

Working Papers in Sociology 1 / 2024

ISSN 2453-6970

Blaho detí ako predmet politickej súťaže
Prípadová štúdia rodinného balíčka

Zuzana Kusá

Jún 2024



SOCIOLOGICKÝ ÚSTAV
SLOVENSKEJ AKADÉMIE
VIED INSTITUTE FOR
SOCIOLOGY OF THE SLOVAK
ACADEMY OF SCIENCES

Blaho detí ako predmet politickej súťaže. Prípadová štúdia rodinného balíčka

Zuzana Kusá
Sociologický ústav SAV v. v. i.¹

Obsah

Úvod	1
1. Zdroje legitimacy opatrení na ochranu detí pred chudobou	3
Autority a hodnoty.....	3
Racionálna podpora morálnych princípov.....	4
2. Skúmanie peripetií zvyšovania detských prídavkov a ďalších dávok	9
Kontext a chronológia legislatívneho procesu.....	10
Postup analýzy	13
3. Legitimačné spory ohľadne zvyšovania podpory dieťaťa	14
Politická súťaž	17
Mimoparlamentní aktéri a legitimačné a delegitimačné snahy	21
Solidarita alebo zásluhovosť - konkurenčné princípy legitimacy	22
4. Záverečná diskusia	24
Literatúra	28

Úvod

Ochrana detí pred núdzou a jej dôsledkami bola na Slovensku desaťročia na okraji politického záujmu. Mnohoročné vládnutie sociálnej demokracie orientovalo sociálnu politiku prednostne na ochranu pracujúcich a tých, ktorí

¹ Štúdia je výstupom projektu VEGA č. 2/0110/23 Spoločenská morálka a hodnotové dilemy v politickom diskurze a nadväzuje na projekt APVV -15-0653 *Hodnoty v dynamike spoločenských zmien na Slovensku a v Európe* (HODYSE).

v minulosti pracovali. Voči domácnostiam bez pracovného príjmu pokračovala reštriktívna politika, ktorú zaviedli reformné vlády Mikuláša Dzurindu.

Na rozdiel od hrubého domáceho produktu a ďalších makroekonomických ukazovateľov sociálne štatistiky neboli bežnou súčasťou politickej argumentácie. Ak sa v prvej dekáde zisťovania príjmov a životných podmienok EU SILC (od roku 2004) politici zriedka odvolávali na obraz slovenských domácností v tejto štatistike, v úsilí predsedu OLANO uskutočniť na Slovensku „revolúciu v podpore rodiny“ hrali zistenia EU SILC významnú legitimačnú úlohu. S istým zveličením možno povedať, že v tomto úsilí sa naplnil jeden z cieľov zavedenia tohto zisťovania: prostredníctvom porovnávania výkonnosti štátov v sociálnej oblasti zvyšovať ich ambície pri znižovaní chudoby svojho obyvateľstva (Scharpf 2002, Mabbett 2005, Cherchey a kol. 2004, Atkinson 2004).

Táto štúdia je súčasťou projektu, ktorý sa zameriava na legitimačnú prácu v politickom diskurze a osobitne na odkazovanie na hodnoty pri obhajobe či spochybňovaní legislatívnych návrhov. Jej predmetom je argumentácia politikov počas rokovania o návrhu *zákona o financovaní voľného času dieťaťa a o zmene a doplnení niektorých zákonov* (ďalej len zákon), ktorý mal prezývku Matovičov rodinný balíček. Návrh prinášal radikálne zvýšenie (znásobenie výšky) detských prídavkov, zmenu výpočtu a výrazné zvýšenie daňového bonusu pre pracujúcich rodičov a (napokon nerealizovaný) návrh radikálne reformovať financovanie záujmovej činnosti detí.

Ako bol tento návrh zákona, z hľadiska ochrany detí pred chudobou prelomový, zdôvodňovaný? Na aké princípy, authority, racionálne kalkulácie sa predkladateľ a poslanci odvolávali počas jeho obhajoby? A na aké princípy, authority a kalkulácie sa odvolávali tí, ktorí ho spochybňovali a odmietali? Tieto otázky boli pre nás základné a viedli naše skúmanie návrhu zákona a jeho čítaní v Národnej rade Slovenskej republiky. Tu predstavujeme časť našich zistení.

Štúdia je usporiadaná takto. V prvej časti krátko predstavíme koncepcie a argumentácie, ktoré sa využívajú na legitimovanie väčšej podpory rodín s deťmi. Stručne priblížime aj historický kontext - predchádzajúce reformy ochrany rodín s deťmi pred chudobou.

Druhú časť otvorí náčrt etáp skúmaného legislatívneho procesu, nasleduje predstavenie analyzovaného materiálu a postupu skúmania. V tretej časti venujeme rozboru legitimačnej a legitímnej podkopávajúcej práce poslancov vo veci zvyšovania detských prídavkov a daňového bonusu (ich vyjadreniam o

navrhovanom systéme podpory záujmovej činnosti detí, tzv. krúžkovnému tu nevenujeme pozornosť). V závere zasadíme naše zistenia do kontextu celkových peripetií prijímania a úprav zákona. Budeme tiež uvažovať o dôvodoch, pre ktoré sa v žiadnej etape legislatívneho procesu predkladateľ, poslanci koalície ani opozície neodvolávali na ustanovenia Dohovoru o právach dieťaťa. Odkazovanie na Dohovor o právach dieťaťa sa objavilo len v rozhodnutí prezidentky SR o vrátení zákona (NR SR Tlač 1069) a v jej podaní na Ústavný súd (Prezidentka 2022). K možným dôvodom nezapájania Dohovoru do legislatívneho procesu sformulujeme zopár pokusných vysvetlení.

1. Zdroje legitimacy opatrení na ochranu detí pred chudobou

Otázky, ktoré viedli náš rozbor parlamentnej rozpravy o návrhu zákona, sme opierali o naše predchádzajúce výskumy (Kusá 2006, 2008, 2014, 2017) a poznanie, že starosť o adekvátnu podporu rodín s deťmi možno obhajovať viacerými spôsobmi. V odbornej literatúre a v dokumentoch medzinárodných organizácií sa prepájajú najmä štyri druhy argumentácie:

- argumenty opierajúce sa o zistenia devastujúcich dôsledkov chudoby v ranom detstve;
- argumenty založené na kalkuláciách ekonomickej výhodnosti investovania do znižovania chudoby v tomto životnom období;
- argumenty odvolávajúce sa na ustanovenia medzinárodných dohovorov upravujúcich sociálne práva a práva dieťaťa a zaväzujúcich chrániť ľudské bytosti pred ohrozeniami, ktoré ich slobode a dôstojnosti spôsobuje chudoba a napokon, a napokon, špeciálne na Slovensku,
- argumenty komparatívnymi štatistikami o podieloch obyvateľstva v riziku chudoby a o účinnosti sociálnych transferov pri jeho znižovaní.

Autority a hodnoty

Medzinárodný pakt o ekonomických, sociálnych a kultúrnych právach (1974) a *Dohovor o právach dieťaťa* (1991) sú dokumentami, v ktorých sú najkoncíznejšie sformulované záväzky členských štátov voči svojmu obyvateľstvu a osobitne voči tým najmladším. Na rozdiel od Paktu a jeho článku 11² Dohovor o právach dieťaťa priamo nehovorí o ochrane detí pred chudobou. Takýto záväzok však

² „Štáty, zmluvné strany paktu, uznávajú právo každého jednotlivca na primeranú životnú úroveň pre neho a jeho rodinu, zahrňujúce dostatočnú výživu, šatstvo, byt, a na neustále zlepšovanie životných podmienok.“

možno vyvodiť jednak z jeho ustanovenia dbať na najlepšie záujmy dieťaťa a tiež zo záväzku podporovať rodičov pri zabezpečovaní starostlivosti o dieťa (odsek 2 článku 18 Dohovoru). Tento záväzok je premietnutý aj do znenia našej Ústavy. Dohovor tiež zaväzuje signatárske štáty dbať, aby v prípade sporu viacerých princípov či záujmov boli *uprednostnené záujmy dieťaťa* (článok 5). Nabáda tiež vyhnúť sa v maximálne možnej miere postihovaniu dieťaťa za správanie jeho rodičov či vychovávateľov (článok 2 odsek 2 Dohovoru). Tieto ustanovenia môžu byť dôležitým argumentom pri zdôvodňovaní potreby zlepšovať ochranu detí pred chudobou a tiež v situáciách, v ktorých sa záujem detí dostáva do kolízie či stretu s inými politickými princípmi.³ Odvolávanie sa na autoritu medzinárodných dohovorov priamo podporuje bod 5 článku 7 Ústavy Slovenskej republiky. Medzinárodné dohovory majú podľa jeho znenia prednosť pred zákonmi Slovenskej republiky.

Autoritu medzinárodných ľudsko-právnych dohovorov posilňujú mechanizmy OSN na kontrolu plnenia ich ustanovení a kritické správy, ktoré v tomto rámci dostávajú národné vlády. Situácia detí je predmetom kontrolného mechanizmu oboch spomínaných medzinárodných dohovorov.⁴ Novšími autoritami, o ktoré sa možno argumentačne oprieť pri pokusoch o zlepšovanie ochrany detí pred chudobou, sú záväzky domácich akčných plánov Európskej záruky pre deti a Európskeho piliera sociálnych práv (2021).

Ľudsko-právne zdôvodnenie ochrany detí pred chudobou možno čerpať aj z diel právnych a morálnych filozofov ako Martha Nussbaum (2012, 2016), John Rawls (2007), Axel Honneth (2018) a ďalších. Ich diela poskytujú prepracované argumenty v prospech bezpodmienečného a dostatočného základného príjmu a v prospech vyrovnávacích a inkluzívnych sociálnych programov v demokratických spoločnostiach.

Racionálna podpora morálnych princípov

Morálno-právny záväzok chrániť ľudské bytosti v najzraniteľnejšom období života a garantovať právo na slobodné utváranie vlastného života dopĺňa a podkladá množstvo vedeckých prác masou empirických faktov. Nie je možné vymenovať ani len zlomok štúdií, ktoré potvrdzujú dôležitosť bezpečného

³ Európsky pilier sociálnych práv, podpísaný predsedami vlád členských štátov EÚ dňa 17. 11. 2017, je už v uznaní práva detí na ochranu pred chudobou explicitný. V bode b článku 11 uvádza, že „*deti zo znevýhodneného prostredia majú právo na osobitné opatrenia na podporu rovnosti príležitostí.*“

⁴ Podrobné predstavenie kontrolných mechanizmov medzinárodných dohovorov, vrátane Medzinárodného dohovoru o právach dieťaťa, pozri v (Deáková 2023).

a podporujúceho prostredia pre zdravý vývoj dieťaťa a existenciu významnej súvislosti medzi strádaním v ranom detstve a obmedzeniami sebestačného, slobodného a produktívneho života v dospelosti. Zásadnú dôležitosť ochrany ľudí pred strádaním a podporovania ich spôsobilostí slobodne zvládať životné úlohy ukázali práce ekonóma a sociológa Amartyu Sena (napr. 1983, 1985, 1997), Anthonyho Atkinsona (1982, 1989, 2002, 2004) či Petra Towsenda (1981, 1991, 2000, 2001). Títo bádatelia prispeli k definovaniu rôznych aspektov chudoby a k precizovaniu celého radu ukazovateľov, ktoré sa používajú pri zisťovaní príjmovej chudoby a sociálnej deprivácie aj v rámci európskeho zisťovania príjmov a životných podmienok EU SILC. Indikátory tohto zisťovania odsúhlasila Európska rada. Tým získal tento projekt každoročného zisťovania vysokú politickú legitimitu.

Očakávaná, že indikátory vytvoria „tlak na štáty, aby zlepšili uskutočňovanie spoločných cieľov v oblasti boja proti chudobe“ (Atkinson a kol. 2004), sa v prípade Slovenska naplňajú len pomaly. Indikátory, ktoré sa týkali chudoby detí, boli u nás mimo politickej pozornosti hádam najlepšie. Deti sú pritom na Slovensku demografickou skupinou, ktorú najväčšmi ohrozuje príjmová chudoba.

Tabuľka č. 1 Riziko príjmovej chudoby - porovnanie demografických skupín (%)

		2012	2015	2020	2021	2022
Spolu	EU 27	16,9	17,4	16,7	16,8	16,5
	Slovensko	13,2	12,3	11,4	12,3	13,7
0 - 18	EU 27	21,0	21,4	19,2	19,5	19,3
	Slovensko	21,9	20,1	17,0	17,6	22,1
65 +	EU 27	14,2	14,1	17,1	16,8	17,3
	Slovensko	6,3	5,6	9,5	10,3	8,1

Zdroj: <https://ec.europa.eu/eurostat/web/main/data/database>

V tabuľke č. 1 vidíme, že riziko chudoby populácie SR bolo vo všetkých rokoch o niekoľko percentových bodov nižšie ako európsky priemer. Vidíme tiež, že podiel seniorov (65 +) ohrozených chudobou bolo pomerne hlboko pod európskym priemerom.⁵ Naproti tomu sa riziko chudoby detí do 18 rokov k priemeru EU27 blížilo a v roku 2022 ho dokonca prevyšovalo.

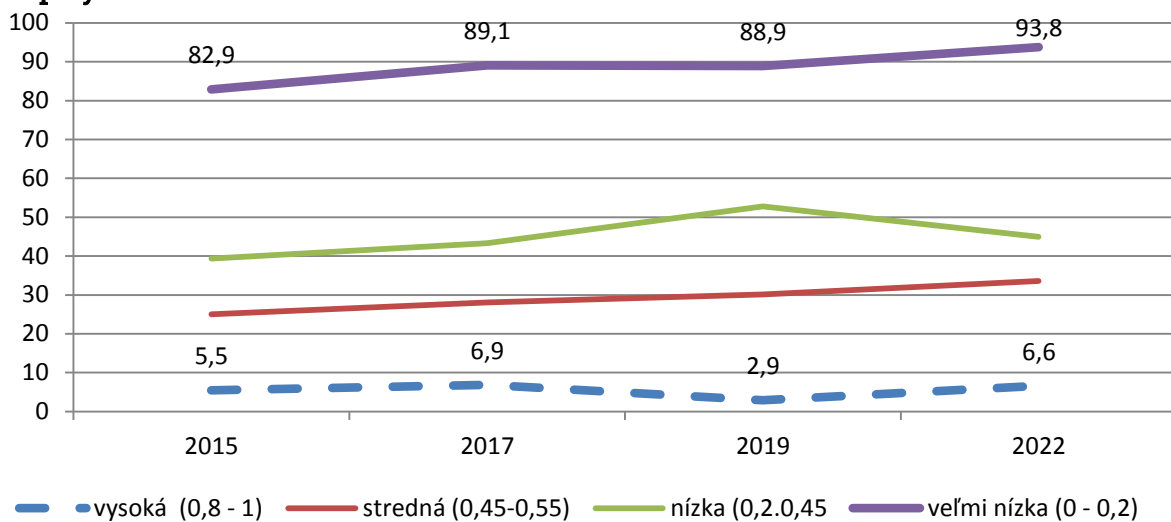
Ohrozenie detí príjmovou chudobou je mimoriadne vysoké v domácnostiach bez pracovného príjmu. Na vysokom podiele detí vyrastajúcich v chudobe v takýchto domácnostiach sa podpísali reformy detských prídavkov a pomoci

⁵ Údaje o nízkom riziku chudoby seniorov v tabuľke č. 1 protirečia predstave, ktorú udržiava politický ale aj mediálny diskurz, že chudoba na Slovensku najviac ohrozuje seniorov.

v hmotnej núdzi schválené v roku 2003 a následné novelizácie príslušných zákonov. Rozsah chudoby detí žijúcich v domácnostiach bez práce patrí k najväčším v rámci EÚ27.

Nastavenie sociálnej ochrany nerieši otázku potrieb detí (zrušením príplatkov k prídavkom životné minimum nie je garantované ani deťom, dve úrovne dávky pomoci v núdzi nezohľadňujú počet detí), ich uspokojenie podmieňuje správaním rodičov (ochotou odpracovať dávku či zapojiť sa do aktivačných prác) a otvorene zvyhodňuje deti pracujúcich rodičov (zavedením daňového bonusu).⁶ Dôsledky, aké má pre situáciu detí uplatňovanie princípu poskytovať *existenčne nutnú finančnú podporu* tak, aby netlmila *motiváciu pracovať*, zviditeľňuje Graf č. 1.

Graf č. 1 Riziko chudoby slovenských domácnosti s deťmi podľa pracovnej intenzity dospelých



Zdroj: Eurostat/ŠÚ SR

Presvedčenie, že nízke dávky sú najlepším stimulom snahy nájsť si a udržať zamestnanie, spolu s obavou, že pre časť populácie je privádzanie detí na svet a poberanie detských prídavkov spôsobom živobytia, sa premietla do konštrukcie opatrení sociálnej ochrany. To možno pokladať za hlavný dôvod komparatívne nízkej výšky sociálnych transferov v Slovenskej republike a ich následnej komparatívne nižšej účinnosti pri znižovaní chudoby, a osobitne chudoby domácností s deťmi.

Nasledujúce tabuľky č. 2 a č. 3 uvádzajú dáta o nízkej účinnosti sociálnych transferov pri znižovaní rizika chudoby domácností s deťmi na Slovensku.

⁶ Vplyvné argumentácie a úlohu domácich nadnárodných aktérov pri jej formovaní sme analyzovali napr. v Kusá (2008, 2014), skvelý rozbor pozri tiež v Kissová (2021).

Tabuľka č. 2 porovnáva podiely ohrozených chudobou v celkovej populácii a v populácii do 18 rokov pred a po sociálnych transferoch na Slovensku, v Česku a v priemere EU27. Jej súčasťou je aj výpočet účinnosti transferov pri znižovaní podielov osôb ohrozených chudobou (ide o percentuálne vyjadrenie zníženia rizika chudoby po sociálnych transferoch. Z porovnania je zrejmé, že sociálne transfery sú na Slovensku pri znižovaní chudoby detí výrazne menej účinné ako sociálne transfery v Česku aj ako sociálne transfery priemeru EU27. Kým napríklad v roku 2022 sa podiel detí v riziku chudoby po sociálnych transferoch znížil v porovnaní s podielom pred sociálnymi transfermi v Česku o 48 %, v priemere EÚ24 o necelých 42 % a na Slovensku len o 31, 2 %. Vidíme tiež, že táto komparatívne nízka účinnosť sociálnych transferov pri znižovaní chudoby detí je na Slovensku stabilná v čase.

Tabuľka č. 2 Účinnosť sociálnych transferov: percentuálne zníženie rizika príjmovej chudoby po sociálnych transferoch

	štáty	Riziko chudoby pred ST (bez penzií)	Riziko chudoby po ST	Účinnosť ST (% poklesu)	Riziko chudoby pred ST (bez penzií)	Riziko chudoby po ST	Účinnosť ST (% poklesu)	Riziko chudoby pred ST (bez penzií)	Riziko chudoby po ST	Účinnosť ST (% poklesu)
		2011			2019			2022		
SPOLU	EU27	25,8	16,9	-34,5	24,4	16,5	-32,4	25,4	16,5	-35
	ČR	18,8	9,8	-47,9	16,6	10,1	-39,1	17	10,2	-40
	SR	19,5	13	-33,3	19,2	11,9	-38	20,7	13,7	-33,8
0-18	EU27	33,9	21,1	-38,2	31,5	18,5	-41,3	33,2	19,3	-41,9
	ČR	27	15,2	-43,7	20	11,2	-44	22,7	11,8	-48,0
	SR	29,7	21,2	-28,6	29,1	19	-34,7	32,1	22,1	-31,2

Zdroj: <https://ec.europa.eu/eurostat/web/income-and-living-conditions/database>, vlastný prepočet

Nízka účinnosť sociálnych transferov pre rodiny s deťmi je príčinou výrazného rozdielu v miere rizika chudoby domácností s deťmi a domácností bez detí. Problematickú situáciu Slovenska pri znižovaní chudoby detí dokumentuje aj Tabuľka č. 3. Umožňuje porovnať rozdiely v miere chudoby domácností s deťmi a domácností bez detí vo viacerých štátoch EÚ v období 2014 až 2022. Rozdiel v miere rizika chudoby je v tabuľke vyjadrený v percentových bodoch. Čísla sú zvýraznené červenou farbou, ak ide o percentové body, o ktoré chudoba domácností s deťmi prevyšuje chudobu domácností bez detí, a zelenou farbou, ak ide o záporné percentové body, teda o situáciu, že v danom štáte je miera

chudoby domácnosti s deťmi dokonca nižšia ako miera chudoby domácností bez detí.

Červená farba údajov o rozdiel v miere chudoby domácností s deťmi a domácností bez detí za priemer EÚ27 naznačuje, že väčšina členských štátov nedokáže sociálnymi transfermi účinne znižovať riziko chudoby v domácnostiach s deťmi. Výnimkou z tohto pravidla je Dánsko so svojou štedrou prarodinnou politikou a tiež Maďarsko, ktoré v sledovanom období prostredníctvom pozitívnych zmien v podpore domácností s deťmi zásadne znížilo chudobu detí. Maďarsko aj Dánsko, a v niektorých rokoch aj Česko, chránia domácnosti s deťmi pred chudobou účinnejšie ako domácnosti bez detí.

Tabuľka č. 3 Miera rizika chudoby (60 % mediánu) domácností s deťmi a bez detí

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
EÚ 27 domácnosti bez detí	15,0	15,4	15,6	15,4	15,6	15,8	15,8	15,6	15,5
EÚ 27 domácnosti s deťmi	19,5	19,5	19,5	18,4	18,0	17,1	17,6	18,0	17,4
Rozdiel EÚ27 (percent. bodov)	+ 4,5	+ 4,1	+ 3,9	+ 3,0	+ 2,4	+ 1,3	+ 1,8	+ 2,4	+ 1,9
Česko domácnosti bez detí	7,3	7,9	7,9	8,7	9,7	10,8	9,7	7,9	10,4
Česko domácnosti s deťmi	12,1	11,5	11,5	9,6	9,5	9,5	9,2	9,2	10,0
Rozdiel Česko (percent. bodov)	+ 4,8	+ 3,6	+ 3,6	+ 0,9	- 0,2	- 1,3	- 0,5	+ 1,3	- 0,4
Dánsko domácnosti bez detí	15,6	15,3	15,6	15,9	15,9	15,9	15,1	15,4	15,6
Dánsko domácnosti s deťmi	8,2	8,6	7,9	8,3	8,9	8,2	8,1	8,2	8,0
Rozdiel Dánsko (percent. bodov)	- 7,4	- 6,7	- 7,7	- 7,6	- 7,0	- 7,7	- 7,0	- 7,2	- 7,6
Maďarsko domácnosti bez detí	9,2	10,8	11,3	12,5	11,9	12,7	14,8	14,0	14,8
Maďarsko domácnosti s deťmi	20,7	18,9	17,6	14,1	12,6	11,3	9,4	11,1	9,2
Rozdiel Maďarsko (percent. bodov)	+ 11,5	+ 8,1	+ 6,3	+ 1,6	+ 0,7	- 1,4	- 5,4	- 2,9	- 5,6
Rakúsko domácnosti bez detí	13,7	12,8	13,2	12,8	12,7	13,7	13,2	13,1	13,1
Rakúsko domácnosti s deťmi	14,6	15,1	15,1	16,3	16,2	12,9	14,8	16,6	16,8
Rozdiel Rakúsko (percent. bodov)	+ 0,9	+ 2,3	+ 1,9	+ 2,5	+ 3,5	- 0,8	+ 1,6	+ 3,5	+ 3,7
Slovensko domácnosti bez detí	8,6	7,9	7,2	7,6	7,3	:	8,0	9,2	7,7
Slovensko domácnosti s deťmi	16,0	15,7	17,2	16,2	16,1	:	14,4	14,6	18,4
Rozdiel Slovensko (percent. bodov)	+ 7,4	+ 7,8	+ 10,0	+ 8,6	+ 8,8	-	+ 6,4	+ 5,4	+ 10,7
Švédsko domácnosti bez detí	15,6	16,9	16,2	14,9	16,5	16,4	16,0	15,1	16,9
Švédsko domácnosti s deťmi	15,5	15,6	16,1	16,5	16,1	18,0	16,2	16,3	14,9
Rozdiel Švédsko (percent. bodov)	- 0,1	- 1,3	- 0,1	+ 1,6	- 0,4	+ 1,6	+ 0,2	+ 1,2	- 2,0

Zdroj: <https://ec.europa.eu/eurostat/web/income-and-living-conditions/database>
[ilc_li03__custom_9913292; ilc_li03__custom_9913263]]

Predkladateľ návrhu zákona, rozpravu o ktorom tu analyzujeme, zjavne tieto komparatívne štatistiky poznal, pretože v jednom z parlamentných vystúpení vyzdvihuje Maďarsko ako vzor obratu v prarodinnnej politike.

Slovensko tiež vybočuje z priemeru, no negatívne. Tento stav navyše pretrváva v čase. V tabuľke č. 3 vidno, že rozdiel v miere chudoby domácností s deťmi a domácností bez detí je na Slovensku najvyšší zo štátov, ktoré porovnáваме. Porovnávaním zdrojových tabuliek si možno overiť, že tento rozdiel je u nás v posledných rokoch vôbec najvyšší spomedzi štátov EÚ.

Tieto a ďalšie štatistické dáta zo zisťovania EU SILC sa stali pre Matoviča dôležitou súčasťou legitimovania návrhu zákona, výhradne však, ako ukážeme neskôr, v *ústnom podaní* (ak nerátame premietané grafy na tlačových besedách v roku 2021). V záverečnej reči pred hlasovaním o zákone sa odvoláva podobné komparácie, aké uvádza tabuľka vyššie:

... ideme urobiť doslova míľový skok Slovenska z krajiny, ktorá trestá rodiny, kde rodiny sú lúzri, do krajiny, ktorá, v ktorej rodiny s deťmi stoja na piedestáli. Ideme z krajiny, ktorá je doslova protirodinná, jedným hlasovaním urobiť krajinu, ktorá bude medzi lídrami prarodinnnej politiky v rámci Európy. (Matovič)

2. Skúmanie peripetií zvyšovania detských prídavkov a ďalších dávok

V našom skúmaní parlamentných rozpráv chápeme politiku ako „sústavný diskurzívny zápas o definovanie problémov, hraníc kategórií používaných na ich opis, definovanie kritérií triedenia a významu ideálov, ktorými sa zdôvodňujú konania“ (Fisher 2003: 139). Pri skúmaní tohto zápasu nadväzujeme na pragmatickú sociológiu Boltanského a Thévenota a kritickú analýzu diskurzu (CDA) a v ich rámci na práce skúmajúce spôsoby legitimovania politických rozhodnutí (napr. Boltanski – Thévenot 1991, 2000; Leudar – Marsland – Nekvapil 2004; Leeuwen – Wodak 1999; Leeuwen 2007).

Inšpiratívny prístup ponúka Boltanského a Thévenotov výskum vytvárania legitimacy naviazaním zámeru konania na *záujmy vyššieho rádu*, ktoré sa definujú ako „spoločenské dobro“.⁷ Podľa ich zistení aktéri konvenčne pracujú s rôznymi špecifikáciami „spoločenského dobra“, ako sú technická excelencia, ekonomická konkurencieschopnosť a efektívnosť, občianska rovnosť, verejná

⁷ Boltanského a Thévenotov prístup k skúmaniu legitimacy u nás ako prvá predstavila a uplatnila Jana Strussová v pozoruhodnej štúdií o vyjednávaní hraníc národných parkov (Klocoková 2010).

mienka, dôveryhodnosť, povest' založená na zvykoch a tradíciách, občianska solidarita či tvorivá inšpirácia (1991). Tieto kvalifikácie či zdroje legitimacy vzájomne súperia a všetky zároveň spĺňajú požiadavky každodenného zmyslu pre spravodlivosť (2000). Takéto zameranie výskumu umožňuje dynamicky zobrazovať vytváranie inštitúcií, v tom aj vytváranie legislatívy a zamerať sa na otázku, ako sa v praxi rôznych prostredí (tu v parlamentnej rozprave o návrhu zákona) vytvára a „dojednáva“ hierarchia z rovnako legitímnych princípov spoločenského dobra.

Theo Van Leeuwen a Ruth Wodaková (1999) identifikovali štyri najčastejšie používané stratégie legitimovania zámerov politického konania. Sú to odkazovanie na *budúcnosť* (konanie je v záujme lepšej budúcnosti); argumentovanie *racionalitou* (odkazy na expertné súdy, štatistické evidencie a pod.), využívanie *emócií, osobitne strachu* a – v neposlednom rade – odvolávanie sa na *morálne hodnoty a zodpovednosť* voči ostatným členom spoločenstva. Tieto stratégie sa v konkrétnych dôvodeniach často prelínajú. Aj prehovoroch poslancov, ktoré tu analyzujeme, sa odvolávanie sa na budúcnosť spája s hovorením o morálnych záväzkoch voči budúcim generáciám, s vyjadrovaním obáv a zároveň s racionálnymi kalkuláciami zdôvodňujúcich výhodnosť či nevhodnosť investovania do navrhovaných opatrení. S týmito legitimačnými stratégiami sa môžu prelínať aj ďalšie. Leeuwen (2007) uvádza legitimovanie *autorizáciu* (odkazovaním na osoby/ustanovizne s autoritou alebo na tradíciu) a *tvorbou mýtov* (vytváranie príbehov o odmeňovaní legitímneho konania).

V rozhodnutí vybrať si na skúmanie využívanie hodnôt na legitimovanie politických zámerov práve návrh zákona, ktorým sa zásadne zvyšuje materiálna podpora rodín s deťmi, sa stretol náš dlhodobý výskumný záujem o podmienky uplatňovania sociálne zodpovednejšej politiky voči deťom so záujmom o diskurzívne „bytie“ spoločenských hodnôt v politickom diskurze, osobitne hodnôt individuálnej slobody a dôstojnosti. Na tieto záujmy nadväzuje aj záujem venovať pozornosť spôsobom, akými sa ľudskoprávne dohovory zapájajú do autorizácie či legitimácie legislatívnych zmien, a či vôbec.

Kontext a chronológia legislatívneho procesu

Aj keď sa v tomto príspevku venujeme len analýze argumentácie počas troch čítaní návrhu zákona v NRSR dňa 24. 5. 2022 (nasledujúce etapy legislatívneho procesu zobrazuje pozri v tabuľke č. 4 nižšie), pre lepšiu zrozumiteľnosť

analyzovanej rozpravy stručne zhrniem politické kroky, ktoré jej predchádzali.⁸ Je to dôležité aj preto, že návrh zákona poslanci označovali za príčinu rozkolu vo vládnej koalícii a jeho prípadné neschválenie spájali s vyhliadkou na predčasné parlamentné voľby.

Tabuľka č. 4 **Etapy a míľniky legislatívneho procesu a ich dokumentácia**

Udalosti/etapy schvaľovania a kritiky (návrhu) zákona o financovaní voľného času dieťaťa a o zmene a doplnení niektorých zákonov	Počet epizód analyzovaných dokumentov
18. 5. 2022 – Vláda SR: Schválenie skráteného legislatívneho konania a schválenie návrhu zákona a sprievodných dokumentov vládou SR	17
24. 5. 2022 - NR SR: Schôdza č. 65 : tri čítania a schválenie zákona, v tom aj zasadnutie gestorského finančného výboru	135
9. 6. 2022 Stanovisko prezidentky k vetu zákona s požiadavkami na úpravu zákona v NRSR	1
22. 6. 2022 – NR SR: Schôdza č. 66 : prelomenie veta prezidentky a potvrdenie znenia zákona bez zmien	19
14. 7. 2022 Podanie prezidentky SR a štyroch organizácií na Ústavný súd	1 + 4
29. 9. 2022 NR SR: prvé čítania návrhu upraveného znenia zákona: 1. čítanie	18
8. 11. 2022 NR SR: druhé a tretie čítanie a schválenie zákona	
9. 11. 2022 Zasadnutie Ústavného súdu SR s vypočutím sporných strán	-
13. 12. 2022 Nález Ústavného súdu	1

Zámer zvyšovať detské prídavky a daňový bonus a zaviesť osobitnú podporu záujmovej činnosti detí bol súčasťou programového vyhlásenia vlády (2020). Podľa neho vláda *zváži postupné zvyšovanie rodinných prídavkov na všetky deti na dvojnásobok a na tretie a ďalšie deti na trojnásobok súčasného stavu* (s.43) a *zváži tiež podporu voľnočasových aktivít detí a mládeže formou poukazu*“ (s. 76). Autorita programového vyhlásenia tak Matovičovmu návrhu dodávala legitimitu. Nie však silnú, pretože použitie modálne slabého výrazu „zváži“ nesvedčí o jednoznačnom prihlásení sa k tomuto cieľu.

Igor Matovič sa však k tomuto cieľu osobne hlásil. Pravdepodobne prvýkrát ho označil za revolučný na tlačovej konferencii 6. 5. 2021, keď ešte ako premiér ohlásil prípravu *revolúcie v podpore rodiny*. O revolúcii hovoril aj na tlačovej

⁸ Základný rozbor argumentácií, ktoré sa objavili v písomnej či ústnej podobe počas celého legislatívneho procesu, vrátane mediálneho pokrytia obdobia od schválenia návrhu zákona vládou po jeho podanie prezidentkou SR na Ústavný súd, sme už ukončili. Zistenia z tu prezentovanej analýzy tak vieme zasadiť do širšieho kontextu a formulovať všeobecnejšie tvrdenia o využívaných stratégiách legitimovania návrhu zákona či jeho spochybňovania.

konferencii 15. 11. 2021, keď konkretizoval jej parametre. Označenie revolúcia sa týkalo výšky sumy detských prídavkov a daňového bonusu a zamýšľanej pravidelnej podpory záujmovej činnosti detí. Na oboch tlačových konferenciách prezentoval aj štatistické dáta o vysokom riziku chudoby detí na Slovensku. Jeho dátové východiská nie sú na videozáznamoch dobre viditeľné. Môžeme však predpokladať, že prinášali obdobnú informáciu ako tabuľky a graf v predchádzajúcej časti štúdie. Štatistické evidencie nedostatočnej ochrany slovenských detí pred chudobou však nie sú súčasťou dôvodovej správy k návrhu zákona či ďalších sprievodných materiálov.

Ohlasovaná revolúcia získala podobu legislatívneho návrhu o rok neskôr, pravdepodobne aj pre nezhody v koalícii, ktoré viedli k personálnej výmene na pozíciách predsedu vlády a ministra financií. Návrh zákona Matovič predložil na rokovanie vlády 18. 5. 2022 ako minister financií. Urobil tak bez predchádzajúceho medzirezortného pripomienkového konania. Predkladacia správa k návrhu odôvodňuje jeho naliehavosť *infláciou a rastom životných nákladov*. Uvádza súvislosti, ktoré „znásobujú“ *komplikácie obyvateľstva s „alokovaním zdrojov“*. Deti spomína až posledná veta predkladacej správy, a to s odkazom na záväzok článku 41 *Ústavy* garantovať právo rodičov, ktorí sa starajú o deti, na pomoc štátu.

Všeobecná dôvodová správa, ktorá je obvyklým miestom na legitimovanie návrhu zákona, má technický charakter: opisuje navrhované úpravy a ich finančné efekty, ale nezdôvodňuje ich. Odôvodnenie zmien s výnimkou prílohy č. 1 neobsahujú ani prílohy návrhu. No ani v tejto prílohe nenájdeme odvolávky na záväzky vyplývajúce z Dohovoru o právach dieťaťa či štatistické dáta o chudobe detí.⁹ Argumentácia v prospech návrhu je zredukovaná na všeobecné tvrdenie: *„Dlhé obdobie bola rodinná politika štátu nevýrazná, vplyvom čoho neboli pre rodiny vytvorené podmienky na aktívne trávenie času za účelom zlepšenia výchovy detí, ich talentov a všestranného osobnostného rozvoja.“*

Návrh zákona bol predložený na rokovanie 65. schôdze NR SR ako parlamentná tlač č. 1028. Pre ďalší vývoj legislatívneho procesu mal osobitný význam fakt, že gestorský výbor NR SR pre financie medzi čítaniami prijal konsenzuálne (bez hlasovania) pozmeňujúci návrh prednesený predkladateľom a poslancom

⁹ Materiál mohol čerpať z viacerých legitimačných registrov (medzinárodné porovnania, dáta o strádani detí a pod.), ktoré sú obsiahnuté aj v analýze MF SR publikovanej v roku 2020 pod názvom *Revízia výdavkov na skupiny ohrozené chudobou alebo sociálnym vylúčením*. Tento zdroj však nebol využitý na podporu návrhu, aj keď spoluautori tejto analýzy v danom období ešte pôsobili na ministerstve.

Gyimesim znížiť prídavok na dieťa na polovicu, ak si dieťa riadne neplní školskú dochádzku a dávky v hmotnej núdzi patriace domácnosti poberá osobitný príjemca. Podľa videozáznamu nik z prítomných voči návrhu nenamietal a ani nežiadal doplnujúce informácie.

Ako ukázala naša analýza, v nasledujúcich čítaniach návrhu zákona sa *k obsahu* tohto pozmeňujúceho návrhu, teda k znižovaniu detských prídavkov pre určitú (najchudobnejšiu) časť rodičov záškolákov, nevyjadril ani jeden poslanec. Žiadny poslanec sa nepozastavil nad tým, že navrhovaná sankcia sa nemá uplatňovať voči všetkým rodičom záškolákov. Časť poslancov, podobne ako médií, však mali výhrady *k pôvodu* pozmeňujúceho návrhu. Podľa médií pochádzal od poslanca ĽSNS – Kotlebovci. Jeho schválenie poslancami patrilo medzi tri hlavné dôvody nepodpísania zákona prezidentkou a jeho vrátenia do národnej rady.¹⁰ V neskoršom podaní prezidentky na Ústavný súd sa pôvod návrhu stáva explicitnou súčasťou rozsiahleho zdôvodňovania podozrenia, že návrh je diskriminačný.¹¹

Postup analýzy

V tabuľke č. 4 sme uviedli prehľad etáp skúmaného legislatívneho procesu. Z praktických dôvodov je ohraničený dňom prerokovania návrhu zákona vládou SR a dňom publikovania Nálezu Ústavného súdu SR. Pri každej etape je uvedený počet dokumentov, ktoré boli predmetom analýzy.

V tejto štúdii sa zameriavame len na dôvodenie, ktoré bolo súčasťou tlače č. 1028 a obsahu prepisov 135 vystúpení (v tom aj faktické pripomienky) poslancov a predkladateľa na 65. schôdzi Národnej rady počas čítaní predmetného návrhu zákona. Prepisy vystúpení poslancov sme opakovane čítali a označovali pritom témy, ktorým sa poslanci venovali, a dôvody, ktorými legitimovali svoje stanovisko. Naš postup bol v prvej fáze blízky tematickej analýze (Braun – Clarke 2006) alebo otvorenému kódovaniu (Strauss 1988, Kusá 2021), teda neselektívnemu skúmaniu a kategorizovaniu materiálu. Označované úseky sme ohraničovali tak, aby pokrývali celé dôvodenie v danej veci. Keďže argumentovanie prepája podmienky, predpoklady, dôsledky posudzovanej veci, k väčšine označených úsekov sme priradili viac ako jeden kód. V tejto a v ďalších fázach analýzy som využívala technickú podporu softwaru Atlas.ti.

¹⁰ Pre vrátenie zákona prezidentka uvádzala tieto dôvody: neodôvodnené skrátené legislatívne konanie, nezávažné a nekryté vysoké rozpočtové náklady a diskriminovanie detí z domácností v režime osobitného príjemcu. Poslanci prelomili jej veto na 66. schôdzi 22. júna 2022.

¹¹ Analýzou ďalších častí legislatívnych peripetií zákona sme sa sčasti zaoberali v (Kusá 2023). Pokračovanie je v pláne.

Časť použitých tematických kódov má „predmetný“ charakter: označujú inštitúty, ktoré boli upravované návrhom zákona, ako sú prídavky na deti, daňový bonus a voľný čas detí, alebo objekty, authority a procesy „reálneho sveta“ ako je napr. inflácia, štátny rozpočet, rozpočty obcí, ktoré podľa diskutujúcich schválenie zákona určitým spôsobom ovplyvní, a preto je potrebné brať ich do úvahy pri hodnotení návrhu.

V ďalšej etape analýzy sme sa zamerali na skúmanie spôsobu autorizovania stanovísk poslancov a predkladateľa k návrhu zákona. Tu sa ukázalo ako dôležité odkazovanie *na mimoparlamentných aktérov* – či už ako na arbitrov, ktorých názor je žiaduce zohľadňovať (napr. Štatistický úrad, Rozpočtová rada, Ústava, zástupcovia miestnych a krajských samospráv), alebo ako na subjekty, ktorých potreby je nutné pri rozhodovaní sa o podpore návrhu zákona brať do úvahy (napr. osamelé matky a deti v jednorodičovských domácnostiach, seniori, učitelia, ale aj bezdetné domácnosti).

Kľúčovými selektívnymi kódmi pre výber ukážok pre túto etapu analýzy boli kódy *legitimovanie a delegitimovanie*. Označovali časti vystúpení poslancov, v ktorých sme pozorovali pokusy obhajovať či spochybňovať návrh zákona. Dva pôvodne samostatné kódy sme neskôr spojili, pretože legitimačné úsilie vlastného stanoviska k určitému aspektu návrhu zákona sa pomerne často prepletalo so spochybňovaním argumentov politického súpera. Po spojení sa legitimovanie a delegitimovanie stalo najfrekvencovanejším kódom analýzy. Označili sme nimi celkom 119 úsekov parlamentných vystúpení, s ktorými sme potom pracovali v ďalšej fáze analýzy.

3. Legitimačné spory ohľadne zvyšovania podpory dieťaťa

V tejto časti vychádzame z rozboru praktík de/legitimovania, ktoré boli vecne zamerané na detské prídavky alebo všeobecne na podporu domácností s deťmi (44 častí). Nebudeme sa venovať argumentom poslancov poukazujúcim na nepatričnosť skráteného legislatívneho konania, na predpokladaný pokles zdrojov miestnych a krajských samospráv v dôsledku zvýšenia daňového bonusu, či na vysoké náklady plošného zvyšovania prídavkov a zavedenia mesačného príspevku na záujmovú činnosť. Tieto argumenty boli široko diskutované v národnej rade, v médiách a rozpracovala ich aj prezidentka tak

vo svojom zdôvodnení vrátenia zákona do národnej rady, ako aj v podaní na Ústavný súd.

Tabuľka. č. 5 Najfrekvencovanejšie témy v úsekoch s kódom *de/legitimovanie*

Legitimovanie/ delegitimovanie (119 odsekov) z toho súčasne	politická súťaž	prídavky na deti a príplatky k prídavkom, pomoc deťom	podpora talentov, krúžkovne	odvolávanie sa na mimoparlamentných aktérov	Blaho dieťaťa	štatistické dáta komparatívne	pomoc pre iné skupiny	daňový bonus
	55	44	28	22	11	14	11	8

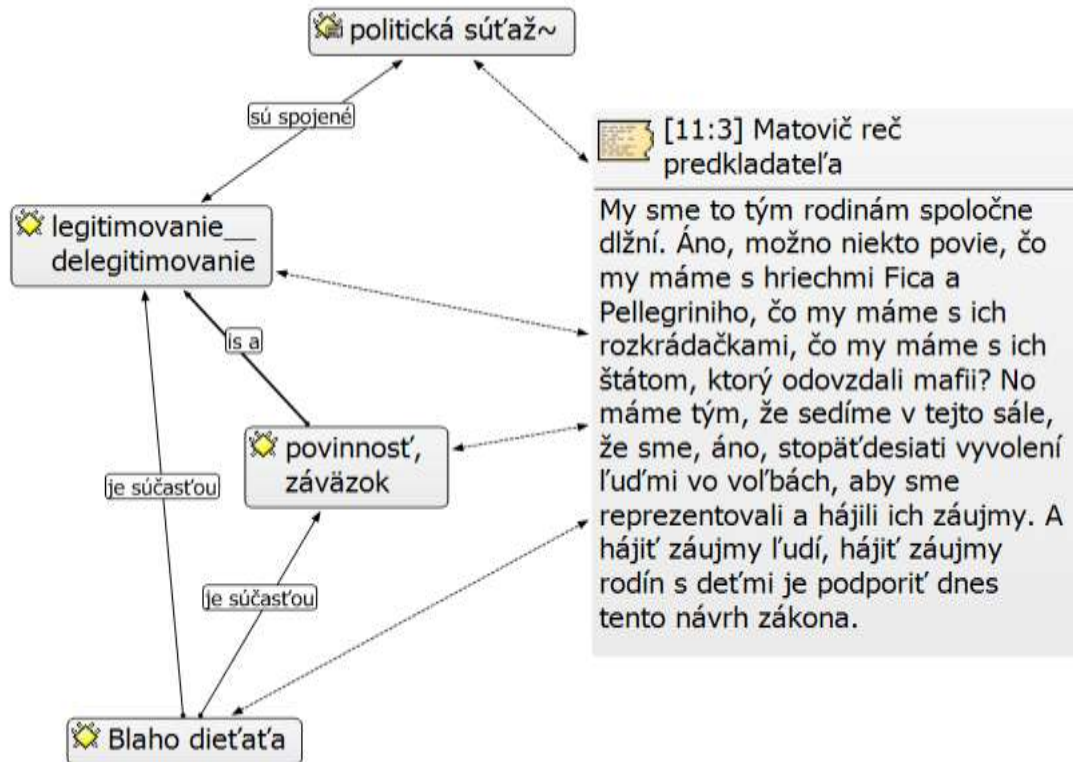
Tabuľka č. 5 informuje o témach, ktoré sa najčastejšie vyskytovali v úsekoch vystúpení označených kódom legitimovanie/delegitimovanie. Takmer polovicu týchto úsekov sme súčasne kódovali ako *politická súťaž*. Je to druhý najpoužívanější kód a označili sme ním 110 úsekov vystúpení. Pre časť z nich je politická súťaž eufemistickým pomenovaním pre *znevažovanie morálneho profilu* politického súpera (teda nielen, a nie primárne jeho argumentov k častiam návrhu). O vysokú frekvenciu „súťažných“ momentov sa zaslúžilo sčasti porovnávanie zamýšľaných efektov návrhu zákona s (preukázateľnou) nízkou priamou finančnou podporou rodín s deťmi za vlády Smeru SD, ale tiež s takmer nepretržitou snahou predkladateľa Matoviča kriminalizovať politickú identitu tejto strany. Príkladom ukážka jeho argumentácie v obrázku č. 1, ktorý zároveň ukazuje, ako sme témy tohto úseku jeho vystúpenia kódovali a ako sme uvažovali o vzťahoch medzi nimi. a v obrázku č.1.

Ďalším dôvodom pre vysokú frekvenciu takéhoto označovania úsekov vystúpení boli spory v rámci koalície a taktiež spory medzi tromi skupinami opozičných poslancov, ktorí sa do parlamentu dostali na kandidátke Kotlebovci-SNĽS. V častiach súčasne kódovaných ako *de/legitimovanie* a *politická súťaž* sme taktiež starostlivo skúmali argumentáciu. Predpokladali sme, že práve v súťažných, teda v sporných momentoch budú politici explicitnejšie pomenúvať zdroje legitimacy vlastného stanoviska a nachádzať jej deficit u politického súpera.

Skôr než prejdeme k rozboru konkrétnych ukážok, je potrebné upozorniť na zarážajúco ostrý protiklad medzi už spomínanou argumentačne slabou podporou návrhu zákona v parlamentnej tlači č. 1028 (identickej s návrhom zákona a sprievodnými materiálmi, ktoré schválila vláda 18. 5. 2022)

a vystúpeniami predkladateľa v pléne národnej rady. Pre tento rozdiel je ťažké nájsť dokumentovateľné vysvetlenie.

Obrázok č. 1 Ukážka kódovania tém



Predkladateľ vo svojich parlamentných vystúpeniach ponúkal celé spektrum argumentov: od štatistických dôvodení a odkazov na autorite sa tešiacich aktérov „lebo podľa Európskeho štatistického úradu sú rodiny s deťmi na Slovensku najviac ohrozené chudobou“, cez apelovanie na súcit a pomoc slabým „Kto viac si potrebuje, duplom v takejto rozbúrenej dobe, v čase krízy, kto viac si zaslúži tú istotu ako matka, osamelá matka s deťmi, nezaopatrenými deťmi, ktorá nevie z čoho asi tak plus-mínus vyžiť?“ po odvolávanie sa na záväzky, zodpovednosť poslancov „My sme to tým rodinám spoločne dlžní. ... tým, že (sme) vyvolení ľuďmi vo voľbách, aby sme reprezentovali a hájili ich záujmy“, alebo na ich ambície:

ideme urobiť doslova milový skok Slovenska z krajiny, ktorá trestá rodiny (...) do krajiny, ktorá, v ktorej rodiny s deťmi stoja na piedestáli. Ideme z krajiny, ktorá je doslova protirodinná, jedným hlasovaním urobiť krajinu, ktorá bude medzi lídrami prarodinnnej politiky v rámci Európy“.

Pri legitimovaní potreby zásadného prelomu v podpore rodín s deťmi sa predkladateľ viackrát pokúšal zvýrazniť *morálny kredit* parlamentu jeho zamýšľanou *historickou misiou* (dostať sa medzi európskych lídrov prorodinnnej politiky), ale aj jeho *ochotou splácať* (nespôsobený) historický dlh voči rodinám či dokonca *zachraňovať verejné zdroje* pred budúcimi „zlodejskými vládami“. Odporcov radikálneho zvýšenia detských prídavkov a ďalšej pomoci rodinám, ktorí argumentovali potrebou uvážlivejšieho hospodárenia s verejnými zdrojmi, sa snažil spochybníť „odhaľovaním“ ich *skrytých zisťných plánov* na úkor verejného blaha.¹²

verím, že mnohí z vás, ktorí bojujete proti pomoci rodinám, tak práve možno aj preto, lebo kalkulujete s tým, že keď raz zaparkujeme 1,2 miliardy eur ročne z peňaženiek rodín v peňaženkách rodín, tak že zrejme toto už neukradnete.

Výzvy poslancom, aby podporu návrhu zákona chápali ako *napĺňanie záväzku k Ústave*, na ktorú prisahali, teda povinnosť, ktorá vyplýva z ich osobitného postavenia a poslania, Matovič prepája s poukazovaním na morálne pochybnú identitu politických súperov, predstaviteľov predchádzajúcej vlády.

My sme tu všetci aj ja spolu s vami prisahali na ústavu, ktorá hovorí o tom, že Slovensko je sociálny a prorodinný štát. Len tí skorumpovaní zlodeji, ktorí tu dvanásť rokov vládli, myslím Fica a Pellegriniho a ich bandu, akosi na to zabudli. Oni si vysvetlili, že prorodinné je nahonobiť zo spoločného a dať si do vlastných trezorov (...). A tak to aj dopadlo. Za osem rokov zvýšili rodinné prídavky o euro 85, nie v priemere, o euro 85 za osem rokov dokopy.

Politická súťaž

Z už uvádzaných ukážok je zrejmé, že obhajovanie a zdôvodňovanie návrhu zákona a vyzdvihovanie, alebo naopak kritika jeho rôznych stránok, sa prelínalo s morálnym znevažovaním politických súperov a spochybňovaním ich argumentov.

Poslanci SaSky namietali, že opatrenia, ktoré zákon zavádza, nie sú rozpočtovo kryté a spôsobia tiež pokles obecných príjmov, ktorý budú obce kompenzovať zvyšovaním poplatkov za služby, a to bude mať negatívne dopady na rodiny. Taktiež mali výhrady voči rôznym technickým aspektom návrhu. K výhradám podloženým kalkuláciou poslanci za SaS pridávali aj obvinenia zo *zrady vlastných princípov*. Tej sa mal predkladateľ dopustiť dohodou o podpore návrhu zákona s časťou opozičných poslancov, ktorých donedávna označoval

¹² Delegitimačnej stratégii založenej na pripisovaní morálne neprijateľných zisťných motívov sa nevyhla ani opozícia. Matovičov návrh „demaskovala“ ako stratégiu získavať v budúcich voľbách voličov medzi nepracujúcimi v rómskych osadách.

za fašistov.¹³ V odvetu voči týmto argumentom Matovič poukazoval jednak na politickú zradu samotnej SASKY, ktorá sa „v rozpore s programovým vyhlásením vlády“ rozhodla nepodporiť návrh zákona a taktiež nepodporiť návrh na osobitnú daň pre firmy ako Slovnaft, prevádzkovateľov hazardu a výrobcov alkoholu, ktorý mal preň zabezpečiť zdroje. Tým sa podľa neho SASKA odhalila *ako strana záujmov bohatých*.

Časť delegitimačných praktík, označených aj ako politická súťaž, sa netýkala vecnej stránky návrhu zákona alebo jeho dôsledkov, ale (nových) *spojenectiev* v podpore či odmietaní návrhu zákona. Pre tieto spojenectvá, a nie pre obsah pozmeňujúceho návrhu, na ktorého diskriminačný charakter poukazovali (po schválení zákona) mimovládne organizácie a prezidentka Čaputová, poslanci SaS kritizovali predkladateľa a argumentovali *kompromitovaním politickej identity a hodnôt*. Porušenie politickej hodnotovej koherencie a „legitimovanie fašistov“ Matovičovi zoširoka vyčítali aj médiá.

Matovič a poslanci OĽANO na takéto delegitimačné pokusy odpovedali pokusmi *prerámcovať konflikt* na konflikt medzi obhajcami rodiny a politickými silami, ktorým na rodinách nezáleží. Takéto rámcovanie nezhôd o návrhu zákona viedlo k ďalším pokusom o jeho podkopanie a pokusom ponúknuť a legitimovať iný výkladový rámec sporu o návrh zákona.

A je mi, ešte raz, ukradnuté, koľkokrát ma za to budú progresívne médiá lynčovať a budú písať titulky, ako dnes som si tam od nejakého (...) z Denníka N prečítal v newsfiltrí, že kotlebovci (...) A som hrdý na každého jedného, môžete hovoriť koľkokrát, že sú fašisti a podobne. Nie, tu sa teraz delia ľudia v tejto sále na ľudí, ktorým tu (búcha sa po hrudi) niečo bije a ktorí tu majú kamene. Pre ktorých rodina niečo znamená, a pre ktorých rodina nie je hodnotou. A potom na ľudí, ktorí tu bohapusto hovoria, že teraz najvyššia priorita je pomstiť sa Matovičovi a položiť vládu a kašľať na rodiny znova. (Matovič)

Externé autority a expertné vedenie

Dôležitou súčasťou legitimovania a spochybňovania návrhu zákona bolo autorizovanie stanovísk odkazovaním na externé autority. Najčastejším spôsobom spochybňovania návrhu zákona bolo poukazovanie na to, že pre

¹³ Už sme spomínali, že poslanci, ktorí pôvodne kandidovali za ĽSNS, vystupovali v čase prerokovania zákona ako tri rozdielne politické subjekty. Poslanci ĽSNS – Kotlebovci a strany Život návrh zákona podporovali a nepodporovanie návrhu zákona bývalými kolegami pôsobiacimi pod značkou Republika označovali za zradu prorodinných hodnôt a za pokusy o spojenectvo so Smerom.

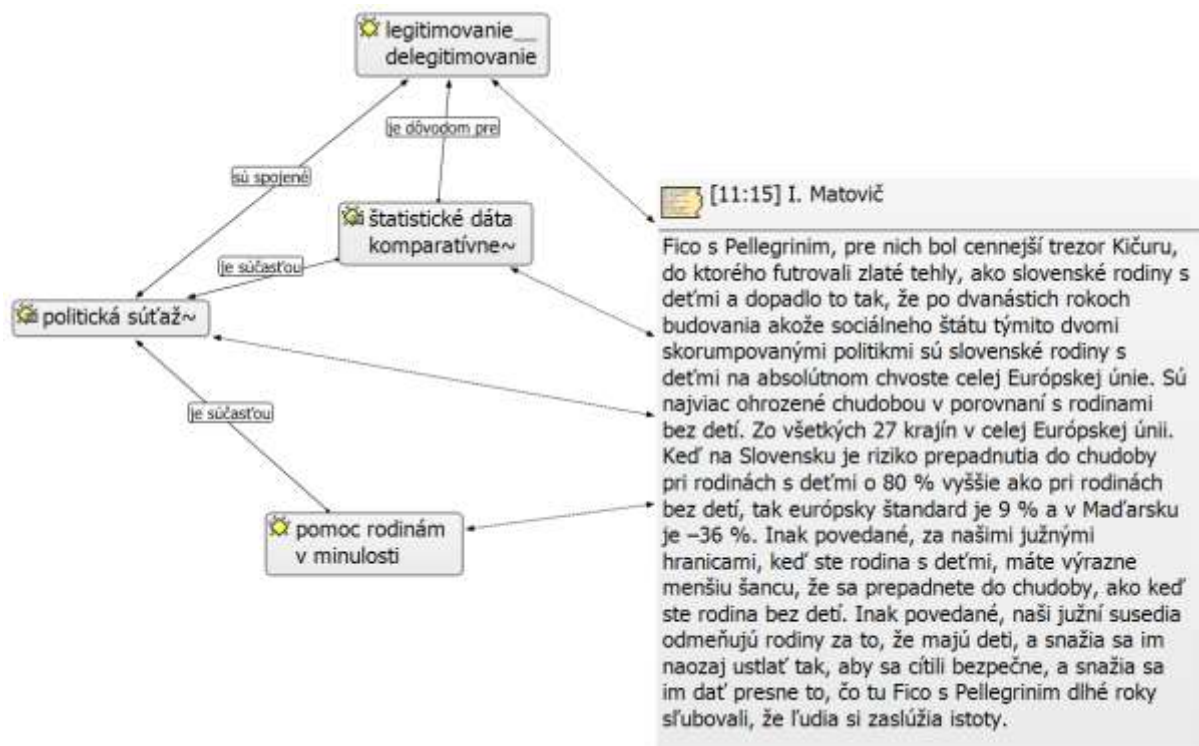
vynechanie medzirezortného pripomienkového konania a konzultácií s profesiovými organizáciami nebola časť autorít do jeho prípravy zapojená.

Výhrady majú ministerstvo školstva k poukazom, ktoré nie sú zapracované, samosprávy majú veľké výhrady práve k dopadom na regióny a na občanov, učitelia, riaditelia škôl a nikto s nimi nič neprebral, neprerokoval. (Katuščák SaS)

Využívanou autoritou boli štatistické ustanovizne, Eurostat a Štatistický úrad SR, Databázy OECD a ďalších organizácií, a tiež Rada pre rozpočtovú zodpovednosť. Obrovský rozsah ekonomických, demografických a sociálnych databáz umožňoval poslancom vytvárať vzájomne si protirečiace argumentácie proti aj v prospech návrhu zákona.

V ukážke na obrázku č. 2 môžeme vidieť predkladateľovo preplietanie pravdepodobne správneho odkazu na prepočty údajov z databázy EU SILC (pozri pre porovnanie tabuľka č. 3) s jeho vytrvalou snahou kriminalizovať stranu Smer – SD:

Obrázok č. 2 Využívanie autority štatistik na delegitimovanie politického súpera



Spochybníť autoritu štatistického dokazovania, ktorým predkladateľ *ústne* (teda nie dôvodovou správou či analytickými prílohami návrhu zákona) legitimoval návrh zákona, sa pokúsil protiargumentami čerpajúcimi z rovnakého typu zdroja Radovan Kazda (SaS). V rozsiahlom príspevku prednesenom v rámci rozpravy tvrdil, že štatistika, ktorú (ústne) uvádzal Matovič, sa v databázach

Eurostatu *dá priamo veľmi ťažko dohľadať*.¹⁴ Uvádza dáta EU SILC, ktoré ukazujú, že Slovensko v miere rizika chudoby detí *nevybočuje* z európskeho priemeru (tak možno čítať aj nami uvádzanú tabuľku č. 2).

Štvrté kritérium je osoby s rizikom chudoby a sociálnej exklúzie. Tam treba povedať, že tam sa zmiešavajú dva faktory aj so sociálnou exklúziou. Tam sú podrobné štatistiky za rok 2019, ktorých je 33 krajín a ešte aj iné krajiny. Slovensko je, budete prekvapení, ale deviate najlepšie. Je deviate najlepšie z 33 krajín EÚ z hľadiska rodinnej politiky. (Kazda)

Do svojho argumentu spochybňujúceho potrebu zvyšovať detské prídavky a zavádzať nové príspevky Kazda zapojil aj globálnu štatistiku OECD, podľa ktorej patríme medzi štáty so štedrou prarodinnou politikou:

rodina s jedným rodičom na Slovensku poberá štvrté najvyššie rodinné dávky spomedzi štyridsiatich krajín OECD (...) naozaj nepatríme že ku dnu Európskej únie ani OECD, skôr sa pohybujeme niekde v priemere alebo ľahko pod priemerom. (tamže)

V časti vystúpení bola legitimita štatistických argumentov posilňovaná odkazmi na *žitú tiesnivú skúsenosť*. V tom, ako sme už uviedli, vynikal predkladateľ návrhu zákona:

Kto viac si potrebuje, duplom v takejto dobe rozbušeného mora, v čase krízy, kto viac si zaslúži tú istotu ako matka, osamelá matka s deťmi, nezaopatrenými deťmi, ktorá nevie, z čoho asi tak plus-mínus vyžiť. Áno, ona robí za minimálnu mzdu, ale z tej minimálnej mzdy jej zostane 526 eur v čistom. Plus tú almužnu, čo vy ste jej dali, ... (...). Ak býva v prenájme v dvojizbovom byte, tak len za ten byt zaplatí päťstovku s energiami ... Zostáva jej ... 6 eur na deň, 2 eurá na osobu, na všetko ostatné. Na jedlo, na šaty, na dopravu, na knižky, na krúžky, na zmrzlinu? Dávam si otáznik.

Autoritu žitej osobnej skúsenosti bolo možné klásť aj *proti* (určitému typu) štatistík. Tým sa nastoľovala pochybnosť o ich vernosti či presnosti pri zobrazovaní skutočnosti a tiež otvárala otázku, čo je väčším zdrojom legitimacy rozhodnutia: voliči a ich *reálne* potreby alebo abstraktné štatistické zobrazenie.

... v dvoch rozpravách po sebe sme od vás, liberálni kolegovia, ty a Marián Viskupič, počúvali samé čísla, plné štatistík, dokonca aj z medzinárodných celosvetových zdrojov. Ja teda uvediem tiež krátku, ale čerstvú štatistiku zo včera z Oravy, priamo z reálu, z mojej rodiny. Nie je to štatistika a číslo z Eurostatu, ale z

¹⁴ Takúto komparatívnu informáciu naozaj nemožno nájsť „priamo“: vyžaduje vyhľadať a porovnávať údaje z dvoch tabuliek Eurostatu. Tak sme to robili pri konštrukcii tabuliek č. 2 a č. 3.

rodiny otca Milana Kuriaka. Uvediem konkrétny príklad. Bol som na nákupe s najmladším synom, kupovali sme iba základné veci, oblečenie, obuv, okrem toho sme sa zastavili na obede za 7 eur a tento, tento nákup nás stál necelých 170 eur. ...nebol to nákup, ja neviem, na niekoľko mesiacov, ale iba, iba základné potreby. Čudujem sa, že hlavne vy liberálni poslanci a ľudia, ktorí máte v názve strany "solidarita", závidíte navýšenie v tomto prípade naozaj symbolického prídavku pre deti... (Kuriak OĽANO)

Mimoparlamentní aktéri a legitimačné a delegitimačné snahy

Mimoparlamentní aktéri sú, to musíme uznať, veľmi hrubou kategóriou. Takto sme kódovali odvolávanie sa na veľmi rôznorodých aktérov, ktorých sa predkladateľ a poslanci pokúšali zapojiť do svojej obhajoby či spochybňovania návrhu zákona či argumentov politických súperov. Časť týchto aktérov bola prezentovaná ako odporcovia návrhu, časť ako prehliadané skupiny, ktoré zostávajú nespravodlivo bez pomoci.

Predkladateľ ako odporcov návrhu menoval ministerku Kolíkovú, *ktorá je proti tradičným rodinám*, a tiež prezidentku Zuzanu Čaputovú, ktorá podľa neho pre „nesympatie k jeho osobe“ *bude robiť nadprácu v tejto veci a môže ten návrh skončiť aj na Ústavnom súde, môže ho aj vetovať*. Niektorí poslanci sa pokúšali bagatelizovať obsah návrhu zákona a vládu kritizovali zato, že dôležitejšie témy dáva bokom a nesnaží sa získať zdroje na podporu rodín od finančne najsilnejších aktérov, akými sú veľké korporácie či obchodné reťazce s vysokými maržami, ale berie ich samospráv, ktoré patria k tým najslabším (Mazurek Republika).

Poslanci OĽANO opakovane poukazovali na to, že médiá nehrajú v spore o návrh zákona neutrálnu úlohu, ale angažujú sa v podpore výhrad koalíciej SaS. Matovič opakovane hovoril *mediálnom masírovaní verejnej mienky, že zákonom ide poškodiť rodiny*, a o tom, že je *lynčovaný progresívnymi médiami*. Aktívne proti médiám vystupoval aj poslanec Gyimesi:

... najmä v liberálnych médiách sa dozvedáme, ako je táto pomoc hrozná, aká je strašná, aká je nedomyšlená, nevyfinancovateľná, akú dieru urobí v rozpočte a neviem čo všetko. Tu by som mohol vám spomínať desať minút všetky prirovnania, ktoré všetci tí, ktorí sú proti našim deťom, už pospomínali. (Gyimesi OĽANO)

Pripomeňme, že návrh zákona (Tlač 1028) bol odôvodnený prevažne ekonomicky – aktuálnou infláciou a rastom cien. Neobsahoval žiadne dáta poukazujúce na väčšie ohrozenie domácností s deťmi. Absencia takéhoto

zdôvodnenia návrhu priam vytvárala poslancom opozície a tiež poslancom koalície SaS možnosť, aby odsudzovali návrh zákona ako jednostranný a *nespravodlivý* voči ďalším skupinám, ktoré potrebujú pomoc. Poslanci SMER SD a HLAS kritizovali, že zákonom *hodíte cez palubu dôchodcov, tretíkrát to opakujem, 1,4 milióna dôchodcov, a takto hodíte cez palubu aj pracujúcich, najmä bezdetných pracujúcich* (Tomáš, HLAS). Podobne argumentovali aj poslanci za SaS:

Ale prezentovaný naratív, že pomoc treba len a len rodinám, nie je správny. Prosím, uvedomme si, že v ťažkej situácii sú aj ľudia, ktorí, no napríklad nemali to šťastie mať deti alebo už ich majú odrastené. Na tých tento zákon úplne zabúda. (...) Nie každý dostal zvýšenie od toho štátu, nie každý má deti, to je 37 % domácností, ktoré budú benefitovať či už z detských prídavkov, alebo daňového bonusu, ale náklady sa zvýšia všetkým a zasa proste to najviac postihne tých najchudobnejších. Zasa ich trestáme. Toto nie je sociálna politika. (Viskupič)

Solidarita alebo zásluhovosť - konkurenčné princípy legitimacy

Návrh zákona okrem zavádzania dávky na podporu voľnočasových aktivít detí upravoval dva inštitúty rodinnej politiky, detské prídavky a daňový bonus. Kým detské prídavky sú od roku 2024 univerzálnou dávkou, daňový bonus patrí len pracujúcim rodičom.¹⁵

Aj keď sa tu nezaobráme diskusiou o zmene výpočtu daňového bonusu, v tejto súvislosti je potrebné spomenúť argumenty poslancov SaS, ktorí kritizovali návrh zákona, že nie je dostatočne adresný a štedrejší voči rodinám s deťmi, ktoré najviac potrebujú pomoc. Nedostatočnú adresnosť (a teda plytvanie verejnými zdrojmi) vyčítali návrhu jednak pre paušálne zvyšovanie univerzálnych detských prídavkov, ktoré *dostávajú aj bohatí*, a jednak pre zmeny vo výpočte daňového bonusu, ktoré favorizujú rodičov s vyšším pracovným úväzkom/ intenzitou práce (alebo s vyššou mzdou), teda *nie tých, čo to viac potrebujú*.

Do takto nastolenej debaty o dôležitých kritériách legitimacy: adresnosti ako *solidarity* a odmeňovania pracovného výkonu ako *zásluhovosti* sa zapojili poslanci z rôznych politických klubov. Poslanci za OĽANO v reakciách na výhrady koalície SaS zdôrazňovali, že návrh zákona je legitímny z pohľadu oboch kritérií:

¹⁵ V 90. rokoch mali nárok na detské prídavky len domácnosti s nižšími príjmami. Deti z domácností s príjmom pod hranicou životného minimumu mali nárok na príplatky k detským prídavkom garantujúce životné minimum aspoň im.

Milý kolega, ja by som nadviazala na to, že hovoríš o nejakej neadresnosti. Podľa mňa práve tento návrh zákona je dostatočne adresný. Ako už bolo spomenuté, rodiny s deťmi sú naozaj veľmi ohrozené na území Slovenska. Tento súbor opatrení podporuje jednak solidaritu, jednak zásluhovosť, pretože pomáhame prostredníctvom zvýšených detských prídavkov všetkým deťom a prostredníctvom daňového bonusu pomáhame práve deťom, ktoré majú zamestnaných rodičov, čím vlastne motivujeme tých dospelých, aby pracovali. Rodina, ktorá má dve deti, s príjmom tisíc eur si polepší o 254 eur, rodina s príjmom 500 si polepší o 172 eur. (Drábiková OLANO)

Poslanci za SMER-SD a Hlas –SD sa v rozprave prihlásili k reštrikčnej politike v oblasti ochrany rodín s deťmi, ktorá trvala počas ich vlád. Matovičove pokusy odhaľovať za nízkym zvyšovaním detských prídavkov za vlád SMERu-SD „šafárenie“ s verejnými zdrojmi, stavali „na nohy“ prihlasovaním sa k princípu *zásluhovosti*.

Pán poslanec, my sme nechceli ísť cestou rodinných prídavkov úmyselne. My nechceme, aby sa niekto živil tak, že robí deti. Že má deväť-desať detí a nerobí nič. My sme chceli podporovať predovšetkým rodiny, ktoré pracujú. Pán poslanec, my sme zvýšili materskú zo základu, ktorý bol 55 %, na 75 % vymeriavacieho základu. To bola revolúcia! (Fico)

Na princíp zásluhovosti, konkretizovaný nielen pracovným zapojením, ale aj riadnou starostlivosťou o deti, sa odvolával aj poslanec SaS, keď bránil stranu pred delegitimačnou nálepkou protirodinná:

Strana SaS určite nie je strana proti rodinám, len sa nebojíme pomenovať fakty .. Možno niektorým sa to nebude páčiť teraz tu, ale... deti nemôžu zároveň byť zdrojom základného príjmu pre rodinu, ako to, bohužiaľ, v niektorých prípadoch je. Kde je potom ich výchova, blaho, vzdelanie, šťastie? Úplne na poslednej koľaji a o tie deti sa nakoniec musí postarať len štát. (Katuščák)

K princípu zásluhovosti ako legitimačnej autorite sa prihlásil aj poslanec za stranu LSNS. Urobil tak v súvislosti s pozmeňujúcim návrhom znížiť detské prídavky v prípade záškoláctva detí a poberania dávok v režime osobitného príjemcu:

Chcete, aby sa zvýšili prídavky na deti? Nechcete? Nehlasujte za. My napríklad nechceme, aby sa zvýšili úplne bezpodmienečne, ale je tam pozmeňujúci návrh, ktorý hovorí o tom, že rodičia musia nejaké podmienky splniť. Takisto je tam aj nejaké zníženie toho zvýšenia na 40 eur, takže, samozrejme, kto je za, to podporí, kto nie je za, to nepodporí. (Beluský)

Uvedené ukážky dokumentujú, že zhodu v nutnosti *uplatňovať morálne kritérium zásluhovosti* (preukázanej snahy pracovať, postarať sa živobytie pre seba a rodinu a plniť ďalšie očakávania riadneho občana) je možné pozorovať *naprieč* politickým spektrom. Táto zhoda opretá o morálne princípy bežného uvažovania objasňuje, prečo poslanci vôbec nediskutovali o tomto pozmeňujúcom návrhu: zdá sa, že ho pokladali za nesporný a *samozrejmy*. V tomto predpoklade sa poslanci NR SR zásadne líšili od prezidentky, ktorá svoj nesúhlas s týmto pozmeňujúcim návrhom zdôvodňovala v rámci vrátenia nepodpísaného zákona do národnej rady a osobitne dôkladne vo svojom podaní na Ústavný súd. V oboch dokumentoch poukazovala na záväzky Dohovoru o právach dieťaťa a na ďalšie registre legitimacy.

4. Záverečná diskusia

V tejto štúdii sme sa zamerali na skúmanie zdrojov legitimacy, ktoré predkladateľ návrhu zákona a poslanci využívali pri zdôvodňovaní radikálneho zvýšenia detských prídavkov a ďalších foriem podpory rodín s deťmi alebo na spochybňovanie tohto politického zámeru. Skôr ako sme pristúpili k rozboru parlamentnej diskusie, predstavili sme z literatúry známe typy argumentácií, ktorými sa legitimujú verejné politiky v prospech zaistenia materiálneho zabezpečenia (všetkých) detí. Sú to jednak dokumenty medzinárodného a domáceho práva a na ne nadväzujúce vládne strategické dokumenty, ďalej štatistické dáta umožňujúce sledovať rozdiely v riziku chudoby rôznych demografických skupín a kategórií domácností a tiež účinnosť sociálnych transferov pri znižovaní rizika chudoby, ďalej sú to početné výskumy dôsledkov chudoby v ranom detstve či potreby investovať do základného bezpečia a rozvoja ľudských schopností pre možnosť aktívneho a sebestačného života.

Na prepočtoch údajov zo zisťovania EU SILC sme ukázali, že komparatívne nízka účinnosť sociálnych transferov pri znižovaní rizika chudoby a dokumentovateľný fakt, že Slovensko patrí v rámci EÚ 27 k štátom s najostrejšími rozdielmi v riziku chudoby domácností s deťmi a domácnosti bez detí, mohla byť oprávnene použitá na legitimovanie zámeru radikálne zvýšiť finančnú podporu domácností s deťmi. Tým viac, že porovnania ukazujú, že vyššie riziko chudoby domácností s deťmi nie je univerzálny a ani

„nevyhnutný“ jav, ale možno ho odstraňovať úpravami verejných politík (sociálnych transferov).

Rozbor parlamentnej diskusie predstavujeme v tretej časti štúdie. Našu analýzu nevedla len otázka, ako sú štatistické, ľudskoprávne a ďalšie zdroje využívané pri zdôvodňovaní predloženého návrhu zákona. Inšpirovaní výskumami registrov legitimovania či autorizovania politického konania Boltanského a Thévenota, a ďalších sme sa pokúsili pozrieť aj na všeobecnejšie súvislosti či princípy, z ktorých vychádza argumentácia politikov, a na spôsoby, akým svoje stanoviská k návrhu zákona prezentovali ako *obhajobu verejného záujmu*.

Ukázali sme, že odôvodňovanie návrhu zákona rovnako ako kritiku jeho jednotlivých stránok vo veľkej miere formovala prebiehajúca ostrá politická súťaž (čo je eufemistické označenie pre delegitimačné praktiky, ktoré používali niektorí poslanci a osobitne predkladateľ). Do diskusie o predmete zákona sa premietali viaceré línie politického sporu: okrem predkladateľovho úsilia kriminalizovať vládnutie strany SMER SD argumentáciu poznačil jeho spor s koalíčnou stranou SaS a tiež spory medzi poslancami, ktorí zostali členmi strany SNS, a poslancami, ktorí sa z tejto strany vyčlenili (Život a Republika).

Kritikom poskytlo argumenty nedbanlivo pripravené zdôvodnenie návrhu zákona, ktoré sa odvolávalo takmer výhradne len na infláciu a rast cien. Tento fakt umožnil jeho odporcom tvrdiť, že návrh je *nespravodlivý* voči ďalším skupinám, ktoré tiež ohrozuje rast cien a znižovanie životnej úrovne. Poukazovalo sa tiež na negatívne dopady zákona (zvyšovaním daňového bonusu) na rozpočty obcí, ktoré budú nútené zvyšovať poplatky aj za služby pre rodiny s deťmi.

V ústnej obhajobe návrhu sa však predkladateľ odvolával opakovane na štatistiky o zaostávaní Slovenska v ochrane rodín s deťmi pred chudobou. Využíval ich spolu s príkladmi mimoriadne nízkej valorizácie detských prídavkov v poslednom desaťročí (často doslova „jedným dychom“) na kompromitovanie vlád zodpovedných za rodinnú politiku pred rokom 2020, na obviňovanie a kriminalizovanie sociálnej demokracie a zároveň na apely k poslancom, aby sa držali svojej prísahy na Ústavu Slovenskej republiky a hlasovaním za zákon splnili svoj *morálny záväzok obhajovať záujmy* tých, ktorých zastupujú.

Argumenty zdôrazňujúce blaho a záujem dieťaťa poslanci čerpali najmä z roviny bežných pozorovaní a skúseností. Na medzinárodné dohovory a z nich vyplývajúce záväzky či na výskumy poukazujúce na negatívne dôsledky

chudoby v ranom detstve na šance v dospelom veku sa neodvolával ani jeden z poslancov. A to nielen počas rokovaní o návrhu zákona, ale aj na nasledujúcich schôdzach, na ktorých sa rokovalo o vrátenom zákone a o jeho úpravách v súvislosti s podaním prezidentky na Ústavný súd, teda v čase, keď poslanci mali k dispozícii prezidentkine zdôvodnenia odvolávajúce sa na Dohovor o právach dieťaťa a autoritu odborných štúdií a posudzujúce návrh ako popieranie najlepšieho záujmu dieťaťa a možnú diskrimináciu detí, ktorých rodičia poberajú dávky v hmotnej núdzi prostredníctvom osobitného príjemcu. Ukázali sme, že predmetom výhrad bola len predpokladaná dohoda predkladateľa s poslancami ĽSNS o podpore návrhu zákona. Túto dohodu („s fašistami“), a *nie dôsledky* pozmeňujúceho návrhu označovala koaličná SaS za predkladateľovo spreneverenie sa vyznávaným politickým hodnotám.

Referencie na Dohovor o právach dieťaťa či Medzinárodný pakt o ekonomických, sociálnych a kultúrnych právach alebo na iné právne rámce, z ktorých možno vyvodiť oprávnenie nežiť v chudobe a sociálnom vylúčení, sa už viac desaťročí neobjavujú v dôvodových správach k legislatívnym návrhom upravujúcim sociálnu ochranu domácností s deťmi. Návrh zákona, ktorého prerokovanie bolo predmetom nášho skúmania, nebol teda výnimkou. Tak ako mnohé iné legislatívne návrhy v tejto oblasti, aj tu zdôvodnenie čerpalo z ekonomického (národohospodárskeho) chápania spoločenského dobra či verejného záujmu (Boltanski – Thevenot 2006, cit. podľa Klocoková 2010) a implicitne tiež z moralizujúcej predstavy, že dostačujúce (štedré) dávky podporujú pasivitu a odrádzajú od práce.

Časté odvolávanie sa na rôzne sociálne skupiny, ktoré (tiež) potrebujú ochranu pred úpadkom životnej úrovne, vyzdvihovanie osobnej žitej skúsenosti (ťažkostí zvládať zdražovanie) a tiež apely na záväzky poslancov obhajovať záujmy obyvateľstva naznačujú, že ich poslanci pokladajú za silnejší zdroj legitimacy svojich postojov ako odkazovanie na medzinárodné dohovory. Aj to môže prispievať k objasneniu, prečo sa v praktickom procese tvorby legislatívy medzinárodné ľudsko-právne dohovory stávajú neviditeľné alebo ignorované, aj keď im Ústava dáva (v určitom zmysle) prednosť pred našimi zákonmi.

Ignorovanie je výraz, ktorý bez zveličenia označuje postoj poslancov k prezidentkinmu Návrhu na začatie konania o súlade právnych predpisov a pozastavenie účinnosti zákona na Ústavný súd (14. 7. 2022). Argument o možnej diskriminácii detí sa v ňom rozpracúva v 38 odsekoch. Poukazuje na rozpor s *Dohovorom o právach dieťaťa sledovať vždy a na prvom mieste najlepší záujem dieťaťa* a chrániť dieťa pred všetkými formami diskriminácie

a trestania. Uvádza *expertné argumenty o nízkej účinnosti a negatívnych dôsledkoch finančných trestov* na riešenie záškoláctva, *dáta o devastujúcej chudobe* v rómskych osadách a empiricky tak posilňuje domnienku, že sankcie sa dotknú predovšetkým rómskych detí. Pripája tiež výroky predstaviteľov LSNS, ktoré majú dokazovať, že *zámer* krátiť zvyšované detské prídavky v prípade záškoláctva *vedome cielil na rómske osady*.

To, čo v texte Návrhu zákonodarcovia uznali za relevantné, bolo upozornenie v odseku č. 96, že štát má v Zákone o priestupkoch a v Trestnom zákone k dispozícii priestupkové a trestnoprávne sankcie voči rodičom, ktorí zanedbávajú starostlivosť o povinnú školskú dochádzku detí, a tieto sankcie možno využívať namiesto namietaného krátenia detských prídavkov.

Na základe tohto upozornenia bol pripravený poslanecký návrh novely zákona, v ktorom sa vypúšťalo napadnuté ustanovenie o krátení detských prídavkov. Zároveň sa navrhovalo nepriamo novelizovať zákon o priestupkoch tak, že zvyšoval minimálnu pokutu za zanedbávanie starostlivosti o školskú dochádzku z 0 na 20 eur, zavádzal pokutovanie neplnenia školskej dochádzky počas povinného predprimárneho vzdelávania a tiež možnosť opakovania pokút.

NRSR schválila tento návrh novely zákona deň pred termínom pojednávania na Ústavnom súde (8. 11. 2022). Ústavný súd následne vo svojom Náleze z 13. 12. 2022 vyhovuje žiadosti NR SR a zastavuje konanie vo veci diskriminácie, „keďže napadnutý článok zákona bol odstránený“.

V ostatných bodoch Ústavný súd dáva prezidentke čiastočne alebo úplne za pravdu a svoje stanovisko rozsiahle zdôvodňuje. K namietanému článku zákona, ktorý prezidentka žiadala vypustiť, a k jej argumentácii vo veci uprednostňovania ochrany záujmu dieťaťa pred inými záujmami sa v Náleze nevyjadruje. Zdá sa, že pre Ústavný súd bolo dostačujúce, že sa dosiahla rovnosť detí pred zákonom. Fakt, že trestanie detí za nedbalosť rodičov, ktoré prezidentka kritizovala pre nesúlady s Dohovorom o právach dieťaťa, zostáva zachované, Ústavný súd nevyhodnotil ako vec hodnú jeho stanoviska.

Tým, že sa najvyššia súdna autorita k tejto veci nevyjadrila, stratila sa podľa nás možnosť mať k tejto dôležitej otázke práv detí judikát so stanoviskom, na ktoré by bolo možné odvolať sa ako na autorizačný zdroj v prípade prípravy reštrikčnej legislatívy, ktorá zoslabuje ochranu detí pred núdzou, alebo inak ohrozuje ich záujem rásť a rozvíjať sa v bezpečnom a povzbudzujúcom prostredí.

Analyzovaná parlamentná diskusia totiž ukázala, že takéto obmedzenia práv dieťaťa nie sú v budúcnosti vylúčené. Mohli sme vidieť, že napriek drsnej politickej súťaži a vzájomným rozporom a obviňovaniu existuje medzi súperiacimi politickými stranami morálne založená zhoda, že v prvom rade rodičia sa musia pričiniť o zabezpečenie zdrojov pre deti a domácnosť a štedrá podpora rodín s deťmi by ich mohla odrádzať od snahy nájsť si prácu a viesť k pasívnemu spoliehaniu sa na štát. Dá sa teda predpokladať, že odborné argumenty, že finančný nedostatok a nemožnosť uspokojovať ani základné potreby nevedie k zvýšenej aktivite, intenzívnejšiemu vzdelávaniu či úspechu na trhu práce, aké boli súčasťou aj prezidentkinho podania na Ústavný súd, naďalej nebudú bez zaštitenia najvyššou právnou autoritou pokladané za relevantný zdroj legitimacy.

Literatúra

- ATKINSON A. 1989. *Poverty and Social Security. Second volume of collected papers.* Harvester Press.
- ATKINSON, A. et al., 1982. *Social Justice and Public Policy. First volume.* Harvester and MIT Press.
- ATKINSON, A., CANTILLON, B., MARLIER, E., NOLAN, B., 2002. *Social Indicators: The EU and Social Inclusion, Oxford.* Oxford University Press.
- ATKINSON, A., MARLIER, E. AND NOLAN, B., 2004. Indicators and Targets for Social Inclusion in the European *Journal of Common Market Studies* 42, (1), s. 47–75. <https://doi.org/10.1111/j.0021-9886.2004.00476.x>
- BOLTANSKI, L., THÉVENOT, L., 1991. *De la justification. Les économies de la grandeur,* Paris, Gallimard. Citované podľa Thévenot, L., 2004. The French Convention School and the Coordination of Economic Action. *Economic Sociology. European Electronic Newspaper* 5 (4), s. 10–16.
- BOLTANSKI, L., THÉVENOT, L., 2000. The reality of moral expectations: a sociology of situated judgement, *Philosophical Explorations* 3 (3), s. 208–231.
- BRAUN, V., CLARKE, V., 2006. Using thematic analysis in psychology. *Qualitative Research in Psychology*, 3 (2), s. 77–101. dostupné na: <http://www.informaworld.com/smpp/content~db=all~content=a795127197~frm=titlelink>
- DEÁKOVÁ, K., 2023. *Podmienky a bariéry inkluzívneho vzdelávania v škole - systémová a interakčná rovina.* Doktorská dizertačná práca. Bratislava: FiFUK.

- FISHER, F., 2003. *Reframing Public Policy. Discursive Politics and Deliberative Practices*. Oxford Scholarship Online.
- HONNETH, A. 2018. *Právo svobody*. Praha: Filosofia
- CHERCHYE, L., MOESEN, W., VAN PUYENBROECK, T., 2004: Legitimately diverse, yet comparable: On synthesizing social inclusion performance in the EU. *Journal of Common Market Studies* 42 (5): 919–955.
- KISSOVÁ, L., 2021. *Framing Welfare Recipients in Political Discourse. Political Farming through Material Need Assistance*. Cham: Palgrave Macmillan, 2021. Dostupné na: https://doi.org/10.1007/978-3-030-63579-4_2
- KLOCOKOVÁ, J., 2010. Možnosti a limity účasti verejnosti v environmentálnom rozhodovaní: prípad Tatranského národného parku. In *Občianstvo, participácia a deliberácia na Slovensku: teória a realita*. Bratislava: Veda, s. 465–495.
- KUSÁ, Z. - FUČÍK, P., 2019. Postoje k sociálnemu univerzalizmu a solidarite. In *Odděleně spolu? : Česko a Slovensko optikou vývoje hodnot po roce 1991*. Bratislava: SLOVART, spol. s r. o., s. 252–287.
- KUSÁ, Z., 2006. Slovenská lekcija využívania otvorenosti OMK v oblasti sociálneho začleňovania. In *Sociální vyloučení a sociální politika*. Brno: Masarykova univerzita, Výzkumný ústav práce a sociálních věcí, s. 70–83.
- KUSÁ, Z., 2008. Diskurz a zmeny sociálneho štátu. *Sociológia - Slovak Sociological Review*, 40 (1), s. 5–34.
- KUSÁ, Z., 2014. *Investing in children: Breaking the cycle of disadvantage*. A Study of National Policies: Country Report - Slovak Republic. Luxembourg : CEPS/INSTEAD, 2014. 40 s.. Dostupné na: <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1025&langId=en&newsId=2061&moreDocuments=yes&tableName=news>
- KUSÁ, Z., 2017. Za hranicou solidarity. Obhajovanie princípu dôstojnosti pre všetkých. *Sociológia - Slovak Sociological Review*, 2017, roč. 49, č. 5, s. 507–54.
- KUSÁ, Z., 2023. Rasizmus alebo zásluhovosť? Sociologická reflexia angažovaných interpretácií podmienovania rodinných dávok. In *O spoločnosti a sociológii (nejen) sociologicky : Abstrakty*. 1. vyd. - Olomouc : Filozofická fakulta Univerzity Palackého v Olomouci, 2023, s. 11–12. Dostupné na internete: <https://soko.upol.cz/program/> (
- LEEUWEN , T., VAN, WODAK, R. 1999. Legitimizing immigration control: A discourse-historical analysis. *Discourse Studies* 1 (1): 83–118.
- LEEUWEN , T., VAN, 2007. Legitimation in discourse and communication. *Discourse & Society*(1) 1, s. 91 – 112
- MABBETT, D., 2005. Learning by Numbers? The Use of Indicators in the Coordination of social inclusion policy in Europe. *Implementing The Lisbon Strategy: Policy Co-Ordination Through 'Open' Methods*. ESRC seminar series paper.
- RAWLS, J., 2007. *Spravodlivosť ako férovosť*. Bratislava: Kalligram.

- REYES, Antonio, 2011, Strategies of legitimization in political discourse.: From words to actions. *Discourse & Society* 22 (6), 781–807.
- SEN, A., 1983. *Choice, Welfare, and Measurement*. Oxford: Basil Blackwell.
- SEN, A., 1985. *Commodities and Capabilities*. New York: North-Holland Sole distributors for the U.S.A. and Canada, Elsevier Science Publishing Co.
- SEN, A., 1997. *Resources, Values, and Development*. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press.
- SCHARPF, F., W., 2002. The European Social Model: Coping with the challenges of diversity. *Journal of Common Market Studies* 40 (4) 645–670.
- THÉVENOT, L. , 2002. Conventions of Co-ordinations and Framing of Uncertainty. in Fullbrook Edward (ed.), *Intersubjectivity in Economics.*, London, Routledge, s.181-197.
- TOWSEND, P., Gordon, D. (eds.) *Breadline Europe: the measurement of poverty*, Bristol: The Policy Press, 2000
- TOWSEND, P., Gordon, D. and Pantazis, C., 2001. *The changing necessities of life, Working Paper 2 of the Poverty and Social Exclusion Survey*, Townsend Centre for International Poverty Research, University of Bristol, Bristol.
- TOWSEND, P., ,1991. *Meaningful statistics on poverty 1991*, Bristol: University of Bristol.
- TOWSEND, P., 1991. *The poor are poorer, a statistical report on changes in the living standards of rich and poor in the UK 1979–1989*, Bristol: University of Bristol.

Analyzované dokumenty

- Európsky parlament, Európska komisia a Európska rada 2017. Európsky pilier sociálnych práv. Dostupné na https://commission.europa.eu/system/files/2017-12/social-summit-european-pillar-social-rights-booklet_sk.pdf
- Medzinárodný pakt o ekonomických, sociálnych a kultúrnych právach Oznámenie Federálneho ministerstva zahraničných vecí ČSSR č- 120/1976 z. z.
- MF SR 2020. Revízia výdavkov na skupiny ohrozené chudobou alebo sociálnym. Záverečná správa, str. 9, dostupné na: <https://www.minedu.sk/revizia-vydavkov-na-skupiny-ohrozene-chudobou-alebo-socialnym-vylucenim-2020/>
- Ministerstvo financií SR. Návrh zákona o financovaní voľného času dieťaťa a o zmene a doplnení niektorých zákonov. Iniciatívny návrh
- NRSR Tlač č. 1028: Vládny návrh zákona o financovaní voľného času a zmene a doplnení niektorých zákonov. (ÚV-20046/2022)
- NRSR Tlač č. 1069: Vládny návrh zákona o financovaní voľného času a zmene a doplnení niektorých zákonov vrátený prezidentkou SR na opätovné prerokovanie Národnou radou SR 9. jún 2022. <https://www.nrsr.sk/web/Dynamic/DocumentPreview.aspx?DocID=513189>

Oznámenie Federálneho ministerstva zahraničných vecí 1991. Dohovor o právach dieťaťa č. 104/1991 zberka zákonov.

Predkladacia správa k návrhu zákona o voľnom čase dieťaťa a zmenách ďalších zákonov <https://rokovania.gov.sk/RVL/Resolution/20124>

Prezidentka SR Zuzana Čaputová 14. 7. 2022. Návrh na začatie konania o súlade právnych predpisov a pozastavenie účinnosti zákona č. 232/2022 o financovaní voľného času dieťaťa...podľa čl. 125 ods. 1 písm. a) a ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky. Dostupné na <https://www.prezident.sk/upload-files/54181.pdf>

Ústavný súd SR. Nález ústavného súdu Slovenskej republiky PL. ÚS 13/2022-337 z 13. 12, 2022