmie nezákonne vyvlastniť, teda neprimerane zasiahnuť do našich práv. Niektorí toto rozdelenie používajú aj na rozlíšenie skupín ľudských práv a argumentujú, že politické a občianske práva sú typicky práva negatívne a sociálne práva zase pozitívne. To nie je vôbec správne, pretože aj typicky politické a občianske práva, napríklad právo voliť či právo na spravodlivý proces, vytvárajú pozitívne povinnosti. Tak napríklad štát musí robiť kroky a investovať do organizácie volieb či do súdnych budov, aby tieto práva mohol človek vôbec užívať. Preto je aj rozdelenie na pozitívne a negatívne povinnosti kritizované ako zjednodušujúce, aj keď je pravda, že ho stále používa napríklad Európsky súd pre ľudské práva.

Iné rozlíšenie predstavil v roku 1977 Roberto Ago pre Komisiu OSN pre medzinárodné právo. Odlíšil povinnosti k určitému konaniu a povinnosti vyžadujúce dosiahnutie konkrétneho výsledku. Zjednodušene povedané, povinnosť konať súvisí s tým, že sa od štátu vyžaduje, aby určitým spôsobom konal, aby bol aktívny alebo pasívny. Inými slovami, aby napríklad prijal či neprijal určitú legislatívu či politiku. Povinnosti týkajúce sa výsledku zase vyžadujú, aby štát dospel k určitému výsledku, pričom spôsob záleží na rozhodnutí daného štátu. Toto rozdelenie



tiež nie je úplne vhodné, pretože nezodpovedá praktickej povahe povinností, ktoré typicky vyplývajú z medzinárodných dohovorov o ľudských právach.

To nás privádza k potrebe síce komplexnejšie, ale zároveň pre prax zrozumiteľnejšie upraviť povinnosti, ktoré má štát voči ľuďom žijúcim na jeho území. A v tomto kontexte prichádza v roku 1980 Henry Shue so svojou zásadnou prácou, ktorá paradigmaticky ovplyvňuje teóriu medzinárodného práva ľudských práv. Shue totiž argumentoval nielen v prospech sociálnych práv, ale zdôraznil aj fenomén interdependencie práv a najmä formuloval úplne odlišnú štruktúru povinností. Inými slovami, všetky práva spolu súvisia a sú prepojené. Shue uviedol, že každé právo môže byť posudzované z hľadiska niekoľkých na sebe závislých povinností. Povinnosti podľa neho nie sú len dve – typicky negatívne a pozitívne – ale sú komplexnejšie a sú tri. Konkrétne: povinnosť (i) nepozbavovať (angl. *to avoid deprivation*), (ii) chrániť (angl. *to protect from deprivation*) a (iii) pomôcť (angl. *to aid the deprived*). Práve táto typológia poslúžila ako základné teoretické východisko pre normatívne vymedzenie povinností na pôde OSN. Ako prvý na Shua nadviazal Abjörn Eide, zvláštny spravodajca OSN pre právo na jedlo. Ten v roku 1987 predstavil Komisii OSN pre ľudské práva správu, v ktorej (v Shuovom duchu) formuloval tri konkrétne typy povinností, ktoré sa následne stali štandardnou typológiou v medzinárodnom práve. Konkrétne išlo o povinnosť: (i) **rešpektovať** (angl. *respect*), (ii) **chrániť** (angl. *protect*) a (iii) **naplňať** (angl. *fulfil*) dané právo.

Ako Eide tieto tri povinnosti popísal? V prípade povinnosti „rešpektovať“ právo hovoríme o tom, že štát by mal rešpektovať zdroje, ktoré človek vlastní, jeho slobodu nájsť si prácu podľa vlastného výberu, slobodu využiť svoje znalosti a urobiť potrebné kroky a využiť potrebné zdroje, sám alebo v spolupráci s inými, k uspokojeniu vlastných potrieb. Inými slovami, ide o povinnosť nezasahovať. Naproti tomu druhá povinnosť „chrániť“ už vyžaduje určitú aktivitu, pretože vyjadruje aktívnu ochranu pred inými, viac agresívnymi a mocnejšími. Môžeme povedať, že štát musí nielen rešpektovať, ale aj chrániť dôstojnosť či autonómiu človeka. A nakoniec povinnosť „naplňať“ vyžaduje, aby sám štát uspokojil práva tých ľudí, ktorí to potrebujú, napríklad seniori či ľudia so zdravotným postihnutím. Môže ísť napríklad o priame poskytnutie základných potrieb, ako je jedlo.

Okrem tejto v súčasnosti už klasickej triády povinností môžeme ešte uvažovať o štvrtej povinnosti, ktorú by sme označili ako povinnosť (iv) **podporovať** (angl. *promote*). Tá súvisí s povinnosťou chrániť a naplňať, ale je iná, samostatná, pretože predpokladá, že štát bude podporovať verejnú mienku ohľadom práv, zmenu vnímania či chápania daného problému v spoločnosti.

## 2. Povinnosti štátu v praxi

Teória medzinárodného práva sa naplno prejavila v praxi orgánov OSN. Tie v súčasnosti presne definujú, aké má štát povinnosti, vychádzajúc pritom z pôvodnej Shuovej triády. Pre tieto

účely sú dôležité tzv. **všeobecné komentáre výborov OSN**, najmä Výboru OSN pre ľudské práva a Výboru OSN pre hospodárske, sociálne a kultúrne práva. V týchto dokumentoch, ktoré výbory publikujú od roku 1989, sa právne interpretujú jednotlivé články Medzinárodného paktu o občianskych a politických právach a Medzinárodného paktu o hospodárskych, sociálnych a kultúrnych právach a autoritatívne pomenúvajú konkrétne povinnosti štátov vrátane Slovenska. Orgány OSN pritom vychádzajú z úvodných článkov oboch paktov, ktoré tieto povinnosti vo všeobecnej rovine normatívne definovali. Konkrétne, podľa čl. 2 ods. 1 paktu o občianskych a politických právach sa Slovensko zaviazalo **rešpektovať a zabezpečiť** práva v tomto pakte všetkým jednotlivcom na svojom území. Zároveň článok 2 zaväzuje Slovenskú republiku prijať legislatívne, súdne, administratívne, vzdelávacie a iné primerané opatrenia k naplneniu týchto právnych záväzkov.

Pakt výslovne formuluje dve povinnosti, a to rešpektovať a zabezpečiť práva, ktoré pakt ďalej vymenúva. Ide napríklad o právo na život či právo na osobnú slobodu. Rešpektovať právo na osobnú slobodu znamená, že štát do našej osobnej slobody nemôže zasiahnuť bez zákonných dôvodov. Ide o povinnosť niečo nespraviť. Zabezpečiť právo na osobnú slobodu naopak znamená určitú aktivitu zo strany štátu, napríklad prijať právnu úpravu presne formulujúcu za akých podmienok môže sudca človeka zobrať do väzby, prípadne uložiť trest odňatia slobody.

Pre kontext sociálnych práv je, samozrejme, dôležitejší Medzinárodný pakt o hospodárskych, sociálnych a kultúrnych právach. Záväzky zo sociálnych práv upravuje čl. 2 ods. 1 paktu, podľa ktorého sa každý štát vrátane Slovenska, zaväzuje podniknúť pri maximálnom využití svojich zdrojov kroky na postupné dosiahnutie plného uskutočnenia práv, a to všetkými vhodnými prostriedkami vrátane prijatia právnych noriem.

Už na prvý pohľad je zrejmé, že toto vymedzenie povinností sa podstatne líši od čl. 2 ods. 1 paktu o občianskych a politických právach. Pre sociálne práva je totiž typická ich **postupná, tzv. progresívna realizácia**. Inými slovami, očakáva sa, že budú napĺňané postupne v čase. Dokonca v niektorých prípadoch upravuje práva, ktorých cieľ nie je v čase dosiahnuteľný. Je to napríklad právo na neustále zlepšovanie životných podmienok podľa čl. 11 ods. 1 paktu.

Problematika povinností plynúcich z tohoto ustanovenia bola podrobne rozpracovaná práve vo všeobecných komentároch Výboru OSN pre hospodárske, sociálne a kultúrne práva (ďalej tiež len výbor pre sociálne práva). Prvýkrát sa výbor povinnosťami zaoberal v roku 1990 vo svojom komentári č. 3, v ktorom aplikoval ešte dichotómiu záväzkov na činnosť a na výsledok, tak ako ich formulovala Komisia pre medzinárodné právo a zároveň vymedzil záväzky okamžitej povahy, ktoré označil za tzv. všeobecné právne záväzky (angl. *general legal obligations*). Toto rozlíšenie neskôr výbor pre sociálne práva opustil a vytvoril vlastnú, samostatnú typológiu, ktorá nadväzovala na Henryho Shua a jeho triádu povinností.

Predtým ale ešte prebehli dve dôležité stretnutia expertov na medzinárodné právo. Najprv v roku 1986 sa v holandskom Limburgu formulovali odporúčania, ktoré dostali pomenovanie ako Limburské princípy. Na toto prvé stretnutie potom komunita expertov na medzinárodné

právo nadviazala v roku 1997, kedy na stretnutí v Maastrichte prijala smernice týkajúce sa posudzovania porušení sociálnych práv. Tieto dokumenty potom ovplyvnili konečnú podobu autoritatívnej interpretácie povinností vyplývajúcich zo sociálnych práv. Konkrétne v roku 1999 publikoval výbor pre sociálne práva všeobecný komentár č. 12 k právu na adekvátnu stravu, v ktorom formuloval tri úrovne povinností, a to konkrétne povinnosť (i) *rešpektovať*, (ii) *chrániť* a (iii) *naplňať*.

Takto formulované tri povinnosti predstavujú základný normatívny rámec, v ktorom sa pohybujeme nielen v prípade implementácie, ale aj porušení sociálnych práv. Výbor pre sociálne práva ich označuje ako tzv. špecifické právne povinnosti (angl. *specific legal obligations*). Totiž, pri každom konkrétnom práve, napríklad práva na zdravie, sa môžeme pýtať a súd môže skúmať, či štát neporušuje niektorú z týchto troch povinností. Ide tak o detailný analytický rámec, ktorý nám umožňuje lepšie porozumieť sociálnym právam a najmä tomu, čo musí štát z hľadiska medzinárodného práva ľudských práv k naplneniu daného práva urobiť. Zároveň je to logický rámec, ktorý začali orgány OSN pravidelne používať a sa stal bežnou súčasťou praxe medzinárodných orgánov pre ľudské práva.

Čo ale presne tieto tri povinnosti znamenajú? Ich zmysel a význam si môžeme ukázať na jednom z najnovších všeobecných komentárov Výboru OSN pre hospodárske, sociálne a kultúrne práva k právu na reprodukčné zdravie. Povinnosť *rešpektovať* toto právo znamená, že nemožno kriminalizovať určité zdravotnícke služby, či podávanie informácií o nich. Štát by nemal kriminalizovať umelé prerušenie tehotenstva, konsenzuálny sexuálny styk medzi dospelými osobami či nezverejnenie, že človek je HIV pozitívny, alebo že prejavuje svoju transrodovú identitu. Ide teda o negatívnu povinnosť v tom zmysle, že štát nesmie niečo spraviť, v tomto prípade nesmie prijať určitú právnu úpravu. Zároveň má táto povinnosť aj pozitívny rozmer v tom, že ak takáto právna úprava existuje, štát ju musí sám aktívne zmeniť. Povinnosť *chrániť* vyžaduje, aby štát ľudí chránil pred tretími osobami, v kontexte reprodukčného práva, napr. pred súkromnými poskytovateľmi zdravotnej starostlivosti, poisťovňami, farmaceutickými firmami a výrobcami zdravotníckych pomôcok a vybavenia. Ide o povinnosť, ktorá sa typicky bude prejavovať v horizontálnych vzťahoch, kedy štát chráni slabšieho napríklad tým, že vytvára štandardy pre určitú oblasť, monitoruje ich dodržiavanie a zasiahne prostredníctvom svojich kontrolných orgánov, keď je to potrebné. V slovenskom kontexte a vo vzťahu k právu na zdravie to môže byť napríklad Úrad pre dohľad nad zdravotnou starostlivosťou či Úrad verejného ochrancu práv alebo Komisár pre osoby so zdravotným postihnutím. Povinnosť *naplňať* vyžaduje prijatie legislatívy či administratívnych, rozpočtových, súdnych alebo iných opatrení, ktoré by zaistili plnú realizáciu sociálneho práva. Táto povinnosť sa bude typicky realizovať postupne v čase a môže si vyžadovať plánovanie či investície.

Okrem tejto triády povinností, ktoré sa presadili nielen v medzinárodnom práve ľudských práv, ale nájdeme ich aj v čl. 7 juhoafrickej ústavy, sa sociálnych práv týkajú aj ďalšie dôležité právne koncepty. Ide o otázku, či sociálne práva majú jadro, resp. nejaký minimálny základ, a ak áno,

čo to znamená z hľadiska ich porušovania. A na problém minimálneho základu práv nadväzuje otázka, kedy a ako sociálne práva naplňovať, či ihneď alebo postupne v čase. Ak povieme, že napríklad právo na zdravie treba naplňovať v čase, čo to znamená z hľadiska alokácie peňazí.

### 3. Minimálny základ sociálnych práv

Predstavme si, že každé právo má určitý bod, okolo ktorého môžeme nakresliť niekoľko kružníc. Tento bod v strede si pomenujeme ako jadro alebo základ práva. Bude symbolizovať minimálnu úroveň ochrany, ktorú nám musí štát zabezpečiť, aby sme prežili a mohli rozvíjať svoje schopnosti. Na kružnice okolo potom postupne umiestnime rôzne iné služby štátu. Tie už nebudú nutné na prežitie, ale rozhodne budú súvisieť s možnosťou viesť dobrý život. Takýto jednoduchý obrázok nám napovedá, že pri každom sociálnom práve by sme mohli označiť jeho hypotetický stred a umiestniť tam základné povinnosti štátu. Také, ktoré musia byť dodržiavané vždy a za každých okolností. V medzinárodnom práve ľudských práv sa tomuto konceptu hovorí minimálne základné povinnosti (angl. *minimum core obligations*) či jadro sociálnych práv. Definíciu nájdeme vo Všeobecnom komentári č. 3 Výboru OSN pre hospodárske, sociálne a kultúrne práva z roku 1993. Výbor v ods. 10 uviedol, že každý štát má povinnosť minimálneho základu k zabezpečeniu uspokojenia, a to prinajmenšom minimálnych základných úrovní každého z práv. Príkladom porušenia ľudských práv bude taká situácia v štáte, v rámci ktorej by zostal značný počet ľudí bez základnej obživy, základnej primárnej zdravotnej starostlivosti, základného prístrešia, bývania alebo základných foriem vzdelávania. Išlo by o *prima facie* nenapĺňanie ani minimálnych základných povinností podľa paktu.

John Tasioulas hovorí o štyroch vlastnostiach jadra sociálnych práv. Za prvé vyjadruje (i) okamžitosť, pretože štát má tieto povinnosti okamžite a nejde o progresívnu realizáciu. Podobne aj v prípade občianskych či politických práv, napr. zákaz mučenia, zaistenie slobody prejavu alebo spravodlivého konania. Takže základná obživa, základná primárna zdravotná starostlivosť, základné prístrešie, bývanie a základné formy vzdelávania musia byť realizované okamžite, aj keď iné povinnosti, napríklad zaistiť prístupné sociálne bývanie pre všetkých, je možné realizovať postupne v čase, tzv. progresívne. Zároveň je založený na (ii) vzťahu k určitej zvláštnej hodnote, akou je napríklad ľudská dôstojnosť. Taktiež pôjde o koncept, ktorý nie je (iii) derogovateľný a štát sa nemôže svojich povinností zbaviť, a to ani v situácii núdze. A nakoniec je možné tieto povinnosti (iv) súdne vymôcť prostredníctvom domácich či medzinárodných súdov.

Znamená to, že štát bude vždy porušovať sociálne práva, ak nebude zaisťovať tieto minimálne povinnosti? V zásade áno, avšak musíme počítať s tým, že aj tieto minimálne povinnosti súvisia s dostupnosťou zdrojov, teda s financiami, ktoré má štát reálne k dispozícii. Preto v medzinárodnom práve platí, ako sme videli vyššie, že štát musí robiť potrebné kroky pre napĺňanie svojich povinností s ohľadom na *maximum dostupných zdrojov*. Môžeme sa ale

spýtať, čo to znamená v prípade jadra práva, môžeme sa na štát vôbec nejakým spôsobom obrátiť? V zásade áno, aj keď to bude veľmi ťažké. Pretože platí, že štát musí preukázať, že urobil všetko, čo mohol, aby použil všetky zdroje, ktoré má k dispozícii pri pokuse uspokojiť tieto minimálne povinnosti. Ide o vysoký štandard a dôkazné bremeno je na štáte.

#### 4. Povinnosti z časového hľadiska

Vyššie sme hovorili o troch úrovniach povinností, ktoré má štát a o jadre každého sociálneho práva. Zároveň sme sa dotkli toho, že niektoré povinnosti sú okamžité a iné zase podliehajú postupnej realizácii. Ide o dôležitú praktickú otázku, kedy určité povinnosti vôbec štátu vznikajú, či to je okamžite po ratifikácii medzinárodného dohovoru o ľudských právach alebo až postupne podľa toho, ako má štát k dispozícii zdroje. V čl. 2 ods. 1 paktu o hospodárskych, sociálnych a kultúrnych právach ide o slovné spojenie postupné dosiahnutie plného uskutočnenia práv. To vyjadruje fenomén tzv. **progresívnej alebo postupnej realizácie sociálnych práv**, ktorý znamená, že niekedy plné uskutočnenie práv nie je možné dosiahnuť v krátkom čase, ale štát musí postupovať čo najrýchlejšie a najefektívnejšie, ako to je len možné, aby dané právo naplnil. Inými slovami, štát môže rozložiť realizáciu sociálneho práva v čase. Napríklad práva na vzdelávanie v inkluzívnom prostredí podľa čl. 24 Dohovoru OSN o právach osôb so zdravotným postihnutím, ktorého implementácia predpokladá prípravu komplexnej politiky transformácie existujúceho dvojkoľajného systému bežných a špeciálnych škôl.

Zároveň má štát aj určité **okamžité povinnosti**. Medzi tieto patrí (i) zákaz diskriminácie, (ii) povinnosť urobiť kroky k plnej realizácii práva, (iii) neporušiť jadro práva a (iv) monitorovať rozsah realizácie sociálneho práva.

V prípade zákazu diskriminácie platí, že sa očakáva, že štát odstráni existujúcu diskrimináciu nielen formálne, napríklad zmenou právnych predpisov, ale aj v skutočnosti, v praxi. Z hľadiska sociálnych práv je pritom dôležité venovať pozornosť najmä diskriminácii v súkromnej sfére a potom systematickej diskriminácii. Tá znamená, že určitá skupina ľudí je uzamknutá v určitom sociálnom kontexte a existujúce právne predpisy, politiky či prax vedú k jej znevýhodneniu oproti iným skupinám. V našej realite by sme ako obeť takejto diskriminácie mohli označiť Rómov či ľudí so zdravotným postihnutím.

Veľmi dôležitou a praktickou povinnosťou okamžitej povahy je **povinnosť urobiť kroky**. Nejde pritom o akékoľvek kroky, ale o také, ktoré sú (i) **premyslené**, (ii) **konkrétne** a (iii) **zacielené**. Zároveň sa týmito krokmi rozumejú rôzne opatrenia, najmä legislatívnej povahy. Okrem legislatívny môže ísť o súdnu ochranu či finančné, vzdelávacie a sociálne nástroje. V reálnej praxi štátnych orgánov môžu tieto kroky znamenať aj prípravu konkrétnej politiky pre implementáciu daného práva. Ako príklad je možné uviesť právo na nezávislý spôsob života

podľa čl. 19 Dohovoru OSN o právach osôb so zdravotným postihnutím. V skratke toto ustanovenie predpokladá zmenu poskytovania sociálnych služieb, inými slovami transformáciu existujúcich ústavov pre ľudí so zdravotným postihnutím na služby v komunite. Ide pritom zjavne o komplexnú a náročnú úlohu, ktorá si prirodzene bude vyžadovať aj plánovanie. Preto podľa Výboru OSN pre práva osôb so zdravotným postihnutím práve príprava transformačného plánu predstavuje túto povinnosť urobiť premyslené, konkrétne a cielené kroky.

A nakoniec je povinnosťou okamžitej povahy aj dodržiavať jadro každého sociálneho práva a povinnosť monitorovať rozsah realizácie, resp. nerealizácie sociálnych práv. Pre účely takéhoto monitorovania môžu slúžiť aj špecializované kontrolné mechanizmy, ktoré sú výslovne upravené v nových dohovorech o ľudských právach. Typickým príkladom je čl. 33 Dohovoru OSN o právach osôb so zdravotným postihnutím, ktorý ukladá štátu povinnosť vytvoriť nezávislý monitorovací mechanizmus dodržiavania práv ľudí so zdravotným postihnutím. Týmto mechanizmom je v (našom) slovenskom kontexte Komisár pre práva osôb so zdravotným postihnutím.

## 5. Maximálne využitie zdrojov

Fungovanie dobrej spoločnosti a realizácia všetkých práv si vyžaduje nemalé finančné zdroje. Napríklad právo na spravodlivé konanie predpokladá, že štát postaví súdne budovy a vyškolí sudcov. Slobodné voľby a pluralitný politický systém si vyžadujú organizáciu volieb a financovanie politických strán, ktoré vo voľbách uspejú. Pre realizáciu práva na vzdelanie potrebujeme školy a učiteľov, právo na zdravie zase predpokladá, že máme nemocnice, kde pracuje kvalifikovaný zdravotnícky personál a sú adekvátne vybavené. V prípade sociálnych práv medzinárodné dohovory o ľudských právach ukladajú štátu povinnosť robiť dané kroky pri maximálnom využití svojich zdrojov. Ide o kvalifikáciu povinnosti robiť kroky tak, aby štát využíval pre účel naplnenia daného práva existujúce zdroje maximálne, a to s ohľadom na svoje možnosti.

Čo to ale znamená? Ako posudzovať, či náš štát skutočne vynakladá na realizáciu sociálnych práv svoje zdroje maximálne? Niektoré všeobecné zásady boli formulované v roku 1986 v Limburských princípoch, podľa ktorých zdroje musia byť použité rovnomerne, efektívne a prístupne. Prioritne by mali byť uspokojené základné životné potreby a zaistené základné služby. Odlišne a menej štruktúrovane by postupoval Výbor OSN pre hospodárske, sociálne a kultúrne práva. Ten by napríklad skúmal, či nie je neporovnateľne viac peňazí vynaložených na výdavky, ktoré s implementáciou sociálnych práv nesúvisia. Napríklad na armádu v porovnaní so sociálnymi službami. Ďalej by porovnal výdavky zrovnateľných štátov, napríklad koľko prúdi zdrojov do zdravotnej starostlivosti v Českej republike v porovnaní so

Slovenskom. A nakoniec by mohol zohľadniť, ak by sa už zdroje vyčlenené na určitú oblasť nevyužili, napríklad kvôli korupcii, či ich nemožnosti čerpať.

Sandra Fredman obhajovala iný prístup založený na hodnotení troch prvkov, konkrétne na dostatočnosti vládnych investícií, rovnosti vzorcov vo výdavkoch a efektívnosti výdavkov. Dostatočnosť by bolo možné posudzovať porovnaním s merateľnou jednotkou, napríklad rozloženie HDP alebo s celkovými výdavkami vlády. Podľa Svetovej zdravotníckej organizácie by výdavky na zdravotnú starostlivosť mali dosahovať aspoň 5 % HDP. V prípade rovnosti je problematické, ak sú výdavky rozložené nerovnomerne v súvislosti s pohlavím, vekom, triedou, regiónom či vo vzťahu k etnickej menšine. Ako príklad uvádza Mexiko, kde najbohatšie regióny získavali paradoxne viac peňazí na zdravotnú starostlivosť ako tie chudobné. A nakoniec efektívnosť, ktorá je ťažko merateľná. Fredman uvádza situáciu, kedy sa už pripravené zdroje na daný účel nepoužijú. Príkladom môže byť hladomor v Indii, napriek tomu, že v skladoch bol dostatok potravín.

## 6. Ako charakterizovať dobro či službu, na ktorú máme právo?

Predstavme si, že sme v pozícii všemocného štátneho úradníka, ktorý má za úlohu zabezpečiť dodržiavanie práva na vzdelanie na Slovensku. Už vieme, že nielen tento úradník, ale všetky štátne orgány budú musieť toto právo rešpektovať, teda nezasahovať do neho, chrániť, teda regulovať konanie súkromných osôb, hlavne pôjde o súkromné školy, a nakoniec povinnosť napĺňať, inými slovami uľahčiť prístup k vzdelaniu, resp. vzdelanie zabezpečovať. Náš úradník ale stojí na začiatku a rieši otázku, čo vlastne právo na vzdelanie znamená pre jeho rozpočet, legislatívu a vzdelávaciu politiku, ktorú pripravuje. Ako má zabezpečiť jeho realizáciu v dobrej spoločnosti? Ako by mal vzdelávací systém v krajine vyzeráť?

Tu sa dostávame k ďalšej úrovni povinností, ktorá súvisí s otázkou, ako presne musí štát dané sociálne právo implementovať, resp. ako charakterizovať dobro či službu, na ktorú máme právo a štát ju musí rešpektovať, chrániť a napĺňať. Budeme hovoriť o tzv. 4A schéme, ktorú v roku 1999 vytvorila zvláštna spravodajkyňa OSN pre právo na vzdelanie Katarína Tomaševski. Tá vyšla z analýzy medzinárodného práva a národných ústav, zohľadnila praktické dopady práva na vzdelanie a existujúcu súdnu prax a predstavila komplexnú štruktúru štyroch povinností. Podľa Tomaševski štát musí zaistiť, že vzdelanie je (i) **dostupné** (angl. *available*), (ii) **prístupné** (angl. *accessible*), (iii) **prijateľné** (angl. *acceptable*) a (iv) **prispôsobené** (angl. *adaptable*). Vzdelanie tak musí byť dostupné každému, prístupné pre všetkých, prijateľné pre žiakov a rodičov a prispôsobené potrebám tých, ktorí študujú. A podobne by sme postupovali aj pri iných sociálnych právach.

Je pravda, že túto schému nenájdeme v texte medzinárodných dohovorov o ľudských právach, na rozdiel od iných povinností. Bolo ale prevzaté nielen Výborom OSN pre hospodárske, sociálne a kultúrne práva, ale aj právnickou verejnosťou či Výborom Rady Európy pre sociálne

práva v rozhodnutí *MDAC proti Bulharsku*. Ide o rešpektovanú a používanú typológiu, ktorá dobre dopĺňa tri povinnosti rešpektovať, chrániť a naplňovať. A ako by mala fungovať v praxi? Môžeme zostať pri práve na vzdelanie a skúsiť ju demonštrovať na novo formulovanom práve na inkluzívne vzdelanie podľa čl. 24 Dohovoru OSN pre práva osôb so zdravotným postihnutím, ktoré bolo autoritatívne interpretované Výborom OSN pre práva osôb so zdravotným postihnutím vo všeobecnom komentári č. 4.

Prvá úroveň, dostupnosť, znamená, že verejné a súkromné vzdelávacie programy existujú v dostatočnom počte a kvalite. Štát má povinnosť garantovať, že pre deti so zdravotným postihnutím bude v školách miesto. Ide teda o otázku existencie škôl a dostatočného počtu miest pre žiakov a študentov a existenciu vzdelávacích programov. Prístupnosť znamená, že žiak či študent môže existujúce, dostupné, vzdelávanie aj reálne využívať. Má v zásade štyri prekrývajúce sa dimenzie, nediskrimináciu, fyzickú prístupnosť, ekonomickú prístupnosť a informačnú prístupnosť. Pýtame sa napríklad, či žiak so zdravotným postihnutím nie je diskriminovaný v prístupe k vzdelaniu, či je pre neho škola fyzicky prístupná, či nie je vzdelávanie pre neho príliš nákladné a vzdelávací systém mu dáva všetky potrebné informácie tak, aby im porozumel.

Prijateľnosť vyjadruje povinnosť zohľadniť kultúrnu či jazykovú rozmanitosť všetkých žiakov. Prispôsobenie predpokladá, že štát vytvorí také vzdelávacie programy, ktoré budú učiteľom umožňovať naplniť vzdelávacie potreby všetkých žiakov. Ide teda o prejav flexibility zohľadňujúcej jedinečnosť každého žiaka.



### III. SÚDNE ROZHODOVANIE

Vo svete je bežné, že ľudské práva, ktoré sú garantované v ústavách či medzinárodných dohovoroch o ľudských právach, sú zároveň chránené ústavnými súdmi či inými súdnymi, alebo kvázi súdnymi orgánmi rozhodujúcimi o individuálnych či kolektívnych sťažnostiach. Ochrana sa týka prieskumu zákonnosti a ústavnosti namietaného porušenia sociálnych práv, a to pri konkrétnych rozhodnutiach v individuálnych prípadoch, ale často aj všeobecnejšie v prípade zákonov či politík. Naša ústava je v tomto ohľade bohužiaľ obmedzujúca, pretože neumožňuje jednotlivcovi, aby namietal protiústavnosť zákona. To môže spraviť napríklad ombudsmanka či generálny prokurátor. Jednotlivec ale môže uspieť so sťažnosťou na Európskom súde pre ľudské práva či na niektorom z výborov OSN, a to aj vo vzťahu k problémovému zákonu či politike.

Cécile Fábry rozlišuje dve roviny ochrany. Prvú by sme mohli označiť ako predbežná kontrola, kedy sa napríklad prezident či vláda môžu obrátiť na Ústavný súd SR a požiadať o výklad, či návrh zákona neporušuje ľudské práva vrátane sociálnych práv. Takýto postup je možný napríklad vo Francúzsku či Írsku. Samozrejme, tento prístup neumožňuje počkať si na dopady zákona v praxi. Preto je minimálne rovnako dôležitá aj druhá rovina, a to následná kontrola. Tá môže spočívať v možnosti jednotlivca podať ústavnú sťažnosť, či sa obrátiť na medzinárodný orgán, napr. Výbor OSN pre sociálne, kultúrne a hospodárske práva alebo Európsky súd pre ľudské práva, a namietat porušenie svojich práv vrátane sociálnych. Iný spôsob v Európe ponúka systém tzv. kolektívnych sťažností, ktorý umožňuje namietat kolektívne porušovanie sociálnych práv zaručených v Európskej sociálnej charte. Tento prístup má veľkú výhodu v tom, že umožňuje zachytiť systémové problémy, ako je napr. porušovanie práv ľudí so zdravotným postihnutím alebo práv Rómov v určitej oblasti, či už pôjde o segregáciu vo vzdelávaní alebo porušovanie práva na bývanie. O kolektívnych sťažnostiach rozhoduje Európsky výbor pre sociálne práva so sídlom v Štrasburgu. Slovensko, bohužiaľ, zatiaľ na rozdiel od Českej republiky neratifikovalo tzv. dodatkový protokol, ktorý umožňuje podávanie kolektívnych sťažností, a preto nie je možné tieto kolektívne sťažnosti podávať.

#### 1. Súdny a sociálne práva

Ľudské práva nie sú iba teoretické alebo iluzórne normy, ale naopak ide o práva praktické a efektívne. To je základné pravidlo, ktoré zdôrazňuje Európsky súd pre ľudské práva, ale aj Európsky výbor pre sociálne práva a výbory OSN, keď rozhodujú o porušení práv a stoja pred otázkou, ako tieto práva interpretovať. Túto zásadu môžeme použiť ako základné východisko pri úvahe o povahe súdneho rozhodovania o sociálnych právach, pretože nám naznačuje, že práve prostredníctvom súdnej ochrany sa naplňa praktická a aj efektívna stránka všetkých ľudských práv, ktoré nám garantuje ústava či medzinárodné dohovory o ľudských právach.

A to, samozrejme, vrátane sociálnych práv, ako je napr. aj právo na dosiahnutie najvyššej dosiahnuteľnej úrovne fyzického a duševného zdravia podľa čl. 12 paktu o hospodárskych, sociálnych a kultúrnych právach či právo na primeranú životnú úroveň zahŕňajúcu dostatočnú výživu, šatstvo, bývanie, a na neustále zlepšovanie životných podmienok podľa čl. 11 tohto paktu.

Tu sa ale možno trochu zamyslíme. Ak si povieme, že máme právo na dosiahnutie najvyššej dosiahnuteľnej úrovne zdravia, tak sa zároveň môžeme opýtať, ako o takto formulovanom práve môže súd vôbec rozhodovať? Veď predsa zdravotná politika je v kompetencii ministerstva zdravotníctva a rozpočet na zdravotné služby je v rukách ministerstiev financií a zdravotníctva a v konečnom dôsledku zákonodarného zboru. Prvou otázkou je, či súdy môžu rozhodovať v prípadoch, kedy je v hre zákon prijatý väčšinou v parlamente, či je politika väčšinovo schválená demokraticky zvolenou vládou. Ide o námietku, ktorú si označíme ako problém minority, pretože niekoľko jednotlivcov má moc rozhodovať o normách, ktoré prijala demokratická väčšina.

Druhá otázka, spojená so súdnym rozhodovaním o sociálnych právach, sa týka ich interpretácie. Predstavme si napríklad situáciu, ak by v regióne na východnom Slovensku úplne chýbali sociálne služby pre ľudí s poruchou autistického spektra a rodiny bez pomoci by prestávali zvládať starostlivosť o svojich blízkych. Môže súd rozhodovať o povinnosti štátu vytvoriť sociálne služby? Ak áno, akým spôsobom? To sú primárne otázky, na ktoré budeme hľadať odpoveď prostredníctvom rôznych spôsobov, ako môžu súdy interpretovať sociálne práva. Predtým sa ale pozrieme na dva problémy, ktoré s rozhodovaním o sociálnych právach súvisia. Ten prvý si označíme ako problém demokratickej legitimacy, pretože súdy majú moc rozhodovať aj s dôsledkami o distribúcii zdrojov, o ktorej rozhodla demokraticky zvolená väčšina. Otázkou je, či súd rozhodujúci o sociálnych právach nenarúša demokratický systém. Druhý sa týka problému, ktorý sa objavil v Amerike v prvej tretine 20. storočia a súvisel s neprimeranou ochranou ideológie voľného trhu sudcovskými zásahmi, kedy Najvyšší súd USA na podklade úzko chápanej hodnoty slobody rušil právne normy, ktoré síce obmedzovali slobodu pri podnikaní, ale zjavne sledovali zvýšenie sociálnej ochrany.

## 2. Problém demokratickej legitimacy

Platón vo svojom poslednom a najdlhšom dialógu *Zákony*, ktorý vyšiel až po jeho smrti v roku 347 pred naším letopočtom, popisuje zvláštnu inštitúciu tzv. nočné zhromaždenie. Nočné, pretože sa stretáva po západe slnka a pozostáva z tých najskúsenejších a najvýnimočnejších mužov, starších aj mladších, ktorým Platón priznáva moc kontrolovať kvalitu zákonov. Týchto niekoľko skúsených a vzdelaných diskutuje, posudzuje a mení zákony obce tak, aby bol zachovaný jednotný a jednotiaci cieľ celej obce, ktorým je cnosť alebo dobro. Vystáva ale otázka, či týchto zopár, a hoci možno skutočne výnimočných, veľmi skúsených a vzdelaných,

ktorých môžeme zjednodušene nazvať sudcami, má mať takúto obrovskú moc a rozhodovať, čo je pre spoločnosť dobré, resp. zákonné, a to aj napriek tomu, čo si myslí väčšina. Platónova odpoveď bola áno, pretože obec potrebuje svojich filozofov, ktorí by strážili jej dobré smerovanie.

Ak sa presunieme do súčasnosti a do reálií 21. storočia, tak nočné zhromaždenie demonštruje to, čo v prípade súdov rozhodujúcich o sociálnych právach nazývame ako problém minority alebo demokratickej legitimacy, pretože niekoľko málo sudcov má moc nielen autoritatívne interpretovať ústavu vrátane sociálnych práv, ale aj rušiť demokraticky a väčšinovo prijaté zákony, či ukladať výslovne alebo implicitne povinnosti vo vzťahu ku konkrétnym politikám štátu, napr. v oblasti zdravia, sociálnych služieb či bývania. Sudcovské rozhodovanie v týchto prípadoch síce nenahrádza prácu zákonodarcu či vlády, ale môže presúvať zodpovednosť za konečné rozhodovanie od demokratickej väčšiny k sudcovskej menšine až k Platónovým filozofom. A problém z hľadiska demokracie vzniká práve v tom, že toto konečné rozhodnutie môžu mať v rukách sudcovia rozhodujúci aj proti vôli väčšiny.

Ako odpoveď môžu poslúžiť dva argumenty ospravedlňujúce túto sudcovskú moc. Prvý sa týka toho, že v skutočnosti nejde o riziko pre demokraciu, ale jej posilnenie. Napríklad demokraciu budeme chápať tak, že vyžaduje, aby každý jednotlivец mohol podľa svojho uváženia zvoliť zástupcu a rozhodnutia robí väčšina týchto zástupcov. Problém pre demokraciu vzniká, že väčšina, ktorá takto získala moc, môže potlačovať menšinu spôsobom, že nemôže efektívne vyjadrovať svoje postoje a bojovať o moc na rovnom základe. Preto je potrebný niekto, kto bude strážiť hranice demokracie. Ďalší argument predniesol Ronald Dworkin, podľa ktorého nie je podstatou demokracie vláda väčšiny, ale to, že kolektívne rozhodnutia robia inštitúcie, ktorých štruktúra, zloženie a prax funguje spôsobom, že všetci členovia spoločnosti sú považovaní za individuality, ktoré si zaslúžia rovnakú starostlivosť a rešpekt. Vo väčšine prípadov budeme potrebovať väčšinové inštitúcie. Ale sú aj situácie, kedy rovnosť budú lepšie chrániť inštitúcie minoritné, ako napríklad ústavný súd.

Druhý argument je založený na právach. Ak hovoríme, že v našej spoločnosti, ktorá má byť spravodlivá, budú mať všetci ľudia rovnaké práva, tak tieto práva majú aj napriek nesúhlasu väčšiny. A preto môžu aj súdy tieto práva chrániť lepšie ako napríklad zákonodarný zbor. Preto by aj moc chrániť naše práva mali mať sudcovia, ktorí majú možnosť rozhodnúť o zrušení rozhodnutí väčšiny, ak sú tieto rozhodnutia v rozpore s našimi právami. Rozdiel medzi prvým a druhým argumentom je v rôznom prístupe v prípade hodnotového konfliktu. Ten prvý odmieta možný konflikt v rámci demokracie, pretože je iba jeden ideál demokracie, ktorý určuje aké inštitúcie, vrátane súdov, by v dobrej spoločnosti mali byť. Na druhej strane v prípade práv uznávame, že k hodnotovému konfliktu môže dôjsť. Je to ale ospravedlniteľné, pretože väčšia ochrana práv prostredníctvom súdov preváži tú nevýhodu, že sa prelamuje vôľa väčšiny.

### 3. Sociálne práva bez ústavy?

Hneď pri prvom pohľade na nemecký základný zákon z roku 1949 si všimneme, že neobsahuje žiaden katalóg sociálnych práv. Podobné to je aj v prípade Európskeho dohovoru o ľudských právach z roku 1950. Indická ústava zase sociálne práva formuluje nie ako katalóg práv, ale ako súčasť princípov štátnej politiky. Z hľadiska právnych noriem a ich interpretácie pôjde o odlišný prístup ako v prípade tých ústavných dokumentov, ktoré sociálne práva výslovne zakotvujú. Spoločné majú ale jedno. To, že aj súdy v Karlsruhe, Novom Dlí či v Štrasburgu o sociálnych právach rozhodujú, len je iné východisko ich argumentácie. Súvisí s porozumením, že ľudské práva môžeme odvodiť nielen z obcejších konceptov, ako je napríklad ľudská dôstojnosť, ale aj z iných práv, napríklad práva na život či súkromie.

Nemecký ústavný súd napríklad vo svojej judikatúre sociálne práva chráni prostredníctvom práva na ľudskú dôstojnosť podľa čl. 1 základného zákona a konceptu sociálneho štátu podľa čl. 20 základného zákona. Príkladom je rozhodnutie Hartz IV z roku 2010, ktoré sa týkalo namietanej protiústavnosti sociálnej reformy spájajúcej rôzne systémy sociálnych dávok do jedného a s tým spojené aj zníženie podpory. Ako protiústavnú súd zrušil tú časť reformy, ktorá znižovala prídavok na deti. Pamätný je najmä odkaz na hodnotu ľudskej dôstojnosti v kontexte sociálnej istoty. Podľa nemeckého ústavného súdu, ak niekomu chýbajú prostriedky k zaisteniu dôstojného živobytia preto, že ich nemôže získať zárobkovou činnosťou, z vlastného majetku alebo z príspevkov iných osôb, je štát v rámci svojej povinnosti chrániť ľudskú dôstojnosť a funkcie sociálneho štátu povinný zaistiť potrebným osobám dostatočné materiálne zabezpečenie. Táto objektívna povinnosť korešponduje s nárokom nositeľov základných práv na materiálne plnenie, pretože základné právo na ľudskú dôstojnosť prináleží každému človeku a v prípade osôb v hmotnej núdzi môže byť naplnená iba prostredníctvom materiálnej pomoci.

Podobne na dôstojnosti založil svoj prístup aj Európsky súd pre ľudské práva, ktorý ale skombinoval abstraktnú hodnotu s možným sociálnym aspektom iného výslovne chráneného práva. Ide najmä o právo nebyť podrobený tzv. zlému zaobchádzaniu podľa čl. 3 európskeho dohovoru. Zlé zaobchádzanie v sebe spája tri samostatné právne koncepty, a to zákaz mučenia, neľudského a ponižujúce zaobchádzania alebo trestania. Aj keď sa často a typicky aplikuje v prípadoch zlých podmienok vo väzniciach, pri policajnom násilí, či ak obeť namieta neefektívne vyšetrovanie zo strany polície, súdna prax jeho pôsobnosť výrazne rozšírila, a to dokonca aj na sociálne práva.

Európsky súd pre ľudské práva najprv v prípade *Larioshina proti Rusku* z roku 2002 stručne uviedol, že situácia veľmi nízkeho dôchodku môže v princípe založiť otázku, či nedochádza aj k zlému zaobchádzaniu. Súd síce sťažnosť posúdil ako neprijateľnú, ale pootvoril dvere a načrtol možný smer interpretácie ochrany sociálnych práv. To sa prejavilo o niečo neskôr v roku 2009, kedy v rozhodnutí *Budina proti Rusku*, ktoré sa taktiež týkalo extrémne nízkeho dôchodku, už súd o niečo podrobnejšie konštatoval, že nemôže vylúčiť zodpovednosť štátu,

ak by sťažovateľ, ktorý by bol úplne závislý na podpore od štátu, čelil oficiálnemu nezájmu v situácii vážneho nedostatku alebo strádania nezlučiteľného s ľudskou dôstojnosťou. Tieto štandardy následne súd v Štrasburgu aplikoval vo veci *M. S. S. proti Belgicku a Grécku*. Išlo o prípad žiadateľa o azyl v Grécku, ktorý zostal žiť v extrémnej chudobe. Musel prespávať v parku v centre Atén, svoje dni trávil tým, že hľadal jedlo a občasne dostal nejakú materiálnu pomoc od miestnych ľudí či od cirkvi. Nemal možnosť osprchovať sa, použiť toaletu. Súd konštatoval, že grécke úrady boli nečinné a sťažovateľ bol obeťou ponižujúceho zaobchádzania v rozpore s čl. 3 európskeho dohovoru. Podobne súd postupoval aj v prípade *V. M. proti Belgicku*, v ktorom zase riešil situáciu rodiny s malými deťmi, ktorá po zamietnutí žiadosti azyl musela niekoľko dní žiť na hlavnej stanici v Bruseli. Rozhodnutie síce nebolo nikdy právoplatné, ale komora súdu konštatovala ponižujúce zaobchádzanie.

Nakoniec je možné prieskum sociálnych práv založiť aj na široko chápanom inom práve. Takýmto spôsobom sú sociálne práva chránené v Indii, kde v 70. rokoch 20. storočia indický najvyšší súd začal extenzívne interpretovať právo na život tak, aby mohol preskúmať aj dodržiavanie sociálnych práv. Ide síce o kreatívny, ale aj možný spôsob súdnej interpretácie práv, založený na myšlienke ich vzájomnej previazanosti a závislosti tzv. interdependencie. Veľmi progresívny prístup je zjavný napríklad z rozhodnutia *Mohini Jain v. State of Karnataka* z roku 1989, ktorý sa týkal námietky študentky zdravotníckej školy, že poplatky za štúdium na súkromnej škole boli protiústavné. Indická ústava právo na vzdelanie ale neupravuje, preto sa musel súd vysporiadať s tým, či vôbec môže o tejto sťažnosti rozhodnúť a ak áno, akým spôsobom. Súd zvolil tú cestu, že právo na vzdelanie podradil pod iné, všeobecnejšie právo, ktoré ústava výslovne chráni, a to právo na život. Kreatívnym spôsobom interpretoval právo na život tak, že rozšíril ochranu nad rámec klasického a úzkeho negatívneho chápania – nezabiješ. Súd totiž zdôraznil význam vzdelania pre život a životný projekt človeka a uviedol, že je súčasťou široko chápaného práva na život. Preto mohol o sťažnosti rozhodnúť a nájsť aj porušenie. V inom rozhodnutí *Paschim Banag Khet Samity v State of West Bengal* súd zase z práva na život odvodil povinnosť zaistiť právo na zdravie. Išlo o prípad, kedy sťažovateľ potreboval naliehavé ošetrovanie, ale bol postupne odmietnutý v niekoľkých verejných nemocniciach, aby skončil v súkromnej, kde musel za liečenie zaplatiť. Súd našiel porušenie práva na život a uviedol, že naliehavá zdravotná starostlivosť je súčasťou jadra práva na zdravie, ktoré je zase nedeliteľnou súčasťou práva na život.

V zásade môžeme identifikovať niekoľko spôsobov, ako môžu súdy rozhodovať o sociálnych právach. Ten prvý a najjednoduchší bude, že ústavný dokument obsahuje katalóg sociálnych práv. To je typické skôr pre novšie ústavné dokumenty, ako je aj prípad Slovenska, Českej republiky alebo Maďarska. Druhý spôsob súvisí s interpretáciou určitých základných hodnôt, ktoré ústavný dokument chráni. Typicky pôjde o hodnotu dôstojnosti, ktorá je súdmi chápaná tak, že obsahuje aj sociálny rozmer. A tretí prístup môže kombinovať abstraktnú hodnotu dôstojnosti s iným právom, napríklad právom na život, ktoré je vnímané extenzívne a tak, že mu je priznaný neoddeliteľný sociálny aspekt. Tieto prístupy nám ukazujú, že efektívna ochrana sociálnych práv nemusí byť rigidne spojená iba s existujúcim či neexistujúcim

katalógom práv a kreativita súdnej argumentácie môže priniesť veľmi dôležitú rovinu ochrany tam, kde by na prvý pohľad chýbala. Zároveň nás ale tiež upozorňujú na potrebu transparentného rozhodovania, pretože skúsenosť môže byť aj negatívna, ako nás učí jedno nešťastné obdobie v amerických právnych dejinách.

#### 4. Pozor na Lochnera

Úloha žiadneho súdu nie je jednoduchá a sudca čelí pri rozhodovaní rôznym dilemám. Typické je to v prípade ľudských práv, kedy súdy stoja pred konfliktami rôznych hodnôt a záujmov, napríklad do akej miery môže štát regulovať súkromnoprávne vzťahy. Predstavme si, že parlament prijme zákon, ktorým obmedzí pracovnú dobu pekárov na 10 hodín denne a maximálne na 60 hodín týždenne. Pekár z New Yorku pán Lochner chce však pracovať viac, musí živiť rodinu, potrebuje peniaze, a to bez ohľadu na nízku mzdu, ktorú mu ponúkajú a veľmi zlé pracovné podmienky, ktorého ho čakajú. Svoj prípad preto predloží až americkému najvyššiemu súdu, ktorý stojí pred otázkou, či taký zákon neporušuje slobodu pána Lochnera uzatvoriť pracovnú zmluvu podľa vlastného uváženia, alebo naopak, či sleduje jeho ochranu, aby nebol svojím zamestnávateľom vykorisťovaný. Píše sa rok 1905, laissez-faire kapitalizmus zažíva svoje vrcholné momenty, krach na burze a ekonomická kríza sú veľmi ďaleko a právnu doktrínu ovláda formalizmus pri rozhodovaní. V tomto spoločenskom nastavení americký najvyšší súd sporný zákon zruší a začne éra trvajúca až do roku 1937, ktorá sa do dejín amerického konštitucionalizmu zapíše ako *lochnerizmus*.

Najvyšší súd v tomto období ruší zákony, napr. zákaz detskej práce, uzákonenie minimálnej mzdy pre ženy a deti či povinný dôchodkový systém, a bráni štátnym intervenciám v slobodnom trhu za účelom redistribúcie či ochrany zamestnancov. Rozhodovanie súdu má silné libertariánske implikácie, a je príkladom síce aktivistického, ale zároveň konzervatívneho prístupu. Rozhodnutia sú formalistické, súd sa odvoláva iba na obmedzené chápanie slobody a zjavne presadzuje jednu konkrétnu ideológiu, ignorujúc pritom sociálnu realitu v spoločnosti.

*Lochnerizmus* je výstrahou pri rozhodovaní o sociálnych právach, a to v dvoch aspektoch. Po prvé ukazuje, že aktívne, ale konzervatívne rozhodovanie nerešpektujúce situáciu, v akej sa spoločnosť nachádza a kam by mala smerovať, môže mať potencionálne veľmi negatívne dopady na vývoj v sociálnej oblasti. Potrebujeme teda uvažovať o určitej miere sudcovskej zdržanlivosti. Po druhé, pri rozhodovaní o sociálnych právach bude súd potrebovať metódu, vďaka ktorej môže otvorene a zrozumiteľne vážiť často v konflikte stojacie hodnoty a záujmy. To nás privádza k rôznym spôsobom, ako súdy môžu interpretovať a rozhodovať o sociálnych právach tak, aby ich postup bol transparentný a zároveň nezaťažený jednou jedinou ekonomickou či filozofickou ideológiou, ktorú by niekoľko málo sudcov považovalo za určujúcu pre dobro spoločnosti navzdory sociálnej realite.

## 5. Vážiť a pomeriavať

René Descartes, filozof poznania, ktorý výrazne ovplyvnil novovekú vedu, vo svojej nedokončenej práci Pravidlá na vedenie rozumu napísal, že ak chceme hľadať pravdu, potrebujeme metódu. Smrteľníci sú totiž posadnutí takou slepou zvedavosťou, že sa často púšťajú neznámymi chodníkmi s nádejou, že ich náhoda privedie k tomu to, čo práve hľadajú. Podľa Descarta sú ako ten, kto by ovládaný nezmyselnou túžbou nájsť poklad ustavične chodil po uliciach v očakávaní, či nejaký okoloidúci taký poklad nestratí. Určite, náhoda môže vytúžený objav priniesť a takýto slepý hľadač pokladov môže mať veľké šťastie. Ale skôr to bude správna metóda, ktorá mu napomôže nájsť, čo hľadá, a iným zase pochopiť a prijať jeho kroky. A táto logika platí aj v práve, najmä ak ide o vážne otázky ochrany práv a spôsobu distribúcie zdrojov v spoločnosti. Preto by aj pri rozhodovaní o sociálnych právach mali súdy používať metódu či test, ktorý by umožnil nájsť riešenie dilemy, ktorá sa pri takomto rozhodovaní objaví, pri zohľadnení nielen ekonomickej a spoločenskej reality, ale aj záujmu chrániť práve tých najzraniteľnejších. Môžeme v tomto kontexte hovoriť o napĺňaní princípu, ktorý sa označuje ako princíp proporcionality, pretože vyjadruje určitú úmeru: čím väčší dopad rozhodnutie na jednotlivca má, tým dôkladnejšie musí byť zdôvodnené.

V priebehu posledných dekád sa v justičnej praxi výrazne presadilo pomeriavanie a váženie v konflikte stojacich práv či hodnôt, a to prostredníctvom rôznych testov. Asi najznámejší je **test proporcionality**. Ten má svoj pôvod v Nemecku, odkiaľ sa dostal do rozhodovacej praxe súdov v Kanade, Južnej Afrike, Nového Zélandu, Izraelu, krajín strednej Európy či Latinskej Ameriky. Bežne ho používa aj Európsky súd pre ľudské práva v Štrasburgu. Asi najvplyvnejšími zástancami sú Robert Alexy, nemecký právny teoretik, a Aharon Barak, bývalý sudca izraelského najvyššieho súdu. V prípade sociálnych práv, píše Alexy, je možné ich ospravedlniť princípom faktickej slobody. Máme ich, aby nám pomohli žiť slobodný život. To môže byť zo svojej podstaty drahé a narážať na problém distribúcie zdrojov v spoločnosti. Vzniká tak napätie, ktoré je možné riešiť spôsobom, že sociálne práva budeme chápať ako princípy. Alexy totiž princípy definuje ako tzv. požiadavky na optimalizáciu, ktoré je možné naplňať v rôznej miere, niekedy viac, inokedy menej, podľa uváženia. Človek má potom v prípade sociálnych práv na niečo nárok vtedy, ak princíp faktickej slobody preváži princípy rozdelenia moci a demokracie.

Rozhodovanie založené na proporcionality má podobu určitej rovnice, resp. krokov, ktoré súd postupne váži a zodpovedá v prípade, že došlo k zásahu do práv určitým zákonom alebo politikou. Asi najpoužívanejšia je verzia, ktorá má tri kroky. Najprv sa súd zaoberá otázkou, či zásah sledoval legitímny cieľ. Napríklad zákaz detskej práce síce môže zasahovať do práva slobodne uzatvoriť zmluvu, ale určite bude sledovať legitímny cieľ, ktorým je ochrana detí. V druhom kroku, či dané opatrenie, ktorým sa do práv zasahuje, je aj potrebné. Tu sa skúmajú alternatívy, teda či nie je možné daný cieľ dosiahnuť aj inak, menej obmedzujúcim spôsobom.

A po tretie, či výhody tohto opatrenia prevážia náklady, ktoré sú s tým spojené. Inými slovami, posudzuje sa proporcionalita v užšom zmysle, teda pomeriava sa vzťah medzi naplnením účelu a ujmom, ktorá je na dotknutom práve spôsobená.

O proporcionalite môžeme hovoriť v dvoch významoch. Najprv, keď bude plniť ochrannú funkciu. Pôjde o nástroj, ktorým budeme chrániť práva pred neprimeraným obmedzovaním. Typicky sa ochranná funkcia prejavuje pri občianskych a politických právach, napríklad práva na slobodu prejavu. Predstavme si, že xenofóbny politik dostane peňažný trest za šírenie nenávisti voči etnickej minorite. Súd môže skúmať, či bol zásah do jeho slobody prejavu v podobe sankcie proporcionálny. Druhý aspekt sa týka kreativity, pretože proporcionalitu môžeme chápať aj ako nástroj pre formovanie obsahu práva pri vyvažovaní rôznych záujmov. A tu nám na scénu vstupujú práve sociálne práva, pretože porozumenie a vymedzenie obsahu týchto práv môže súdu umožniť lepšie uchopiť ich premenlivý obsah. Inými slovami, proporcionalita môže napomôcť pri pochopení obsahu sociálnych práv, a to aj na podklade interakcie so zákonodarcom, ktorý musí s poukazom na proporcionalitu odôvodňovať prijímané zákony. Dôvodová správa sa tak stáva podkladom pre zisťovanie úmyslu parlamentu a napomáha súdu zistiť, prečo vôbec konkrétna právna norma bola prijatá a ako zákonodarca zvažoval menej závažné alternatívy. V prípade sociálnych práv sa dôraz kladie na tretí krok testu, samotné pomeriavanie, kedy súd objavuje, analyzuje a hodnotí kolidujúce práva a záujmy, aby mohol vyhodnotiť dopady preskúmaného opatrenia. Nejde pritom o rigidný proces, pretože proporcionalita umožňuje zohľadňovať sociálne a ekonomické úvahy a prispôbiť sa realite a kolidujúcim politikám. Breno sa tak prenáša na proporcionalitu ako metódu, ktorá práva ochráni nie tým, že ich schová za hradby nedotknuteľnosti, ale tak, že transparentne akceptuje konflikt a vyrieši ho.

Určite nemusíme súhlasiť s tým, že by proporcionalita sama o sebe vytvárala obsah práv, skôr sa zdá, ako píše aj David Bilchitz, že pre aplikáciu testu proporcionality už potrebujeme mať určité poňatie o váhe a sile dotknutých záujmov, teda obsah musí existovať už pred použitím proporcionality. Totiž v čase hospodárskej krízy by vymedzovanie obsahu, teda toho, čo vlastne chráni napríklad právo na zdravie či bývanie iba prostredníctvom pomeriavania v kolízii stojacich hodnôt, mohlo viesť k ich obmedzenej ochrane. Proporcionalitu tak môžeme chápať ako formálny test pre posúdenie prípustnosti obmedzenia obsahu sociálnych práv. Umožňuje nám preskúmať účel, pre ktorý sú sociálne práva obmedzované a jeho čiastkové komponenty sú nám potom nápomocné pri určovaní toho, či je predmetné obmedzenie v skutočnosti primerané vzhľadom k ujme, ktorú spôsobilo dotknutému právu.

Proporcionalita tak na jednej strane síce rozširuje autoritu súdov, pretože vytvára priestor nielen pre analýzu skutkových okolností prípadu či úmyslov v pozadí prijatej právnej úpravy alebo politiky, ale aj rôznych práv a princípov, ktoré sú v stávke, zohľadňujúc morálne a politické štandardy. Zároveň ale test proporcionality sudcu obmedzuje, pretože ho zaväzuje postupovať v konkrétnych a presne vymedzených krokoch.



## 6. Hlavne rozumne

Orákulum v Delfách malo Sokratovi povedať, že je najmúdrejším z mužov. Jeho múdrosť sa ale neskrývala v schopnosti nájsť v každej situácii správnu odpoveď či tvrdiť nejakú pravdu, za čo ľudia chválili napríklad sofistu Gorgia, ale skôr v pochopení, že nevie a vedieť nemôže. A ako toto poznanie s pokorou viedlo Sokrata k pochybovaniu o pravdách znejúcimi aténskymi ulicami a odhaľovaniu nerozumnosti, tak ani súd nemusí vedieť, aká právna norma či politika ministerstva by bola rozumná, ale vie povedať a zhodnotiť, čo rozumné už nie je. Tento tak trochu sokratovský prístup k (ne)rozumnosti sa odráža v tých prístupoch prieskumu zásahov do sociálnych práv, ktoré kladú dôraz práve na posúdenie namietanej nerozumnosti konania zákonodarcu, ministerstiev alebo orgánov samosprávy.

Hovorí sa najmä o **teste rozumnosti**, ktorý vytvoril vo svojej veľmi zaujímavej rozhodovacej praxi juhoafrický ústavný súd. Príklad Juhoafrickej republiky je inšpirujúci, pretože ide o krajinu, ktorá po páde apartheidu v 90. rokoch minulého storočia prijala novú ústavu podrobne upravujúcu aj sociálne práva, vrátane povinností tieto práva rešpektovať, chrániť a naplňať prostredníctvom progresívnej realizácie a s ohľadom na dostupnosť zdrojov. Ide teda v ústavnom dokumente o podobné povinnosti, aké nájdeme v medzinárodnom práve ľudských práv. Avšak s tým rozdielom, že tu máme ústavný súd, ktorý chce riešiť veľmi komplikované prípady týkajúce sa distribúcie zdrojov v síce bohatej, ale ekonomicky hlboko nerovnej spoločnosti. Preto je práve rozhodovacia prax juhoafrického ústavného súdu veľmi zaujímavá, pretože nám približuje možnosti rozhodovania komplexných prípadov, napr. vo vzťahu k právu na bývanie, na zdravie či vodu a elektrinu, a praktické dopady konceptov typických práve pre sociálne práva, ktoré sa nám možno zdajú zatiaľ stále trochu vzdialené.

Prvým zásadným rozhodnutím juhoafrického ústavného súdu je rozsudok vo veci *Grootboom*. Išlo o žalobu skupiny ľudí, ktorí boli vysťahovaní zo svojich neformálnych obydľí postavených na súkromnom pozemku, kde sa presťahovali, pretože na pôvodnom mieste hrozili záplavy. Po vysťahovaní zostali bez prístrešia, aj keď už roky čakali na pridelenie sociálneho bývania, o ktoré v minulosti požiadali. V tej čase totiž štát postupne implementoval bytovú politiku, ktorá počítala s rozsiahlou výstavbou sociálneho bývania a sťažovatelia boli v poradovníku. Ústavný súd sa ocitol v situácii, kedy niekoľko sťažovateľov objektívne žilo v hrozných podmienkach, zatiaľ čo sa štát postupne svojou bytovou politikou snažil vybudovať sociálne bývanie, a tak vyriešiť aj situáciu sťažovateľov. Z právneho hľadiska súd posudzoval primárne námietku porušenia práva na bývanie, ktoré upravuje nielen čl. 11 Medzinárodného Paktu o hospodárskych, sociálnych a kultúrnych právach, ale výslovne aj juhoafrická ústava. Tá konkrétne v čl. 26 ods. 2 upravuje povinnosť štátu prijať rozumné legislatívne a iné opatrenia smerujúce k postupnej realizácii práva na bývanie. A súd sa zameral práve na otázku rozumnosti prijatých opatrení. Uviedol, že rozumnosť vyžaduje, aby implementovaný program sociálneho bývania, bol všestranný, celistvý, rovnovážny a flexibilný. A zároveň zdôraznil, že program, ktorý by vylučoval značnú časť spoločnosti, nemôže byť rozumný. Konkrétne súd

uviedol, že tí, ktorých potreby sú najakútnejšie a ktorých schopnosti užívať práva sú najohrozenejšie, nesmú byť ignorovaní prostriedkami, ktorých cieľom je dosiahnuť realizáciu práva. Ak by aj tieto prostriedky boli štatisticky úspešné, ale nereagovali by na potreby tých najpotrebnejších, neprejdú testom.

Súd kritizoval kontroverznú bytovú politiku, pretože nezaistovala podmienky pre ľudí s okamžitou potrebou bývania. Program sa totižto zameriaval iba na výstavbu stáleho bývania pre čo najväčší počet ľudí, bez možnosti dočasného poskytnutia aspoň nejakej formy prístrešia pre tých v najväčšej núdzi. Podľa súdu by štát mal upraviť svoju politiku tak, aby zahŕňala aj program na podporu ľudí v akútnej situácii, a to aj za predpokladu, že by sa tým znížila rýchlosť výstavby permanentného sociálneho bývania. Rozpočet súd neriešil, ale uviedol, že alokácia zdrojov musí byť rozumná a významnému počtu ľudí v núdzi musí byť poskytnutá podpora. Aj keď nie všetci ju síce podľa súdu potrebovali získať okamžite, bytová politika by mala byť implementovaná s prihliadnutím na naliehavosť situácie, ktorú sa snaží vyriešiť.

Na rozsudok vo veci *Grootboom* nadviazal juhoafrický ústavný súd v prípade *Treatment Action Campaign* (TAC), ktorý sa týkal práva na zdravie. Konkrétne išlo o situáciu, kedy vláda obmedzila dostupnosť Nevirapinu, lieku znižujúceho šance prenosu HIV/AIDS z matky na dieťa, iba na dve testovacie miesta v každej provincii krajiny, napriek tomu, že liek bol schválený Svetovou zdravotníckou organizáciou a bol zadarmo. V praxi sa tak k lieku nedostalo veľké množstvo HIV pozitívnych matiek. Súd túto politiku označil za nerozumnú a vláde nariadil zaistiť dostupnosť lieku vo všetkých verejných nemocniciach a prijať aj rozumné opatrenia na rozšírenie testovacích a poradenských centier. A nakoniec ide o prípad *Khosa*, ktorý sa týkal obmedzenia sociálnych dávok iba pre občanov. Súd to považoval za neprípustné a nariadil rozšíriť sociálnu ochranu aj pre ľudí s trvalým pobytom, ktorý splnili ďalšie kritéria na priznanie sociálnej pomoci.

## 7. Nedotýkať sa jadra

Rozhodovacia prax juhoafrického ústavného súdu nás priviedla k otázke, či majú sociálne práva svoj minimálny obsah, nejaké jadro, a ak áno, ako to súvisí s rozhodovaním súdov. Alternatívnym prístupom k prieskumu by totiž mohol byť predpoklad, že sociálne právo sa môže rozdeliť na jadro práva a jeho okolie, pričom súdy by práve zásahy do tejto periférie posudzovali iba veľmi mierne, ak vôbec. Takýto prístup presadzuje napríklad David Bilchitz, ktorý argumentoval, že minimálny obsah práva súvisí so správnou identifikáciou priorít a otázkou priority pre každý vládny program je situácia tých, ktorí žijú v podmienkach neuspokojujúcich ich minimálne záujmy. Štát ich situáciu jednoducho nemôže vnímať iba ako jeden z mnohých problémov. V jeho chápaní je rozhodovanie o minimálnom obsahu práva vážene, teda do rovnice vstupujú také premenné, ktoré môžu prevážiť. Ide o štyri prípady. Ten

prvý sa týka situácie, kedy štát nemá dostatok zdrojov a je objektívne nemožné naplniť aspoň minimálny obsah práv.

Dostupnosť zdrojov v prípade sociálnych práv predpokladá aj čl. 2 Medzinárodného paktu o hospodárskych, sociálnych a kultúrnych právach. Ide ale o princíp, ku ktorému sa v prípade rozhodovania o sociálnych právach nižšie vrátíme, pretože zase súvisí s úlohou súdov pri posudzovaní tzv. progresívnej realizácie sociálnych práv. Druhá premenná sa týka prípadu, kedy minimálne záujmy niektorých jednotlivcov môžu byť naplnené iba za predpokladu, že im budú poskytnuté neprimerane veľké zdroje, ale zároveň toto ohrozí možnosť väčšiny ostatných žiť viac než z minima. V takom prípade môže byť nutné nastaviť hranicu pre výšku potrebných zdrojov, aby bol minimálny obsah práva jednotlivca dodržaný. Za tretie, realizácia minimálneho obsahu práva musí prirodzene umožňovať ísť ďalej za tieto minimálne záujmy, dokonca za možné maximálne záujmy. A nakoniec realizácia minimálneho obsahu práv jedného človeka nemôže zamedziť realizácii minimálnych obsahov práv iných ľudí.

Tento prístup tak neznamená absolútnu ochranu jadra, ale umožňuje, aby na scénu vstupovalo individualizované posúdenie konkrétnych okolností daného prípadu. Zároveň predpokladá aj hodnotenie ďalšieho nadväzujúceho konceptu typického práve pre sociálne práva a distribúciu zdrojov v spoločnosti, a to progresívnej realizácie a okamžitej povinnosti robiť konkrétne a cielené kroky. Umožňuje, aby sa v prípade, že sťažovateľ preukáže, že štát nechráni jadro sociálneho práva, sa presunulo dôkazné bremeno na štát, ktorý tak musí zase dokázať, že takéto kroky robí.

Samozrejme, ponúka sa aj kritika. Napríklad Mark Tushnet naznačuje prílišnú moc v rukách sudcov a aj z justičnej praxe zaznela pochybnosť, či sudcovia vôbec môžu jadro nejakého práva definovať a rozhodnúť o ňom. Podrobne sa minimálnym obsahom práva zaoberal juhoafrický ústavný súd, ktorý vytvoril vyššie diskutovaný test rozumnosti. Najprv v prípade *Grootboom*, ktorý sa týkal práva na bývanie a otázky správnosti bytovej politiky štátu, ktorá zjavne nemyslela na tých najchudobnejších, vyslovil obavu, že nemá kompetenciu posúdiť jadro práva na bývanie a potreboval by k tomuto viac informácií. Aby následne vo veci *Treatment Action Campaign*, ktorá sa týkala zase práva na zdravie a prístupnosti antriretrovirálnej liečby HIV, už výslovne uviedol, že súdy nie sú inštitucionálne vybavené k tomu, aby robili široké faktické a politické hodnotenia toho, čo by mali byť minimálne štandardy.

S týmto názorom je možné polemizovať. Je zjavné, že orgány OSN vo svojich komentároch pomerne presne definujú jadro toho, ktorého práva vrátane napríklad práva na zdravie, sa tieto autoritatívne interpretácie práv v medzinárodných dohovoroch dajú prakticky aplikovať aj pri sudcovskom rozhodovaní. Zároveň prax iných súdov ukazuje, že vymedzenie jadra práva nemusí byť vôbec komplikované, resp. nelogické, a obavy sú možno zbytočné. Ako príklad môžeme uviesť český ústavný súd. Ten napríklad v náleze sp. zn. I. ÚS 2637/17 týkajúceho sa práva na zdravie a práva na primeranú životnú úroveň, konkrétne problému neposkytovania sociálnych služieb ľuďom s poruchou autistického spektra, uviedol, že existuje esenciálna požiadavka, aby boli oprávneným osobám k dispozícii vôbec nejaké služby sociálnej

starostlivosti pre nich vhodné (aj keď nie najlepšie) a tieto služby im umožnili viesť aspoň elementárne dôstojný život, bez automatického vyčlenenia zo spoločnosti či straty celej autonómie. Zároveň má verejná moc povinnosť robiť kroky a k zásahu do podstaty tohto práva by mohlo dôjsť napríklad v situácii, kedy by verejná moc pri zaistovaní služieb sociálnej starostlivosti bola úplne nečinná, či by nič nerobila. Jadrom tohto konkrétneho práva je tak podľa českého ústavného súdu nielen existencia sociálnych služieb, ale aj povinnosť služby plánovať.

Judikatúra českého ústavného súdu nám ukazuje, že v zásade nie je problém vymedziť minimálny obsah sociálneho práva a pracovať s ním v rámci konkrétneho prieskumu zásahov do sociálnych práv. Český ústavný súd si v náleze sp. zn. Pl. ÚS 1/08, kde skúmal ústavnosť regulačných poplatkov v zdravotníctve, vytvoril svoju vlastnú metódu, ktorá sa nazýva test racionality. Skladá sa zo štyroch krokov: (i) vymedzenie zmyslu a podstaty sociálneho práva, (ii) zhodnotenie, či sa zákon nedotýka samotnej existencie sociálneho práva alebo skutočnej realizácie jeho esenciálneho obsahu. Ak sa netýka esenciálneho obsahu, tak potom (iii) posúdenie, či zákonná úprava sleduje legitímny cieľ, teda či nie je svojvoľným zásadným znížením celkového štandardu základných práv a (iv) zváženie otázky, či zákonný prostriedok použitý k dosiahnutia je rozumný (racionálny), aj keď nie nutne najlepší, najvhodnejší, najúčinnnejší či najmúdrejší. Ak by sa zásah ale týkal esenciálneho obsahu, potom by ústavný súd aplikoval test proporcionality.

## 8. Radšej pomaly a postupne

V roku 2012 publikoval Jeff King podrobnú a sofistikovanú prácu o sociálnych právach a súdnom rozhodovaní. Na podklade základnej premisy, že sociálne práva sú pre dobrú spoločnosť dôležité, navrhoval vlastnú teóriu súdneho rozhodovania, ktorú nazval inkrementalizmus. Tento pojem pochádza z latinského *incrementum*, čo znamená zvyšovanie a označuje metódu dosahovania cieľa postupne, po častiach. Je pôvodne spojený s politológom Charlesom E. Lindblomom, ktorý takto pomenoval postup, kedy sa zmena presadzuje pozvoľna, postupnými a málo nápadnými krokmi, namiesto jedného rázneho riešenia. King navrhuje, aby sa sudcovia pri rozhodovaní o sociálnych právach, ktoré sú často formulované vágne: (i) vyhli rozhodnutiam s významným, celonárodným rozpočtovým dopadom, (ii) rozhodnutia formulovali na podklade úzkych a konkretizovaných základoch, (iii) ak už rozhodujú spory na makro úrovni s významom pre veľké množstvo ľudí, rozhodli tak, že bude zachovaná flexibilita. Inými slovami, sudcovské rozhodovanie by malo byť charakterizované malými krokmi, nadväzujúc na predchádzajúce kroky. Ak by malo dôjsť k ovplyvneniu veľkého počtu ľudí, tak takým spôsobom, aby zostal priestor pre prispôbenie.

Tento prístup má podľa Kinga tri obmedzenia. Po prvé, ak je právny štandard jasný, potom nebude nutné pristupovať k inkrementalizmu. Ten má svoje miesto iba v prípadoch neistoty,

neurčitosti. Naopak, inkrementalizmus môže byť nevhodný, ak je potrebné vyjasniť vágnu právnu normu. V tejto situácii sa tak neurčitosť vníma skôr ako pokračovanie neistoty a aj nespravodlivosti pre tých, ktorí potrebujú jasné vymedzenie svojich práv. A práve toto je úloha súdov. A nakoniec v prípade, ak by štát preukázal zlú vieru vo vzťahu k svojim povinnostiam plynúcim zo sociálnych práv. Postupné malé kroky by sa potom nezdali úplne vhodné, ak by neboli súčasťou väčšej premyslenej stratégie.

Je zrejmé, že Kingov inkrementalizmus nie je nehybný, statický, ale naopak dynamický a hľadajúci proces rozhodovania o sociálnych právach, ktorý prebieha kontrolovaným spôsobom. King ale nepíše o princípoch, na ktorých by malo byť takéto rozhodovanie založené. To je možno škoda, pretože jeho prístup síce ponúka flexibilný priestor pre tvorbu a aj zmenu vlastnej konkrétnej metódy, ktorú by súd používal, ale už neprináša podrobnejšiu diskusiu o nástrojoch a testoch, ktoré sa v aplikačnej praxi bežne používajú. Napriek tejto výhrade je Kingov prístup inšpirujúci, pretože nám nielen ukazuje spôsob, ako vyriešiť nielen problém demokratickej legitimacy, ale aj *lochnerizmu*. Zároveň ponecháva súdom, strážcom spravodlivosti, dostatočne veľký priestor pre zásahy tam, kde to je potrebné.

## ZÁVER

Hovoriť o sociálnych právach znamená bojovať s mýtmi. Ten prvý súvisí s názorom, že sociálne práva v skutočnosti nie sú ľudské práva. Videli sme, že to nie je pravda. Sociálne práva môžeme odôvodniť nielen s poukazom na hodnotu ľudskej dôstojnosti, ale aj na podklade slobody človeka. Zároveň sú sociálne práva už pevne zakotvené v systéme medzinárodného práva ľudských práv a predstavujú komplexný systém práv a povinností. Ako v morálnej, tak aj v právnej rovine je, napr. právo na bývanie či na zdravie, rovnako ľudským právom ako právo na život či právo na spravodlivé konanie.

Druhý mýtus sa týka toho, že ak by aj sociálne práva boli ľudskými právami, tak nikoho k ničomu nezaväzujú. Takýto názor by bol nepravdivý z dvoch dôvodov. Po prvé, medzinárodné právo ľudských práv presne pomenúva povinnosti, ktoré má štát pri implementácii sociálnych práv. Ide o triádu rešpektovať, chrániť a naplňovať sociálne práva navrhnutú Henry Shuom v 80. rokoch 20. storočia. Tieto povinnosti štát aj zaväzujú, pretože podľa čl. 1 ods. 2 ústavy platí, že Slovenská republika dodržiava medzinárodné zmluvy, ktorými je viazaná. Zároveň podľa čl. 7 ods. 5 ústavy majú medzinárodné zmluvy o ľudských právach prednosť pred zákonmi. Zároveň všetky ľudské práva sú vzájomne od seba závislé, hovoríme o tzv. interdependencii práv, jednoducho neexistuje nič také ako nepriepustné kategórie práv. Preto z hľadiska povinností štát rovnako zaväzuje moje právo na život ako aj moje právo na zdravie. Postačí nám pritom intuícia, aby sme povedali, že z práva na život vyplýva aj právo na zdravie.

A tretí mýtus spočíva v postoji, že dodržiavanie sociálnych práv nemožno vymôcť súdnou cestou. Snáď postačí stručný odkaz na slovenské procesné predpisy. Ako základné princípy civilného sporového poriadku, tak aj základné ustanovenia správneho súdneho poriadku stanovujú, že ochranu práv poskytuje nestranný a nezávislý súd. A medzi tieto práva určite patria aj rôzne aspekty sociálnych práv. Napríklad môže ísť o búranie obydli v rómskej osade, odmietnutie prijatia dieťaťa s Downovým syndrómom do prvej triedy z dôvodu jeho zdravotného postihnutia (rozsudok Najvyššieho súdu SR č. 7Sžo/83/2014) alebo nezabezpečenie sociálnej služby mladému mužovi s poruchou autistického spektra (nález Ústavného súdu ČR, sp. zn. I. ÚS 2637/17).

Môžeme skončiť tam, kde sme začali. Dobrá spoločnosť bude presne taká, v ktorej budeme môcť viesť dobrý život s ostatnými a pre ostatných, dôstojne a slobodne, v spravodlivých inštitúciách dodržiavajúcich všetky ľudské práva vrátane tých sociálnych. A v prípade pochybností sa budeme môcť obrátiť na nezávislý a nestranný súd, ktorý posúdi, či sú naše práva rešpektované, chránené alebo naplňované tak, ako predpokladá medzinárodné právo ľudských práv.

## ZOZNAM LITERATÚRY

Ago, R. Sixth report on State responsibility by Mr. Roberto Ago, Special Rapporteur - the internationally wrongful act of the State, source of international responsibility. A/CN.4/302 a Add.1, 2, 3. Yearbook of the International Law Commission: 1977, vol. II(1)

Alexy R., Theory of Constitutional Rights, Oxford University Press, 2010.

Arambulo, K. Strengthening the Supervision of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights: Theoretical and Procedural Aspects. Oxford: Hart, 1999.

Bilchitz, D. Poverty and Fundamental Rights. The Justification and Enforcement of Socio-Economic Rights, Oxford University Press, 2007.

Craven, M. The International Covenant on Economic, Social, and Cultural Rights. A perspective on its Development. Oxford: Oxford University Press, 1995.

Donnelly, J. Universal Human Rights in Theory and Practice. 2nd edition. Cornell University Press, 2003

Donnelly, J., Whelan, D., J. The West, Economic and Social Rights, and the Global Human Rights Regime: Setting the Record Straight. Human Rights Quarterly, 29, 2007.

Eide, A. Report on the right to adequate food as a human right, E/CN.4/Sub.2/1987/23, 1987.

Eide, A. The right to adequate food and to be free from hunger, E/CN.4/Sub 2/1999/12, 1999.

Fabre, C. Social Rights Under the Constitution: Government and the Decent Life, Oxford University Press, 2000.

Fabre, C. Ústavní zakotvení sociálních práv. Praha: Filosofia, 2004.

Fredman, S. Human Rights Transformed. Oxford University Press, 2009.

Hart, H. L. A., Pojem práva. Prostor, 2010.

Hohfeld, W. Fundamental Legal Conceptions As Applied in Judicial Reasoning, 1917.

Young, K. The Minimum Core of Economic and Social Rights: A Concept in Search of Content. The Yale Journal of International Law, Vol. 33, 2008.

Young, K. Constituting Economic and Social Rights. Oxford University Press, 2012.

King, J. Judging Social Rights, Cambridge University Press, 2012.

Koch, I., E., Dichotomies, Trichotomies or Waves of Duties? (2005) 5 Human Rights Law Review.

Kratochvíl, J. Sociální práva v Evropské úmluvě na ochranu lidských práv a Mezinárodním paktu o občanských a politických právech, Praha: UK, 2010.

Marshall, T.H. Citizenship and Social Class, Pluto Press, 1987.

McCrudden, Ch. Human Dignity and Judicial Interpretation of Human Rights, EJIL (2008), Vol. 19 No. 4.

Michelman, F. On Protecting the Poor through the Fourteenth Amendment, (1969-1970) 83 Harvard Law Review 7.

Moyn, S. The Secret History of Constitutional Dignity, Yale Human Rights and Development Journal: Vol. 17: Iss. 1, Article 2.

Moyn, S. Not Enough. Harvard University Press, 2018.



Nussbaum, M. Women and Human Development, Cambridge University Press, 2000.

Raz, J. Morality of Freedom, Oxford University Press, 1988.

Sen, A. Poverty and Famines: An Essay in Entitlement and Deprivation. Oxford, Clarendon Press, 1981.

Sen, A., Inequality Reexamined, Oxford, Clarendon Press, 1993.

Sen, A. The Idea of Justice, Harvard University Press, 2009.

Sepúlveda, M. The nature of the obligations under the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights. Antwerp: Intersentia, 2003.

Shue, H. Basic Rights. Subsistence, Affluence, and U.S. Foreign Policy. Princeton University Press, 2. vydanie, 1996.

Schutter, O. International Human Rights Law.. Cambridge: Cambridge University Press, 2010.

Steiner, H., Alston, P. International Human Rights in Context: Law, Politics, Morals. New York: OUP, 2000.

Tierney, B. The Idea of Natural Rights-Origins and Persistence, 2 Nw. J. Int'l Hum. Rts. 1, 2004.

Tomaševski, K. Preliminary Report of the Special Rapporteur on right to education, E/CN.4/1999/49.

*Všeobecné komentáře Výborov OSN*

HRC General Comment No. 31 The Nature of the General Legal Obligation Imposed on States Parties to the Covenant, CCPR/C/21/Rev.1/Add. 13

CESCR, General comment 3. The nature of States parties obligations (Art. 2, para. 1 of the Covenant)

CESCR, General Comment no. 5. Persons with disabilities : 12/09/1994

CESCR, General Comment no. 13. The right to education (Art.13), E/C.12/1999/10

CESCR, General Comment no. 14 (2000), The right to the highest attainable standard of health (article 12 of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights), E/C.12/2000/4

CESCR, General comment no. 18, The right to work, E/C.12/GC/18

CESCR, General Comment no. 19 The right to social security (art. 9), E/C.12/GC/19

CESCR, General Comment no. 20, Non-Discrimination in Economic, Social and Cultural Rights (art. 2, para. 2), E/C.12/GC/20

CESCR, General Comment no. 22 (2016) on the right to sexual and reproductive health, E/C.12/GC/22

### *Ďalšie dokumenty*

The Limburg Principles on the Implementation of the International Covenant in Economic, Social and Cultural Rights, UN doc. E/CN.4/1987/17.

Maastricht Guidelines on Violations of Economic, Social and Cultural Rights, Maastricht, január 1997.