



Odborné stanovisko
podľa § 1 ods. 2 písm. f) zákona č. 308/1993 Z. z. o zriadení Slovenského národného
strediska pre ľudské práva v znení neskorších predpisov

Slovenskému národnému stredisku pre ľudské práva (ďalej ako „Stredisko“) bol dňa 24. mája 2021 doručený podnet Asociácie policajtov vo výslužbe (ďalej ako „Asociácia“), v ktorom žiada o zaujatie stanoviska k návrhu skupiny poslancov Národnej rady Slovenskej republiky (ďalej ako „skupina poslancov“) na vydanie zákona o odobratí nezaslúžených benefítov predstaviteľom komunistického režimu.

Stredisko v zmysle ustanovenia § 1 ods. 2 písm. f) zákona č. 308/1993 Z.z. o zriadení Slovenského národného strediska pre ľudské práva vydáva na požiadanie fyzických osôb alebo právnických osôb alebo z vlastnej iniciatívy odborné stanoviská vo veciach dodržiavania zásady rovnakého zaobchádzania podľa zákona č. 365/2004 Z. z. o rovnakom zaobchádzaní v niektorých oblastiach a o ochrane pred diskrimináciou a o zmene a doplnení niektorých zákonov (antidiskriminačný zákon) (ďalej ako „antidiskriminačný zákon“).

Právny stav

Skupina poslancov predložila dňa 16. apríla 2021 Národnej rade Slovenskej republiky návrh zákona o odobratí nezaslúžených benefítov predstaviteľom komunistického režimu (tlač 516) (ďalej ako „návrh zákona“). Návrhom zákona sa mení a dopĺňa zákon č. 553/2002 Z.z. o sprístupnení dokumentov o činnosti bezpečnostných zložiek štátu 1939-1989 a o založení ústavu pamäti národa a o doplnení niektorých zákonov (zákon o pamäti národa) (ďalej ako „zákon o pamäti národa“), zákon č. 328/2002 Z.z. o sociálnom zabezpečení policajtov a vojakov a o zmene a doplnení niektorých zákonov a zákon č. 461/2003 Z.z. o sociálnom poistení.

V dôvodovej správe skupina poslancov uvádza, že účelom tohto zákona je nastolenie základnej spoločenskej spravodlivosti. Podľa ich tvrdenia je dôchodkové zabezpečenie bývalých vrcholových predstaviteľov komunistickej moci a ich aparátu v bezpečnostných zložkách aj v súčasnosti vysoko nadpriemerné, zatiaľ čo dôchodkové zabezpečenie osôb, ktorých komunistická moc a jej bezpečnostné zložky prenasledovali a obmedzovali na ich právach a slobodách, je podpriemerná až nízka. Ďalej uvádzajú, že uvedené dôchodkové zabezpečenie je nadpriemerné aj v porovnaní s dôchodkovými dávkami bežných občanov Slovenskej republiky, t.j. v porovnaní s priemernými dôchodkami v Slovenskej republike.

Navrhovaná právna úprava v kontexte súladu s ľudskými právami



Všeobecný princíp rovnosti zakotvuje Ústava Slovenskej republiky (ďalej ako „Ústava SR“) v čl. 12. ods. 1 a normatív zákaz diskriminácie je zakotvený v čl. 12 ods. 2. Ustanovenie čl. 12 ods. 2 Ústavy SR má všeobecný, deklaratívny charakter a nie charakter základného ľudského práva a slobody. Jeho použitia je možné sa dovolávať len v spojitosti s ochranou konkrétnych základných práv a slobôd uvedených v Ústave SR. Nakoľko Ústava SR v uvedenom článku upravuje zákaz diskriminácie pri používaní základných práv a slobôd, ktoré sú obsiahnuté v jej druhej hlave, v posudzovanom prípade je možné konštatovať, že zákaz diskriminácie sa vzťahuje aj na využívanie základného práva na primerané hmotné zabezpečenie v starobe ako aj pri strate živiteľa podľa čl. 39 ods. 1 Ústavy SR¹.

Záväzné vnútroštátne a medzinárodné pramene práva vymedzujú ľudské práva, ktoré má zákonodarca pri svojej normatívnej činnosti povinnosť rešpektovať, a teda zaistiť súlad právnej úpravy s obsahom týchto ľudských práv. Zákonodarca je povinný prijímať také zákony, ktoré zásadne nikoho nediskriminujú pri uplatňovaní základných práv. Treba však dodať, že nie každý rozdiel, ktorý sa vyskytne v zákonoch, musí byť v rozpore s čl. 12 ods. 2 Ústavy SR, pretože v určitých situáciách sa na prvý pohľad diskriminujúca úprava zvýhodňujúca určitú skupinu osôb používa na odstránenie alebo zmiernenie faktickej nerovnosti. Zákonodarca však musí zvážiť dôvod takéhoto zvýhodnenia a jeho cieľ, pričom medzi týmto cieľom a v zákone zakotveným zvýhodnením musí byť vzťah primeranosti – proporcionality.²

Ústavný súd SR sa vo svojej judikatúre priklonil k rozhodovacej praxi Európskeho súdu pre ľudské práva (ďalej ako „ESLP“), v ktorej sa postupom času ustálil test slúžiaci posudzovaniu zákazu diskriminácie podľa čl. 14 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd. Test nachádza odpovede na nasledovné otázky:

1. došlo k vyčleneniu porovnateľného jednotlivca alebo skupiny hlavne vo väzbe alebo v spojitosti s výkonom základných práv a slobôd,
2. a to na základe kvalifikovaného kritéria alebo podobného neospravedlňiteľného dôvodu,
3. pričom vyčlenenie je na príťaž jednotlivcovi alebo skupine a
4. uvedené vyčlenenie nemožno ospravedlniť, pretože buď absentuje dôvod ospravedlnenia (verejný, legitímny záujem), alebo ide o neprimeraný, neproporcionálny zásah.³

Prvým kritériom je identifikácia komparátora, t. j. osoby alebo skupiny osôb, ktoré sú v porovnateľnej situácii vo vzťahu k dotknutej osobe či skupine osôb. Z pohľadu navrhovanej právnej úpravy sú poberatelia dôchodkov v kontexte započítania obdobia služby rozdelení na dve skupiny. Prvú skupinu predstavujú poberatelia dôchodku, ktorí nevykonávali službu podľa

¹ Čl. 39 ods. 1

Občania majú právo na primerané hmotné zabezpečenie v starobe a pri nespôsobilosti na prácu, ako aj pri strate živiteľa.

² Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky PL. ÚS 21/2000 zo dňa 15. novembra 2000.

³ Drgonec, J. Ústava Slovenskej republiky. Teória a prax. 2. prepracované a doplnené vydanie. Bratislava: C. H. Beck, 2019



navrhovaného § 27a ods.1 zákona o pamäti národa. Druhú skupinu predstavujú poberatelia dôchodku, ktorí vykonávali službu podľa navrhovaného § 27a ods. 1 zákona o pamäti národa, a teda v zmysle návrhu zákona im má byť krátený dôchodok o obdobie služby, ktoré je vymedzené v navrhovanom § 27b zákona o pamäti národa. V zmysle navrhovaného § 27a ods. 1 zákona o pamäti národa, službou na účely zákona o pamäti národa je doba, počas ktorej bola osoba:

- a) členom Zboru povereníkov v období od 6. marca 1948 do 10. júla 1960,
- b) členom vlády Československej republiky alebo členom vlády Československej socialistickej republiky v období od 25. februára 1948 do 9. decembra 1989,
- c) členom vlády Slovenskej socialistickej republiky v období od 1. januára 1969 do 11. decembra 1989,
- d) poslancom Národného zhromaždenia alebo poslancom Federálneho zhromaždenia v období od 10. júna 1948 do 27. decembra 1989,
- e) poslancom Slovenskej národnej rady v období od 18. decembra 1954 do 11. januára 1990,
- f) členom alebo zamestnancom Ústredného výboru Komunistickej strany Československa alebo Ústredného výboru Komunistickej strany Slovenska v období od 25. februára 1948 do 30. novembra 1989,
- g) zamestnancom zodpovedným za riadenie útvarov Zboru národnej bezpečnosti zložky Štátnej bezpečnosti zamestnaným na Ministerstve vnútra Československej republiky, Ministerstve národnej bezpečnosti Československej republiky, Ministerstve vnútra Československej socialistickej republiky, Federálnom ministerstve vnútra Československej socialistickej republiky, Ministerstve vnútra Slovenskej socialistickej republiky, Ministerstve vnútra a životného prostredia Slovenskej socialistickej republiky, Ministerstve národnej obrany Československej republiky, Ministerstve národnej obrany Československej socialistickej republiky, Federálnom ministerstve národnej obrany Československej socialistickej republiky alebo v Zbore národnej bezpečnosti, zamestnancom Spravodajskej správy Generálneho štábu Československej ľudovej armády alebo Pohraničnej stáže a ochrany štátnych hraníc v období od 25. februára 1948 do 9. decembra 1989,
- h) príslušníkom Zboru národnej bezpečnosti zaradeným v zložke štátnej bezpečnosti alebo príslušníkom ďalších bezpečnostných zložiek, ktoré vykonávali spravodajskú činnosť, najmä Spravodajskej správy Hlavnej správy Pohraničnej stráže a ochrany štátnych hraníc, odboru vnútornej ochrany Zboru nápravnej výchovy, Spravodajskej správy generálneho štábu Československej ľudovej armády alebo príslušníkom územných útvarov vykonávajúcich činnosti týchto zložiek v období od 25. februára 1948 do 9. decembra 1989
- i) zamestnancom alebo príslušníkom podľa písmena g) alebo h) v predchodcoch štátnych orgánov a iných organizácií podľa písmena g) alebo h) v období od 25. februára 1948 do 9. decembra 1989.



Podľa dôvodovej správy je zrejмый legitímny cieľ, ktorý sleduje predložený návrh zákona, a to vyrovnanie sa s krivdami páchanými v totalitnom režime, ktorý na území Slovenskej republiky panoval pred rokom 1989. Uvedené vyrovnanie sa s totalitným režimom ma spočívať v odňatí neprimeraných benefitov, ktoré získali funkcionári minulého režimu v oblasti sociálneho zabezpečenia. V zmysle judikatúry Európskeho súdu pre ľudské práva (ďalej ako „ESLP“), medzi použitými prostriedkami a cieľom, ktorý je možné dosiahnuť pomocou akýchkoľvek opatrení prijatých štátom, musí existovať primeraný vzťah proporcionality. Musí teda vychádzať z náležite zistenej reality a nemôže presahovať medze primeranosti.⁴

Z judikatúry ESLP je rovnako možné vyvodit', že zákonodarca v zmysle zásady nevyhnutnosti by v rámci prijímania takýchto úprav mal postihovať len také osoby, ktoré z titulu funkcie požívali neoprávnené, politicky motivované výhody, avšak mal by sa vyhnúť uplatňovaniu kolektívnej viny.⁵ V zmysle návrhu zákona sa má skúmať len existencia sporného obdobia služby, nie však skutočnosť, či dotknutí zamestnanci naozaj aktívne presadzovali totalitný režim alebo či z tohto zamestnania požívali neoprávnené výhody. Osobitne navrhované znenie § 27a ods. 1 písm. f) zákona o pamäti národa nedopadá len na vrcholové funkcie totalitného režimu (členov Ústredného výboru komunistickej strany Československa a Slovenska), ale aj na všetkých jeho zamestnancov. Uvedené ustanovenie môže teda postihnúť aj administratívny personál, pričom nie je žiadnym spôsobom preukázané požívanie neoprávnených benefitov na strane príjmov takýchto zamestnancov z titulu ich zamestnania. Na druhej strane zákon sa nevzťahuje na iné osoby, ktoré naopak mohli mať podiel na protiprávnosti komunistického režimu, ako napríklad sudcovia či prokurátori, ktorí aktívne presadzovali totalitný režim.

Z pohľadu druhého kritéria, chráneného dôvodu diskriminácie, návrh zákona znevýhodňuje skupinu osôb z dôvodu ich zamestnania v čase komunistického režimu (rozhodné obdobie). Uvedený dôvod možno subsumovať pod chránený dôvod iného postavenia. Z rozhodovacej činnosti ESLP možno vidieť jeho extenzívny prístup k interpretácii pojmu „iné postavenie“, kedy v rámci svojej rozhodovacej činnosti skutočnosť či niekto pracoval alebo nepracoval v bezpečnostných službách pred rokom 1989, subsumoval pod diskriminačný dôvod „iné postavenie“.⁶

Tretím kritériom testu proporcionality je posúdenie vzniku ujmy, a teda či je jednotlivcovi alebo skupine osôb posudzovaný návrh na príťaž. Prihliadnuc na legitímny cieľ, ktorý návrh zákona sleduje, je potrebné uviesť, že rozhodovacia činnosť ESLP sa v tomto smere ustálila, že toto samo o sebe nestačí. V rámci svojej rozhodovacej činnosti ESLP uznal oprávnenie štátu vyrovnať sa s komunistickou minulosťou a znížiť bývalým vrcholovým predstaviteľom

⁴ Rozhodnutie Európskeho súdu pre ľudské práva vo veci Cichopek proti Poľsku zo dňa 14. mája 2013

⁵ Rozhodnutie Európskeho súdu pre ľudské práva vo veci Lessing a Reichelt proti Nemecku zo dňa 16. decembra 2012

⁶ Rozhodnutie Európskeho súdu pre ľudské práva vo veci Chroust proti Českej republike zo dňa 20. novembra 2006



komunistického režimu dôchodkové dávky, a to aj v situácií, keď k jej prijatiu došlo až v dlhšom časovom období po páde komunistického režimu (napr. po takmer dvoch desaťročiach). Treba však dodať, že takáto právna úprava musí byť primeraná vo vzťahu k právu na primerané hmotné zabezpečenie v starobe a nemôže odňať podstatu tohto práva. EŠLP v rámci svojej rozhodovacej činnosti v zásade akceptoval ako primerané také právne úpravy, ktoré krátili starobné dôchodky na úroveň priemerných dôchodkov v štáte, napríklad za obdobie služby pre protiprávny režim znížili koeficient výpočtu, avšak na toto obdobie stále prihliadali. Právne úpravy sa zároveň vzťahovali len na samotných funkcionárov a nie na ich rodinných príslušníkov.⁷

Navrhovaná právna úprava sa od týchto právnych úprav odchyľuje, nakoľko neupravuje len napríklad zníženie koeficientu výpočtu, či iný spôsob prepočítavania za obdobie služby pre totalitný režim, ale pre výpočet sumy starobného dôchodku na toto obdobie vôbec neprihliada. Na základe uvedeného môže byť navrhovaná právna úprava rozporná s Ústavou SR alebo medzinárodnými zmluvami, ktorými je Slovenská republika viazaná.

Štvrtým bodom testu diskriminácie je posúdenie, či nie je možné vyčlenenie jednotlivca alebo skupiny ospravedlniť, pretože buď absentuje dôvod ospravedlnenia (legitímny cieľ), alebo ide o neprimeraný zásah. Zákonodarca môže jednej skupine osôb priznať viac práv, prípadne uložiť viac povinností v porovnaní s inou skupinou osôb, avšak len v prípade, že je to odôvodnené verejnými hodnotami a zákonodarca pri ustanovení práv a povinností nepostupoval so zjavnou svojvôľou.

Pri navrhovanej právnej úprave je potrebné sledovať legitímny cieľ. Treba však dodať, že prostriedky na dosiahnutie tohto cieľa nemôžu presahovať medze primeranosti a nevyhnutnosti. Ako je vyššie uvedené, navrhovaná právna úprava na rozdiel od právnych úprav iných štátov vôbec neprihliada na obdobie služby pre totalitný režim. Uvedená právna úprava však v zmysle navrhovaného ustanovenia § 60 ods. 9 prvá veta zákona č. 461/2003 Z.z. o sociálnom poistení do obdobia služby nezarátava ani náhradnú dobu. Pritom mohlo ísť o obdobie starostlivosti o dieťa vo veku do troch rokov alebo o dlhodobu ťažko zdravotne postihnuté maloleté dieťa, dobu po ktorú mal občan nárok na nemocenské, peňažnú pomoc v materstve a podporu pri ošetrovaní člena rodiny, dobu po ktorú sa mužovi z dôvodu starostlivosti o dieťa poskytoval príspevok alebo peňažná pomoc, o dobu osobnej starostlivosti o blízku osobu, ktorá bola prevažne alebo úplne bezvládna a nebola umiestnená v ústave sociálnej starostlivosti alebo obdobnom zdravotníckom zariadení.⁸ Navrhovaná právna úprava teda spôsobí, že osobám sa na účely starobného dôchodku nebude zarátavať ani obdobie, kedy nevykonávali činnosť pre totalitný režim, ale starali sa o svoje deti a blízke osoby.

⁷ Rozhodnutia Európskeho súdu pre ľudské práva vo veci Cichopek proti Poľsku zo dňa. mája 2013, Lessing a Reichelt proti Nemecku zo dňa 16. októbra 2012

⁸ § 9 ods. 1 zákona č. 100/1988 Zb. o sociálnom zabezpečení



Prekročenie primeranosti v navrhovanej právnej úprave možno vidieť rovnako v tom, že sa dotýka aj vdovských a vdoveckých dôchodkov. Navrhovaná právna úprava tým, že vôbec neprihliada na obdobie služby určené týmto zákonom a neustanovuje ani minimálny vdovský a vdovecký dôchodok, pripúšťa situáciu kedy budú tieto dôchodky pozostalým úplne odňaté. Takýto postup je možné považovať za postup v rozpore s čl. 39 ods. 1 Ústavy SR, ktorý ustanovuje, že občania majú právo na primerané hmotné zabezpečenie pri strate živiteľa.

Záver

Slovenské národné stredisko pre ľudské práva posudzovalo návrh zákona, ktorým majú byť odňaté neprimerané benefity vrcholným predstaviteľom komunistického režimu, a to úpravou dôchodku, s neprihliadnutím na obdobie služby, vymedzené týmto návrhom zákona.

Akceptovateľným legitímnym cieľom, môže byť v podstate akýkoľvek široko poňatý verejný záujem, avšak Stredisko má za to, že skupina poslancov žiadnym spôsobom nepreukázala verejný záujem prijatia predmetného návrhu zákona. Stredisko konštatuje, že v návrhu zákona a jeho dôvodovej správe absentuje podrobná analýza, na základe ktorej by bolo možné vyvodiť závery, či osoby, ktoré navrhovaná právna úprava postihuje, skutočne poberajú nadpriemerné príjmy z titulu výkonu politických funkcií a ich následné porovnanie s priemernými dôchodkami iných osôb v porovnateľnom veku. Predložený návrh zákona ani dôvodová správa nepredkladajú žiadne argumenty, prečo je práve v tomto období, po tak dlhom čase od pádu komunistického režimu potrebné prijať takúto úpravu, ktorá predstavuje výrazný zásah do práva na sociálne zabezpečenie starších osôb.

Stredisko na základe vyššie uvedeného ďalej uvádza, že nie je možné konštatovať, že navrhovaná právna úprava bude dopadať len na vrcholných predstaviteľov komunistického režimu, ktorí požívajú neprimerané benefity v zmysle navrhovanej právnej úpravy, ale môže sa dotknúť aj osôb, ktoré takéto benefity nepožívajú. Rovnako je možné konštatovať, že niektoré ustanovenia navrhovaného zákona prekračujú medze primeranosti a nevyhnutnosti.

Stredisko teda konštatuje, že predložený návrh zákona neprešiel testom diskriminácie podľa ESLP a niektoré ustanovenia návrhu zákona sú v rozpore s Ústavou SR a môžu viesť k porušeniu čl. 12 ods. 2 Ústavy SR v spojení s čl. 39 Ústavy SR.